

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO TECNOLÓGICO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ENGENHARIA DE PRODUÇÃO**

**MUDANÇA ESTRATÉGICA EM UMA ORGANIZAÇÃO DO SETOR  
PÚBLICO AGRÍCOLA DO ESTADO DE SANTA CATARINA**

**MÁRCIA JANICE FREITAS DA CUNHA VARASCHIN**


**FLORIANÓPOLIS - SANTA CATARINA - BRASIL**

**1998**

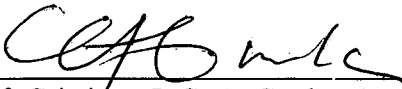
MÁRCIA JANICE FREITAS DA CUNHA VARASCHIN

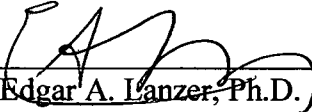
MUDANÇA ESTRATÉGICA EM UMA ORGANIZAÇÃO DO SETOR PÚBLICO AGRÍCOLA DO ESTADO DE SANTA CATARINA

Esta Dissertação foi julgada aprovada para obtenção do Título de "Mestre", Especialidade em Engenharia de Produção, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina.

  
Prof. Ricardo Miranda Barcia, PhD.

Banca Examinadora:

  
Prof. Cristiano J. C. A. Cunha, Dr. rer. pol.  
Orientador

  
Prof. Edgar A. Lanzer, Ph.D.  
Membro

  
Prof. Rubens Altmann, Doutor.

**Dedico este trabalho  
à meu filho Giuseppe,  
ao mesmo tempo em que  
lhe peço desculpas por não  
poder ter estado presente,  
em determinados momentos  
importantes, de seus primeiros  
anos de vida.**

## **The Goose Story**

**Next fall when you see geese heading south for the winter flying along in a "V", you may wonder why they fly that way. It has been learned that as each bird flaps its wings, it creates an uplift for the bird immediately following. By flying, in a "V" formation, the whole flock adds at least 71% greater flying range than if each bird flew on its own. People who share common direction and sense of community can get where they are going quicker and easier, because they are travelling on the thrust of one another.**

**Whenever a goose falls out of formation, it suddenly feels the drag and resistance of trying to go at it alone, and quickly gets into formation to take advantage of the lifting power of the bird immediately in front. If we have as much sense as a goose, we will stay in formation with those who are headed the same way we are going.**

**When the lead goose gets tired, he rotates back in the wing and another goose flies point. It pays to take turns doing hard jobs. The geese honk from behind to encourage those up front to keep up their speed. An encouraging word goes a long way.**

**Finally, when a goose gets sick, or is wounded by a gun shot and falls out, two geese fall out of formation and follow him down to help and protect him. They stay with him until he is either able to fly or until he is dead, and they launch out on their own or with another formation to catch up with the group. If we have the sense of a goose, we will stand by each other like that.**

**Author Unknown**

## AGRADECIMENTOS

A Deus, por tudo que têm me permitido.

A meu esposo, Vitório e a meu filho Giuseppe, pelo apoio e paciência que tiveram durante o período de elaboração deste trabalho.

A meu pai e minha mãe, pois a eles devo toda a boa educação que recebi.

Aos meus irmãos Carlos, Jean, Michele, Rodrigo e Yuri, pela amizade e compreensão que recebi.

Ao professor Cristiano J.C.A Cunha, por ter me orientado e por quem eu passei a ter uma grande admiração.

Aos professores Edgard A. Lanzer e Rubens Altmann, membros da banca examinadora dessa dissertação, pelas suas sugestões e colaborações.

A Maurício Pereira, pela sua dedicação em revisar e dar sugestões à este trabalho.

Aos verdadeiros amigos que tive oportunidade de conhecer no Programa de Pós-Graduação em Engenharia de produção, em especial, Maurício, Myriam, Dione Cida e Rita.

Aos colegas do Instituto Cepa/SC, pelas considerações e apoio, em especial à Janice, Francisco Brito, Édina, Amélia, Luiz Toresan e Joarez Segalin.

A César Duarte, por ter me liberado e incentivado para fazer este curso.

Ao Instituto Cepa/SC pelo apoio financeiro, sem o qual seria impossível concluir a dissertação.

Aos meus entrevistados, que também são meus colegas, por terem não somente dedicado parcela de seu tempo respondendo meus questionamentos, como também pelas sugestões feitas, as quais foram fundamentais para enriquecer esta dissertação.

À Universidade Federal de Santa Catarina pela oportunidade oferecida.

À todas as demais pessoas, que não estão aqui mencionadas, mas que de alguma maneira auxiliaram na concretização deste trabalho.

MUITO OBRIGADA!

## SUMÁRIO

<b>LISTA DE FIGURAS</b> .....	ix
<b>LISTA DE TABELAS</b> .....	x
<b>LISTA DE SIGLAS</b> .....	xi
<b>RESUMO</b> .....	xiii
<b>ABSTRACT</b> .....	xiv
<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	01
1.1 Tema e Problema de Pesquisa .....	01
1.2 Objetivos .....	06
1.2.1 Objetivo Geral .....	06
1.2.2 Objetivos Específicos .....	06
1.2.3 Justificativa .....	06
<b>2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA</b> .....	08
2.1 A Organização e o Ambiente Organizacional .....	08
2.1.1 <i>Stakeholders</i> da Organização .....	11
2.1.2 Domínio Organizacional .....	12
2.1.3 Tipos de Ambiente .....	14
2.1.4 Influência do Ambiente nas Respostas Organizacionais.....	18
2.2 Mudança e Adaptação Estratégica .....	23
2.2.1 Estratégia e Mudança .....	23
2.2.2 Mudança e Adaptação: principais conceitos e perspectivas teóricas .....	26
2.2.2.1 Principais Perspectivas Teóricas para o Estudo da Adaptação Organizacional .....	29
2.2.3 Mudança Estratégica Organizacional: os modelos utilizados .....	36
2.2.3.1 Poder e Mudança .....	39

Fontes, Bases e Tipos de Poder .....	44
O Modelo de Mintzberg .....	46
<b>3. METODOLOGIA .....</b>	<b>50</b>
3.1 A Natureza da Pesquisa .....	50
3.2 Formulação do Problema de Pesquisa.....	52
3.2.1 Perguntas de Pesquisa .....	54
3.3 Delimitação da Pesquisa .....	54
3.3.1 <i>Design</i> e Perspectivas de Pesquisa .....	54
3.4 Definição Constitutiva de Termos e Categorias .....	58
3.5 Coleta, Análise e Interpretação dos Dados .....	60
3.5.1 Tipos de Dados Utilizados .....	60
3.5.2 Coleta de Dados .....	61
3.5.3 Análise e Interpretação dos Dados .....	63
3.6 Limitações da Pesquisa .....	64
<b>4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS .....</b>	<b>65</b>
4.1 Condições Objetivas do Ambiente Externo .....	65
4.1.1 Os Anos 60 e 70 .....	65
A Agricultura no Período .....	68
O Planejamento no Período .....	70
4.1.2 Os Anos 80 .....	75
A Agricultura no Período .....	79
O Planejamento no Período .....	81
4.1.3 Os Anos 90 .....	81
A Agricultura no Período .....	83
O Planejamento no Período .....	84
4.2 As Transformações e as Mudanças Estratégicas na Cepa/SC e no Instituto Cepa/SC .....	86
4.2.1 Caracterização da Organização .....	87
4.2.2 A Criação e o Início das Atividades: os primeiros anos (1975-78) .....	89

4.2.3	O Amadurecimento da Empresa e sua Transformação em Instituto Cepa/SC (1979-84) .....	99
4.2.4	Troca de Liderança, Crescimento, Consolidação e Reestruturação do Instituto Cepa/SC (1985-96) .....	108
4.3	A Influência do Poder nas Mudanças Estratégicas do Cepa/SC - Instituto Cepa/SC .....	141
<b>5.</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>153</b>
5.1	Conclusões .....	153
5.2	Recomendações .....	161
<b>6.</b>	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>163</b>
<b>7.</b>	<b>ANEXOS .....</b>	<b>173</b>
7.1	Anexo 1 - Planos e Programas Governamentais Federais - Período de 1960 a 1995	
7.2	Anexo 2 - Lista de Eventos com Eventos Críticos	



**LISTA DE FIGURAS**

FIGURA 1 PRINCIPAIS <i>STAKEHOLDERS</i> DA ORGANIZAÇÃO .....	12
FIGURA 2 ELEMENTOS DE AÇÃO DIRETA E DE AÇÃO INDIRETA DE UMA ORGANIZAÇÃO .....	15
FIGURA 3 FORMAS BÁSICAS DE ESTRATÉGIA .....	24
FIGURA 4 TIPOS DE AJUSTES ORGANIZACIONAIS .....	29
FIGURA 5 RELAÇÃO ENTRE PODER NO INTERIOR DA ORGANIZAÇÃO E COM O AMBIENTE .....	40
FIGURA 6 O ELENCO DE JOGADORES .....	47
FIGURA 7 PRINCIPAIS <i>STAKEHOLDERS</i> DA CEPA/SC NO PERÍODO 1975-1978 .....	96
FIGURA 8 PRINCIPAIS <i>STAKEHOLDERS</i> DO INSTITUTO CEPA/SC NO PERÍODO 1985-1996 .....	113

**LISTA DE TABELAS**

TABELA 1 FATORES QUE AFETAM A INCERTEZA E A DEPENDÊNCIA DE UMA ORGANIZAÇÃO .....	18
TABELA 2 UMA CONCEITUALIZAÇÃO DA INCERTEZA E DA ESTRU- TURA ORGANIZACIONAL APROPRIADA .....	20

**LISTA DE SIGLAS**

- ACARESC - Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina
- ACARPA - Associação de Crédito e Assistência Rural do Paraná
- ACARPESC - Associação de Crédito e Assistência Pesqueira de Santa Catarina
- BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico
- CEPAL - Comissão Econômica para a América Latina
- CEPA's - Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola
- CEAG/SC - Centro de Assistência Gerencial de Santa Catarina
- CNPq - Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- DFA - Delegacia Federal da Agricultura
- EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
- EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural
- EMPASC - Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária S.A.
- FAESC - Federação da Agricultura de Santa Catarina
- FAO - Food and Agricultural Organization
- FETAESC - Federação dos Trabalhadores na Agricultura de Santa Catarina
- GAPLAN - Gabinete de Planejamento e Coordenação Geral
- ILPES - Instituto Latino Americano de Pesquisa Econômica e Social
- INSTITUTO CEPA/SC - Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina
- IPARDES - Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
- IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
- ITEP - Instituto Técnico de Economia e Planejamento
- MARA - Ministério da Agricultura e Reforma Agrária
- ONU - Organização das Nações Unidas
- PAEG - Plano de Ação Econômica do Governo
- PED - Programa Estratégico de Desenvolvimento
- PIB - Produto Interno Bruto
- PIL - Produto Interno Líquido
- PLAMEG - Plano de Metas do Governo
- PND - Plano Nacional de Desenvolvimento

PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

SAA - Secretaria da Agricultura e do Abastecimento

SAE - Secretaria de Assuntos Estratégicos

SNPA - Sistema Nacional de Planejamento Agrícola

SPA - Setor Público Agrícola

SSPO - Supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento

SUDENE - Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste

SUDESUL - Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul

SUPLAN - Superintendência de Planejamento

URV - Unidade Real de Valor

## RESUMO

Esta pesquisa estuda o processo de adaptação estratégica de uma organização pertencente ao setor público agrícola do estado de Santa Catarina - o Instituto Cepa/SC - desde sua criação em 1975, até 1996. As mudanças estratégicas foram analisadas empiricamente, à luz do modelo teórico de Pettigrew (1987, 1988) o qual procura relacionar três aspectos: o contexto, o conteúdo e o processo de implementação da mudança. Foram utilizados também alguns elementos do modelo de Child e Smith (1987) que trata das condições objetivas, arena cognitiva e rede colaborativa. Outro fator investigado foi a influência do poder naquelas mudanças, o que foi possível com o uso do modelo de Mintzberg (1983) que trata do assunto. Adotou-se um modo de pesquisa qualitativa, a qual enfatiza as interpretações dos atores sociais, levando-se em conta o caráter processual, contextual e histórico das mudanças (Pettigrew, 1988). Trata-se de um estudo de caso único, onde os dados foram obtidos por meio de entrevistas semi-estruturadas, com membros da coalizão dominante da empresa, em seus diversos momentos. Tendo por base o referencial teórico-metodológico adotado, recuperou-se toda a história da empresa, tanto em termos de seu ambiente geral, como seu ambiente específico, e, sempre que possível, relacionou-se os acontecimentos naqueles ambientes com as mudanças ocorridas. Foi possível constatar que a empresa passou por três grandes períodos de mudanças estratégicas: a criação e o início das atividades (1975-78); o amadurecimento e sua transformação em Instituto Cepa/SC (1979-84); e, a troca de liderança, crescimento, consolidação e reestruturação da empresa (1985-96). Este último período foi caracterizado como sendo o mais rico em termos de mudanças estratégicas, sobretudo advindas de alterações na percepção das pessoas e na cultura organizacional, as quais levaram a empresa a adotar novas posturas e objetivos. Com relação a influência do poder nas mudanças ocorridas, verificou-se que esta se deu de forma e intensidade variáveis, dependendo do contexto (interno e externo) existente. Contudo, em todos os períodos, em função do tipo de trabalho que a empresa desenvolve, o subsistema de poder interno de perícia/conhecimento técnico (Mintzberg, 1983), sempre teve sua parcela de importância nas decisões e conseqüentes mudanças estratégicas ocorridas.

## ABSTRACT

This research studies the process of strategic adaptation in an organization that belongs to the agricultural public sector of Santa Catarina state - Instituto Cepa/SC - since its creation in 1975, until 1996. The strategic changes were empirically analyzed, in the light of Pettigrew's theoretical model (1987, 1988) which tries to relate three aspects: the context, the content and the process of change implementation. Also were utilized some elements of Child and Smith's model which deals with the objective conditions, cognitive arena and the network of collaborators. Another investigated factor was the influence of power in those changes, what was possible to verify by using Mintzberg's model (1983) which deals with the subject. It was adopted a qualitative research way, that emphasizes the interpretations of social actors, taking into account the processual, contextual and historical character of changes (Pettigrew, 1988). It is a single case study, where data were obtained through semi-structured interviews, with members of dominant coalition of the firm, in its diverse moments. Having as basic the adopted theoretical-methodological reference, it was recovered all the firm's history, in terms of its general environment, as well as its specific environment, and when possible, it was related the events in those environments with the occurred changes. It was possible to notice that the firm has passed through three periods of strategic changes: the creation and beginning of activities (1975-78); the mature and its transformation in Instituto Cepa/SC (1979-84); and the leadership change, growing, consolidation and re-structuration of the firm (1985-96). This last period was characterized as the most rich in terms of strategic changes, especially resulting from alterations in people perceptions and in organizational culture, which drove the firm to adopt new postures and objectives. Concerning to the power influence in the occurred changes, it was verified that this happened in variable way and intensity, depending on the existing context (inner and external). However, in all the periods, because of the kind of work the firm develops, the internal subsystem of power of expertise/technical knowledge (Mintzberg, 1983), always had its piece of importance in the decisions and consequent occurred strategic changes.

# 1 - INTRODUÇÃO

## 1.1 - Tema e Problema de Pesquisa

A sociedade e as organizações estão enfrentando um ambiente de crescente complexidade, turbulência e incertezas, tanto na economia como no contexto político e social. Muda a tecnologia, a estrutura social, o sistema cultural, mudam as necessidades das pessoas. A própria organização está se tornando mais complexa.

Essa instabilidade e turbulência constituem um dos principais desafios enfrentados pelas organizações contemporâneas, que vêm sofrendo constantes pressões para se modificarem, com o objetivo de acompanhar o desenvolvimento da atualidade. Está se exigindo das organizações, cada vez mais, um melhor desempenho. Elas devem alcançar múltiplos objetivos simultaneamente, devem se relacionar com diversos *stakeholders*, gerir de forma eficiente os recursos disponíveis e adaptar-se continuamente às mudanças em seu ambiente (Mohrman e Cummings, 1989). A mudança passa a ser mais valorizada, a estabilidade passa a ser vista como suspeita (Katz e Kahn, 1987).

A necessidade de introduzir e cultivar a noção de mudança e inovação deixou de ser apenas um modismo para se tornar uma questão de sobrevivência e sucesso. Schon (1971) considera que a mudança traz consigo uma reformulação nas fronteiras do conhecimento que entra em choque com as capacidades atuais do indivíduo e da organização, suscitando a incapacidade para tratar com a série de mudanças que estão sendo geradas. As crises forçam elementos vitais do sistema para a mudança, e esta, ameaça o estado estável cuja manutenção tem sido importante para a existência da organização.

A perda do estado estável significa que a sociedade e todas as suas instituições estão em contínuo processo de transformação. Não se pode esperar por novos estados estáveis. É necessário aprender a suportar, guiar, influenciar e administrar essas transformações de forma integral (Schon, 1971).

Circunstâncias de mudança pedem diferentes tipos de ação e respostas. Assim sendo, para enfrentar tal conjuntura as novas organizações devem ser flexíveis, adaptáveis e responsivas às necessidades dos clientes e dos requisitos do mercado (Shipp e Cravens 1994 apud Pereira, 1996).

No Brasil, um outro elemento deve ser levado em conta quando se observam as condições ambientais externas: o governo e suas políticas, pois, conforme Austin (1990), em países de terceiro mundo, a influência governamental exerce um papel considerável no contexto organizacional. Na organização aqui estudada, por pertencer ao setor público agrícola estadual, esta influência é ainda maior.

Alguns autores defendem a idéia de que para as organizações sobreviverem e se desenvolverem atualmente não basta apenas que elas adotem simples mudanças objetivando adaptarem-se ao ambiente no qual estão inseridas. Elas precisam também ser capazes de antecipar os eventos, bem como responder às ameaças e oportunidades que o ambiente fornece, agindo de maneira proativa e a elas se adaptando (Sloan apud Orssatto, 1995; Brown e Moberg; Kelly e Amburgey apud Pereira, 1996). Os produtos, procedimentos e formas organizacionais que foram responsáveis pelo seu sucesso no passado muitas vezes se tornam sua ruína (Tofler apud Orssatto, 1995).

A teoria administrativa clássica, da primeira metade deste século, tendia a menosprezar o ambiente externo das organizações. A questão da adaptação organizacional e das mudanças do ambiente externo não eram consideradas. As organizações eram vistas como sistemas relativamente fechados (Bowditch e Buono, 1992; Morgan, 1996), sua eficácia e sucesso dependiam da eficiência das operações internas.

Nos dias de hoje, contudo, as contínuas e rápidas mudanças no ambiente externo possuem efeitos de longo alcance nas organizações, ou seja, qualquer coisa que acontece no ambiente externo pode afetar a organização e vice-versa e, assim, as organizações precisam ser tratadas como sistemas abertos (Katz e Kahn, 1987). Elas devem ser permeáveis às condições ambientais mutantes e voláteis, ou seja, precisam utilizá-las como parâmetro para desenvolver suas atividades (Bowditch e Buono, 1992; Brown e Moberg apud Pereira, 1996).

Como sistemas abertos, as organizações são dependentes de fluxos de recursos do ambiente externo (Katz e Khan, 1987; Perrow, 1972; Pfeffer e Salancik, 1978). Essa dependência, segundo Crozier e Friedberg (1977), se dá de duas maneiras. De um lado, ela depende do ambiente externo para obter os recursos materiais e humanos necessários ao seu funcionamento e, de outro, para comercializar seus produtos e serviços. Assim, a sobrevivência organizacional depende não somente de ajustes internos, mas sobretudo de ajustes e lutas com o ambiente externo (Pfeffer e Salancik, 1978).



Além disso, como um sistema aberto, a organização é definida como sendo uma coalizão de grupos de interesses mutantes, em que cada um deles busca atingir suas próprias metas no contexto do ambiente mais amplo (Thompson, Galbraith, Blau, apud Allred, 1989; Katz e Khan, 1987; Perrow, 1972). Pfeffer e Salancik (1978) e outros autores, como Cyert e March (apud Pfeffer e Salancik, 1978), também vêem as organizações como coalizões que alteram seus objetivos e domínios para incluir novos interesses. Compreender o comportamento de uma organização, suas ações e estrutura, requer que se entenda o contexto, bem como que se reconheça sua natureza coalizacional e a maneira pela qual ela responde às pressões do ambiente - cedendo às demandas de alguma coalizão em detrimento de outras, estabelecendo relacionamentos com algumas coalizões, evitando outras.

A questão do processo de adaptação estratégica da organização ao ambiente é crítica para a sociedade moderna. Ela vem sendo muito discutida por estudiosos da área e dirigentes das organizações em face das incertezas ambientais e organizacionais. A conscientização sobre esse novo cenário universal e a adaptação a ele são fundamentais para as organizações alcançarem seus objetivos, sob pena de não sobreviverem. Mesmo que a mudança não seja o único fator determinante do sucesso ou do fracasso de uma organização, há que se admitir que uma mudança bem-sucedida e adequada a um dado contexto pode trazer excelentes resultados para a empresa.

Neste estudo extrapola-se a noção de que as organizações simplesmente sofrem restrições e imposições do meio ambiente - visão extremamente determinista, presente em muitos modelos de estudo das mudanças organizacionais. Em contraposição a essa visão, autores como Pettigrew (1987) sugerem que as organizações, embora sob forte pressão ambiental, possuem condições de fazer escolhas quanto às suas ações e estratégias, mesmo que elas sejam limitadas de alguma forma pelo contexto. Segundo ele, os gerentes devem avaliar as mudanças nos contextos de suas organizações e então, desenvolver e implementar novas estratégias para fazer frente a estas mudanças.

Esta visão está de acordo com a abordagem a ser utilizada neste estudo: a escolha estratégica, a qual considera que existe um espaço de decisão para a escolha de ações e estratégias que definirão os rumos da organização e de que o ambiente, apesar de impor alguma limitação, não elimina este espaço (Child, 1972; Miles e Snow, 1978).

A abordagem da escolha estratégica afirma que a organização ou, mais especificamente, a coalizão dominante monitora o ambiente considerado relevante, formula estratégias em respostas às mudanças ambientais e procura adaptar a organização às mudanças dos contextos ambientais para assegurar a melhoria de desempenho e a sobrevivência (Miles e Snow, 1978; Cunha, 1996). A tarefa de monitoramento do contexto das organizações indica, de certo modo, que o ambiente onde a organização atua torna-se conhecido através das percepções dos indivíduos (Pfeffer, 1978), quer dizer, os membros da organização criam arenas cognitivas que lhes permitem identificar o ambiente real de sua atuação (Hall, 1984). O ambiente construído a partir das interpretações acerca do ambiente real é que define as necessidades de ação, sendo relevante para estimular as mudanças nas organizações.

Desse modo, a abordagem da escolha estratégica também incorpora elementos da teoria da ação que considera a organização como sendo continuamente “construída, mantida e modificada” pela ação dos atores (Astley e Van de Ven apud Cunha, 1996). Essa ação deriva dos significados subjetivos e das interpretações que os atores atribuem aos seus mundos, na medida em que eles negociam e definem seu ambiente.

Neste sentido, a adaptação estratégica caracteriza-se como um processo de ajuste mútuo entre a organização e seu ambiente. É um processo mútuo porque tanto a organização procura se modificar para atender às exigências do ambiente, quanto procura moldá-lo de acordo com suas necessidades (Lawrence e Dyer, 1981; Weick, 1973 apud Cunha, 1996). Este processo envolve vários níveis da organização e do ambiente (Pettigrew 1987; Bower, 1970 e Burgelman, 1983 apud Cunha, 1996) e é influenciado tanto por coalizões internas quanto externas (Mintzberg, 1983). A lógica do processo é interativa, com resultados surgindo não apenas como consequência de debates racionais ou baseados em uma racionalidade limitada, mas também influenciados por interesses e comprometimentos de indivíduos e grupos, por forças burocráticas, por grandes mudanças no ambiente e pela manipulação do contexto estrutural (Pettigrew, 1987).

A coalizão dominante possui um papel crucial no processo de adaptação. Ela assume um papel ativo quando se considera a importância das relações de poder na determinação das opções estratégicas. Os atores se agrupam em coalizões internas e externas, criando centros de poder que influenciam de forma direta ou indireta os rumos da organização, através de suas escolhas estratégicas (Mintzberg, 1983; Hall, 1984; Cunha,

1996). Assim, o poder é um fator-chave da escolha estratégica, pois é aquele que o detém, que irá decidir o que será ou não feito pela organização.

No caso da organização a ser estudada, a análise da influência do poder nas diversas mudanças estratégicas ocorridas torna-se ainda mais crucial, pois a organização está vinculada ao setor público agrícola estadual, onde esse fenômeno parece se manifestar de forma preponderante.

Tendo em vista a importância da mudança estratégica e seu conseqüente reflexo no desempenho e sobrevivência das organizações, esta pesquisa procura explicar o processo de adaptação de uma empresa do setor público agrícola do estado de Santa Catarina a partir de elementos interpretativos e elementos objetivos, sob um enfoque processual, contextual e histórico (Pettigrew, 1988).

Neste sentido, Pettigrew (1985, 1987) propõe uma metodologia para estudar a questão da mudança organizacional, observando que se trata de um processo humano complexo, no qual todos os membros da organização desempenham atividades que podem estar relacionadas com a percepção do contexto da mudança, com a escolha do conteúdo da mudança ou com o processo de implementação da mudança.

O contexto refere-se ao ambiente (externo e interno) o qual impulsiona a mudança. O conteúdo diz respeito às áreas particulares de mudança que estão sob análise. Já o processo refere-se às ações, reações e interações entre as várias partes integrantes da organização (seus *stakeholders*) interessadas na mudança em questão (Pettigrew, 1987; Pettigrew et al., 1988).

O referencial teórico utilizado para realizar esta pesquisa fundamenta-se principalmente em Pettigrew (1987, 1988), em seu modelo do conteúdo, contexto e processo. Utilizaram-se também alguns elementos do modelo *Firm in Sector* (condições objetivas, arena cognitiva e rede colaborativa) de Child e Smith (1987), e do modelo de Mintzberg (1983) para verificar como o poder influenciou em tais mudanças.

Baseando-se nos elementos descritos acima, investigou-se empiricamente, a seguinte questão de pesquisa:

**Como o Instituto Cepa/SC se adaptou estrategicamente às mudanças em seus ambientes nos últimos 20 anos?**

## **1.2 - Objetivos**

### **1.2.1 - Objetivo Geral**

Estudar o processo de adaptação estratégica de uma empresa pertencente ao setor público agrícola.

### **1.2.2 - Objetivos Específicos**

- Descrever as condições objetivas do ambiente externo da empresa durante o período analisado pela pesquisa.
- Estudar como os dirigentes da empresa perceberam o desenvolvimento e as transformações no referido ambiente.
- Descrever qual era a rede de colaboradores da empresa no período estudado.
- Verificar o que, por que e como se deram as principais mudanças estratégicas na organização estudada.
- Analisar a influência do poder nas principais mudanças estratégicas da organização.

### **1.2.3 - Justificativa**

Há muitas razões que determinam a realização de uma pesquisa. Podem ser classificadas em dois grupos, que não se excluem nem se opõem: 1º - razões de ordem intelectual (pesquisa pura ou básica) e, 2º - razões de ordem prática (pesquisa aplicada). O primeiro grupo advém do desejo de se conhecer pela própria satisfação de conhecer. Envolve desenvolver e testar teorias e hipóteses que sejam intelectualmente interessantes para o investigador e que possam ter alguma aplicação no futuro (Gil, 1993; Cervo e Bervian, 1983; Bailey, 1982; Selltiz et al., 1974, Richardson et al., 1989).

No segundo grupo encontram-se inúmeras razões que podem conduzir à formulação de problemas de pesquisa, entre elas: a resposta àqueles problemas será importante para subsidiar uma determinada ação; ou para prever acontecimentos, com vis-

tas a planejar uma ação adequada. Podem-se ainda formular problemas voltados para a avaliação de certas ações/programas, ou ainda, formular problemas referentes às consequências de várias alternativas possíveis (Gil, 1993).

O tema escolhido para este estudo foi definido tanto por sua relevância teórica, quanto prática. A relevância teórica deriva do fato de se estudar o assunto através de uma abordagem pouco utilizada em pesquisas no Brasil- qual seja, a abordagem qualitativa do estudo de caso (Orssatto, 1995) - contribuindo, dessa forma para o estudo de processos de mudança estratégica no país.

Com relação à relevância prática da pesquisa, esta reside no fato de a organização estudada ser uma importante prestadora de serviços para o setor público agrícola estadual, visando ao desenvolvimento rural. Ela é responsável pela elaboração do planejamento daquele setor, atuando também como fonte de informações agropecuárias. Além disso, por pertencer ao setor público, está passando por um momento crítico de sobrevivência. Dessa forma, o presente estudo é fundamental para que a instituição possa atuar efetivamente no contexto onde está inserida, ou seja, pretende-se conhecer uma determinada realidade, visando fazer algo de maneira mais eficiente.

## 2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICO-EMPÍRICA

Neste capítulo serão apresentados e discutidos alguns conceitos importantes da teoria das organizações, bem como se apresentará uma revisão da literatura existente sobre mudança estratégica e poder nas organizações. A primeira seção inicia a discussão definindo organização e seu ambiente. Procurou-se mostrar a importância deste para os acontecimentos nas organizações. Isso foi feito apresentando alguns conceitos da teoria das organizações, enumerando os principais elementos que afetam o comportamento das organizações, como seus *stakeholders* e domínio organizacional; e diferenciando-se os tipos de ambiente (em geral e específico, real e percebido).

A segunda seção fornece as principais perspectivas para o estudo da mudança e da adaptação estratégicas, assim como os modelos teóricos escolhidos para embasar a presente pesquisa. Para tanto, foram definidos alguns conceitos importantes, tais como estratégia, mudança e adaptação estratégica, entre outros. Ao final dessa seção encontram-se os modelos teóricos utilizados pela autora: o modelo de Pettigrew (1987, 1988) das três amplas classes de variáveis de mudança estratégica: conteúdo, contexto e processo; o de Child (1972), e Child e Smith (1987), sobre os três aspectos fundamentais no estudo da mudança estratégica no Instituto Cepa/SC: as condições objetivas, a arena cognitiva e a rede de colaboradores da empresa.

A última seção discute a questão do poder nas organizações e em torno delas, e como ele afeta as mudanças estratégicas que ocorrem nas organizações. São apresentadas algumas definições, além das bases, das fontes e dos tipos de poder. Ao final descreve-se o referencial teórico proposto por Mintzberg (1983) para o estudo do poder nas organizações, base deste estudo para analisar aquele tema.

### 2.1 - A Organização e o Ambiente Organizacional

Antes de apresentar o referencial teórico sobre o ambiente organizacional cabe aqui colocar algumas definições de organização. A visão predominante concebe as organizações como instrumentos racionais para alcançar determinados objetivos (Pfeffer

e Salancik, 1978). Aqui a organização é definida como um conjunto de elementos em busca de metas específicas através de uma estrutura social formalizada (Allred, 1989).

Scott (apud Allred, 1989) aponta que as organizações além de serem concebidas como sistemas racionais, também têm sido normalmente definidas como sistemas naturais ou abertos. No modelo de sistema natural, as metas e estruturas organizacionais são secundárias à visão da organização como um sistema orgânico com forte desejo de sobreviver (Selznick apud Allred, 1989).

Um conceito mais recente defende a idéia da organização como um sistema aberto, definindo-a como uma coalizão de grupos de interesses mutantes, cada um dos quais busca atingir suas próprias metas no contexto do ambiente mais amplo. Aqui as organizações são vistas como dependentes de fluxos de recursos do ambiente externo (Katz e Khan, 1987; Perrow, 1972; Pfeffer e Salancik, 1978).

Essa dependência, segundo Crozier e Friedberg (1977) se dá de duas maneiras. Ela depende do ambiente externo para, de um lado, obter os recursos materiais e humanos necessários ao seu funcionamento (matéria-prima, capital, mão-de-obra) e, de outro, comercializar seus produtos e serviços.

Compreender o comportamento de uma organização, suas ações e estrutura requer que se entenda o contexto daquele comportamento, bem como que se reconheçam sua natureza coalizacional e a maneira pela qual ela responde às pressões do ambiente - atendendo às demandas de alguma coalizão em detrimento de outras, estabelecendo relacionamentos com algumas, evitando outras (Pfeffer e Salancik, 1978).

Uma das características dos sistemas abertos é a equifinalidade, ou seja, os mesmos resultados podem ser alcançados de várias maneiras, com diferentes recursos, processos de transformação, e vários métodos ou meios. Dessa forma, mesmo que se assuma que o ambiente de uma organização seja altamente determinístico, a escolha organizacional ainda é possível (Miller e von Bertalanffy apud Hrebiniak e Joyce, 1985).

Partindo-se da visão da organização como um sistema aberto - visão que será adotada neste trabalho - a organização, para ser competitiva ou até mesmo para continuar existindo, precisa ser permeável ao meio no qual está inserida - sua realidade objetiva (Child e Smith, 1987).

Sob a égide dessa perspectiva, Schein (1982) conceitua as organizações através das seguintes características:

- A organização deve ser concebida como um sistema aberto, isto é, em constante interação com os ambientes, importando deles matérias-primas, pessoas, energia e informação, transformando-os em produtos ou serviços que serão exportados para aqueles ambientes.
- A organização precisa ser entendida como um sistema com múltiplas funções e objetivos os quais envolvem múltiplas interações entre ela e os ambientes.
- A organização é composta de vários subsistemas em interação dinâmica: humano, tecnológico, estrutural e administrativo (Bowditch e Buono, 1992).
- Em função de esses subsistemas possuírem graus variáveis de interdependência, mudanças num subsistema tendem a afetar o comportamento de outros subsistemas.
- A organização existe dentro de um conjunto de meios ambientes dinâmicos, constituídos de vários outros sistemas, alguns maiores, outros menores do que a organização.
- Os vários elos entre a organização e seus ambientes dificultam a clara especificação dos limites de qualquer organização.

Em resumo, Schein (1982) acredita que o conceito de organização é melhor concebido em termos de processos estáveis de importação, conversão e exportação do que em termos de estruturas tais como tamanho, forma, função ou desenho. Ele faz uma abordagem sistêmica, considerando a constante interação entre suas partes e o ambiente externo, o que oferece uma visão orgânica e dinâmica da organização, mais compatível com a realidade organizacional (Krausz, 1991).

Uma das suposições básicas do enfoque sistêmico é que as organizações não são auto-suficientes nem independentes. Da mesma forma que os organismos vivos precisam estabelecer relações com o ambiente externo para suprir suas necessidades básicas, as organizações também precisam relacionar-se apropriadamente com seu ambiente externo a fim de garantir os recursos para sua sobrevivência e desenvolvimento (Lima, 1994; Stoner e Freeman, 1995; Morgan, 1996) através de mudanças organizacionais (Lawrence e Dyer apud Dooley, 1997). Assim, percebe-se que é possível identificar diferentes tipos de organização em diferentes tipos de ambientes.

As teorias administrativas clássicas da primeira metade deste século, tendiam a menosprezar o ambiente externo, preocupando-se apenas com o ambiente interno das organizações. Tratavam a organização como um sistema mecânico “fechado”



(Bowditch e Buono, 1992; Morgan, 1996). Isso era aceitável naquela época, pois o ambiente externo era relativamente estável e previsível (Stoner e Freeman, 1995).

Nos dias de hoje, isso já não é mais possível. Percebe-se claramente que as contínuas e rápidas mudanças no ambiente externo possuem efeitos de longo alcance sobre as organizações e suas estratégias administrativas. A tecnologia, o estilo de vida dos consumidores e os regulamentos governamentais também estão em mudança. Tapscott e Caston (1995) enfatizam essas idéias ao afirmarem que assim como as barreiras na realidade política e econômica estão sendo desmanteladas, a organização de hoje está se tornando cada vez mais aberta, para atuar com sucesso num ambiente empresarial mutante e volátil.

### 2.1.1 - *Stakeholders* da Organização

Além dos aspectos levantados acima, as organizações precisam responsabilizar-se não apenas pelos seus acionistas, mas também pelos demais *stakeholders* (ver Figura 1) (Bowditch e Buono, 1992; Stoner e Freeman, 1995). Segundo Freeman (apud Javidan et al., 1990 e Chakravarthy, 1991), a sobrevivência organizacional depende de sua habilidade de desenvolver e manter um equilíbrio - relacionamento estável e sustentável que satisfaz ambas as partes - com aqueles *stakeholders*, particularmente com os que podem influenciar mais significativamente sua performance.

Pfeffer e Salancik (1978) compartilham da mesma visão ao afirmar que as organizações sobrevivem na medida em que elas são efetivas, e essa efetividade origina-se do gerenciamento das demandas dos grupos de interesse (*stakeholders*), com os quais a organização estabelece uma relação de dependência de recursos e apoio, e de sua habilidade de criar resultados e ações aceitáveis por eles. As organizações precisam ser sensíveis às demandas de seus ambientes e às dos *stakeholders* que fornecem apoio para sua manutenção e desenvolvimento. A direção deve buscar um equilíbrio em seus relacionamentos com esses diversos *stakeholders*. Negociar trocas que garantam a continuidade dos recursos necessários é o foco das principais ações organizacionais.

Uma rede complexa liga esses *stakeholders* entre si, bem como estes à organização (Stoner e Freeman, 1995). Uma questão particular pode unir diversos

*stakeholders* - formando coalizões - fazendo com que os mesmos apoiem ou se oponham à política organizacional. As organizações podem utilizar essas redes de *stakeholders* para influenciar indiretamente outros *stakeholders*.

**FIGURA 1 - PRINCIPAIS *STAKEHOLDERS* DA ORGANIZAÇÃO**



**FONTE:** Bowditch e Buono, 1992, p. 145.

(1) Segundo Austin (1990), este é um *stakeholder* fundamental nos países em desenvolvimento, pois ele intervém constantemente no mercado; no caso deste trabalho, ele é ainda o principal patrocinador das atividades da organização pesquisada.

Neste estudo procurou-se identificar quais *stakeholders* foram mais importantes no processo de adaptação estratégica da organização estudada.

### 2.1.2 - Domínio Organizacional

Embora a maioria dos pesquisadores acredite que os fatores ambientais têm um papel importante nos resultados da organização, Kimberly e Rottman (1987)

afirmam ser importante distinguir precisamente quais aspectos do ambiente são relevantes para a organização, a fim de que se possam especificar, de forma mais clara, as ligações entre fatores ambientais particulares e determinados resultados organizacionais.

Neste sentido, de acordo com Child (1972), para que se defina o ambiente de uma organização é necessário fazer referência ao que Levine e White denominaram de “domínio organizacional” (apud Child, 1972). Este consiste nas metas específicas que a coalizão dominante deseja alcançar, bem como nas ações empreendidas no sentido de implementar aquelas metas.

A delimitação do domínio organizacional possibilita que se identifiquem a intensidade, a diversidade e a localização da dependência da organização em relação ao ambiente. Outro elemento associado ao estabelecimento do “domínio organizacional” está relacionado à identificação das partes do ambiente que são cruciais para a organização no que se refere ao alcance de seus objetivos (Lima, 1994).

Thompson (1976) afirma que todas as organizações precisam estabelecer um domínio. É ele que identifica os pontos em que ela depende das entradas do ambiente e os pontos de saída para o ambiente. Desse modo, o domínio é tanto a área de dependência, como a área de poder da organização em relação a seu ambiente.

Thompson e Normann (apud Child, 1972) distinguiram segmentos diferentes do ambiente em termos de afinidades com as metas e ações atribuídas a uma organização. Desta forma, a organização opera nas diversas áreas, utiliza *inputs* do ambiente e relaciona-se com outras organizações de forma diferenciada, sempre em consonância com as metas e ações selecionadas pela coalizão dominante.

Lawrence e Lorsch (apud Lima, 1994) ressaltam que uma mesma organização pode lidar simultaneamente com diferentes partes do ambiente, as quais apresentam características distintas quanto à sua estabilidade e complexidade. Isso faz com que cada setor organizacional desenvolva certas características internas que sejam compatíveis com aquelas do setor com o qual predominantemente se relaciona. Assim, os diversos subsistemas organizacionais possuem diferentes objetivos, os quais são definidos a partir das demandas e em estreita interação com o ambiente específico daquele subsistema organizacional.

Lima (1994) argumenta que são os elementos do ambiente que, em última instância, definem os objetivos organizacionais. O ambiente pode interferir mais ou me-

nos na determinação daqueles os objetivos e na dependência das transações que passam a existir entre a organização e o ambiente. Assim, os objetivos modificam-se constantemente em função das alterações nessas relações.

O impacto do ambiente não é o mesmo para todas as organizações. Quanto maior for a dependência de uma organização de seu ambiente, maior será sua vulnerabilidade (Jacobs apud Hall, 1984). Nesta pesquisa buscou-se relacionar a dependência da organização investigada ao seu ambiente, ao ponto de ela alterar seu domínio, a fim de atender à novas demandas que surgissem.

### 2.1.3 - Tipos de Ambiente

Adotando-se a visão da organização como um sistema aberto, apresentaram-se na seqüência os fundamentos básicos dos tipos de ambiente existentes.

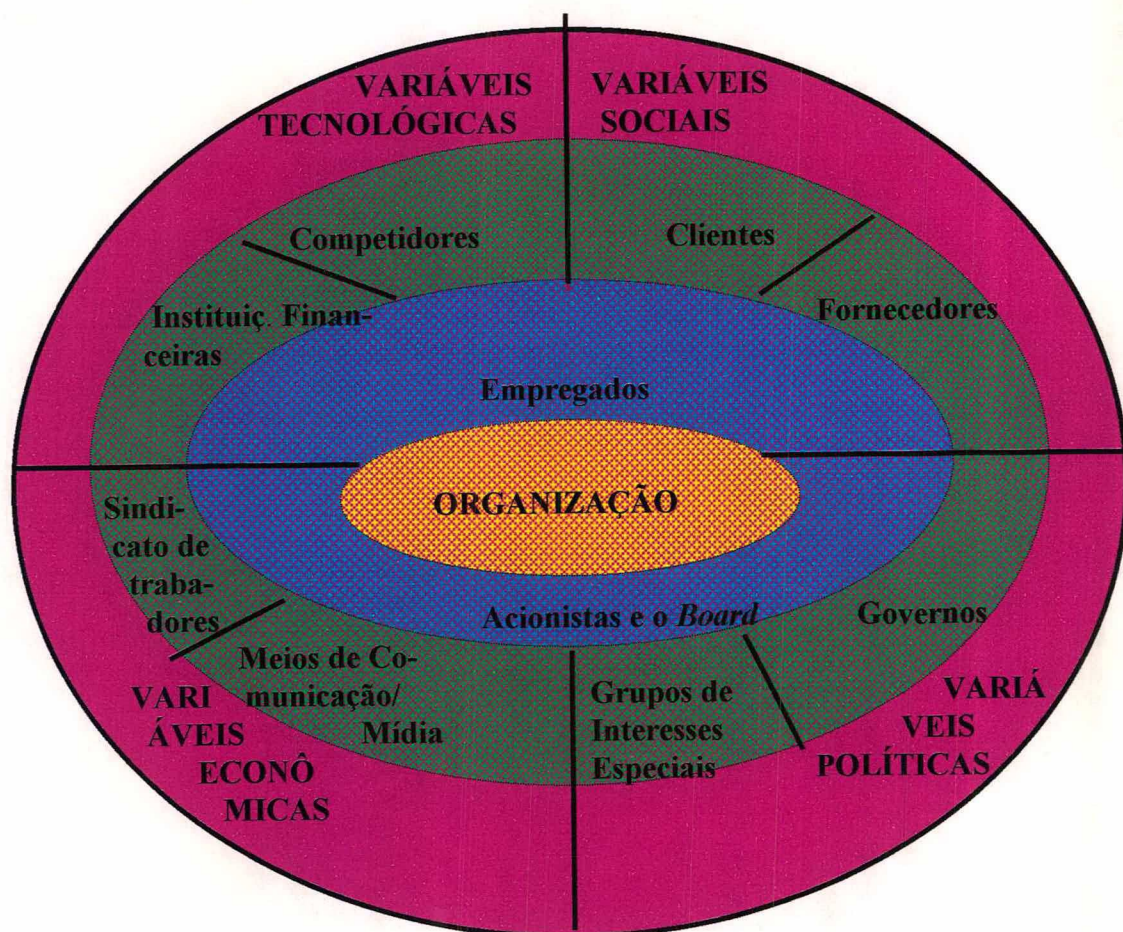
Bowditch e Buono (1992), Hall (1984), Stoner e Freeman (1995) e Starbuck (apud Malan, 1994) procuram definir de modo mais preciso o ambiente organizacional, recorrendo a duas distinções para efeito analítico: ambiente geral *versus* ambiente específico, e ambiente real *versus* ambiente percebido.

*a.1 - Ambiente Geral* - também conhecido como ambiente de ação indireta - refere-se aos fatores, tendências e condições gerais que podem afetar todas as organizações, tais como os fatores tecnológicos, sociais, políticos, econômicos, demográficos, legais, ecológicos, mercadológicos e culturais. Ou seja, constitui-se daqueles elementos que afetam o clima onde são realizadas as atividades da organização, ao qual ela precisa, em última instância, reagir. Além disso, esses elementos também podem constituir-se de forças que impulsionem a formação de um grupo que eventualmente venha a se tornar um *stakeholder* da organização.

*a.2 - Ambiente Específico* - ou ambiente de ação direta, tarefa - constitui-se dos fatores e condições externos que tenham relevância imediata para o estabelecimento e realização das metas de uma determinada organização (Thompson apud Chakravarthy, 1991), variando de acordo com seu domínio específico. São os elementos que cooperam e compe-

tem com a organização ativa e diretamente (apud Malan, 1994). Stoner e Freeman (1995) classificam esses grupos *stakeholders* internos e externos (ver Figura 2).

**FIGURA 2 - ELEMENTOS DE AÇÃO DIRETA E DE AÇÃO INDIRETA DE UMA ORGANIZAÇÃO**



**LEGENDA:**



*Stakeholders* Internos



*Stakeholders* Externos



Ambiente de Ação Indireta



Fronteira Flexível de um Sistema Aberto

**FONTE:** Stoner e Freeman, 1995.

Morgan (1996) e Aguilar (apud Malan, 1994) afirmam que esses elementos têm implicações fundamentais para a prática organizacional. Embora a maioria dos estudos sobre a interação entre organizações e ambientes se concentrem nos elementos do ambiente tarefa (Dill, Dess e Beard apud Malan, 1994), esses autores ressaltam a importância da habilidade da coalizão dominante da organização em pesquisar e sentir mudanças não só em seu ambiente específico, mas também no contexto onde está inserida (ambiente geral).

Toda organização está embutida em uma rede de sistemas físicos, tecnológicos, culturais e sociais, os quais constituem seu ambiente. O ambiente não é uma entidade homogênea, mas uma combinação complexa de fatores. A função primordial dos gerentes é ajustar a estratégia e a estrutura da organização para responder às condições mutantes do ambiente. Ademais, eles precisam ser hábeis em unir e administrar os limites críticos e as áreas de interdependência, como também ser capazes de desenvolver respostas estratégicas adequadas.

A segunda distinção do ambiente está descrita a seguir:

*b.1 - Ambiente Real* - também chamado de ambiente objetivo ou realidade objetiva (Child e Smith, 1987). É formado por entidades, objetos e condições que existem fora da empresa. Esta realidade impõe algumas limitações ao modo de operar da empresa.

*b.2 - Ambiente Percebido* - reflete a interpretação subjetiva da realidade objetiva. Essas percepções ocorrem dentro da organização. As percepções são fundamentais, pois, conforme as declarações de diversos autores, as decisões são baseadas em percepções sobre o ambiente e não em fatos reais (Child, 1972; Thompson e Weick apud Allred, 1989; Malan, 1994). Esse ambiente pode ser interpretado como a arena cognitiva de Child e Smith (1987).

Quando se fala de ambiente percebido, é interessante fazer referência ao conceito de Simon (apud Dooley, 1997) de racionalidade limitada, o qual afirma que na medida em que os indivíduos são limitados em suas capacidades de processamento de informações, as organizações também o são. Elas agem baseadas em informações incompletas, exploram um número limitado de alternativas e não necessariamente desen-

volvem mapas corretos de causa e efeito da realidade; a heurística domina a tomada de decisão organizacional e, dessa forma, a mudança organizacional também.

Como as organizações tentam harmonizar suas estruturas e processos ao ambiente percebido, quanto mais próxima a percepção da coalizão dominante estiver do ambiente real, maiores serão as chances de suas decisões e ações serem bem-sucedidas. Neste sentido, os ambientes organizacionais não são realidades dadas; eles são criados através de um processo de decretação, no qual as percepções e a interpretação (Pfeffer e Salancik, 1978) da coalizão dominante definem o contexto para a organização.

A turbulência ambiental é traduzida em ações por meio da percepção que os indivíduos têm de seus ambientes. Essas percepções de incerteza ou turbulência, suas origens e respostas organizacionais apropriadas a elas estão largamente associadas às suposições paradigmáticas subjacentes sobre a natureza do ambiente e as fronteiras entre este e a organização (Malan, 1994). “Quer dizer, os gerentes dão respostas apenas ao que eles percebem; as condições ambientais que não são notadas não afetam as decisões e ações gerenciais. Isso significa que o mesmo ambiente ‘objetivo’ pode mostrar-se de forma diferente para diferentes organizações.” (Snow apud Malan, 1994:67).

É a percepção dos executivos acerca do grau de turbulência que determinará as respostas estratégicas da organização. Dessa forma, é possível que indivíduos que compartilham do mesmo ambiente físico possam ter percepções completamente diferentes do grau de turbulência. Dois executivos exatamente nas mesmas condições ambientais podem perceber essas condições de forma diferente (em função de cultura, valores, experiências e prioridades específicas) e, portanto, dar respostas diferentes. Se não fosse assim, todas as organizações teriam exatamente as mesmas respostas estratégicas durante períodos de crise, sabe-se, porém, que isso não acontece (Malan, 1994).

Esta postura diferenciada em relação às diversas fronteiras ambientais reflete a percepção e interpretação das condições ambientais pela coalizão dominante (Cyert e March apud Child, 1972). Em sua tentativa de definir e manipular seus próprios nichos de ambiente, ela pode escolher ignorar ou reprimir certos acontecimentos que nele ocorrem, os quais não sejam interessantes para seu “domínio organizacional”, selecionando os aspectos com que irá lidar (Hall, 1984).

Weick (apud Pfeffer e Salancik, 1978:72) afirma que “o ser humano cria o ambiente para o qual o sistema então se adapta. O ator humano não reage ao ambiente,

ele o faz”. Na mesma linha de raciocínio, Miles, Snow e Pfeffer (apud Topping, 1991:53) colocam que “ambientes organizacionais importantes são aqueles que são decretados ou criados através de um processo de atenção”. Dessa forma a organização não possui um papel observacional passivo (Weick, apud Dooley, 1997). A decretação do ambiente, suas contingências e demandas externas são em parte determinadas pelas estruturas organizacionais, pelos sistemas de informação e pela distribuição de poder e controle dentro das organizações (Pfeffer e Salancik, 1978).

#### **2.1.4 - Influência do Ambiente nas Respostas Organizacionais,**

Stoner e Freeman (1995) afirmam que o ambiente pode ser considerado pela organização como fonte de informações e/ou de recursos. Assim a organização pode enfrentar um desses problemas teóricos: **incerteza**, ocasionada pela carência de informação, e **dependência** de fontes externas na obtenção de recursos vitais para seu funcionamento. Hannan e Freeman (apud Stoner e Freeman, 1995) elaboraram os seis fatores ambientais que influenciam o nível de incerteza e dependência de uma organização (Tabela 1).

#### **TABELA 1 - FATORES QUE AFETAM A INCERTEZA E A DEPENDÊNCIA DE UMA ORGANIZAÇÃO**

---

*O ambiente é mais incerto e mais difícil de ser compreendido quando:*

- ◆ é mais diferenciado;
- ◆ está mudando;
- ◆ há várias inter-conexões entre seus diversos elementos.

*As organizações são mais dependentes de um meio ambiente quando:*

- ◆ os recursos necessários não são amplamente disponíveis;
  - ◆ esses recursos não são distribuídos de modo uniforme;
  - ◆ o aumento da conectividade perturba elementos do ambiente e as ligações entre eles.
- 

**FONTE:** Hannan e Freeman (apud Stoner e Freeman, 1995).



A incerteza é a variável mais comumente citada para caracterizar o ambiente externo de uma organização. Diversos autores afirmam que o ambiente está se tornando cada vez mais incerto (Drucker, Peters, Vaill apud Malan, 1994). As organizações fazem escolhas estratégicas com relação às suas estratégias, estruturas, tecnologias e processos, na tentativa de responder à incerteza ambiental e reduzi-la (Allred, 1989). Contudo, sabe-se que para cada organização existe um nível “aceitável” de incerteza, o qual varia de acordo com sua orientação estratégica.

As respostas organizacionais ao ambiente são baseadas nas escolhas estratégicas feitas dentro da organização pela coalizão dominante. Os gerentes esforçam-se para tomar decisões racionais de modo a manter a organização alinhada com o ambiente; entretanto, sabe-se que suas capacidades para fazerem isso é limitada pela qualidade de suas habilidades, de sua informação e julgamento.

As organizações possuem uma variedade de respostas às mudanças no ambiente. Em alguns casos elas resolvem mudar para melhor se alinhar ao ambiente (Miller e Friesen apud Topping, 1991), enquanto que em outras situações podem resistir à mudança. Alguns autores acreditam que os diferentes tipos de resposta devem-se a como as mudanças ou questões ambientais são desencadeadas e interpretadas dentro da organização (Dutton e Duncan apud Topping, 1991).

Outros, contudo, sugerem que as diferenças surgem a partir de várias limitações (por exemplo, o tamanho da organização), que inevitavelmente criam inércia e resistência à mudança (Boeker apud Topping, 1991). Em ambos os casos, as características organizacionais e gerenciais são vistas como forças moderadoras no relacionamento entre o ambiente e a mudança estratégica (Cook apud Topping, 1991).

Para Lawrence e Lorsch (apud Morgan, 1996), diferentes tipos de organizações são necessários para lidar com diferentes condições de mercado e tecnologia. As organizações que operam em ambientes incertos e turbulentos devem possuir um maior grau de diferenciação interna do que aquelas que estão em ambientes menos complexos e mais estáveis. Dooley (1997) parece concordar com esses autores ao afirmar que formas mais abertas e flexíveis são necessárias para lidar com ambientes em mudança.

Como nem todos os ambientes organizacionais são iguais, as estruturas mais adequadas a estes também não o são. Bowditch e Buono (1992) sugerem uma tipologia para caracterizar o ambiente organizacional (ver Tabela 2), onde as diferentes

estratégias para a adaptação organizacional possuem efetividade variável dependendo das condições ambientais existentes.

De acordo com Pettigrew (1992), de modo geral, o ambiente no qual operam empresas do setor público, que é o caso da organização estudada neste trabalho, é um ambiente político muito mais complexo do que aquele onde estão inseridas as empresas privadas. Entretanto, ele salienta que não se deve assumir que essas categorias setoriais são estáticas e que as organizações públicas atuam somente no setor público.

**TABELA 2 - UMA CONCEITUALIZAÇÃO DA INCERTEZA E DA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL APROPRIADA**

		Baixa Incerteza	Incerteza Baixa-Moderada
M u d a n ç a	Estável	<i>Ambiente</i> Pequeno número de elementos externos Os elementos externos permanecem iguais ou mudam lentamente <i>Estrutura Organizacional</i> Mecanicista (formal, centralização) Poucos departamentos Mecanismos indiretos de integração	<i>Ambiente</i> Grande número elementos externos Os elementos permanecem iguais ou mudam lentamente <i>Estrutura Organizacional</i> Mecanicista (formal, pouca descentr.) Muitos Departamentos Mecanismos de Integração geralmente indiretos, com alguns diretos
	A m b i e n t	Incerteza Moderada-Alta <hr/> <i>Ambiente</i> Pequeno número elementos externos Elementos em mudança contínua <i>Estrutura Organizacional</i> Orgânica (informal, centralização) Poucos departamentos Mecanismos de integração principalmente indiretos, com alguns diretos	Alta Incerteza <hr/> <i>Ambiente</i> Grande n° elementos externos Elementos em mudança contínua <i>Estrutura Organizacional</i> Orgânica (informal, descentralização) Muitos departamentos (grande diferenciação) Mecanismos de integração principalmente diretos
a l	Instável		
		Simplex	Complexa
<b>Complexidade Organizacional</b>			

FONTE: Bowditch e Buono, 1992, p, 148.

Parece evidente que o ambiente é um fator chave - embora não seja o único - para compreender o que se passa nas organizações e com elas. Hall (1984) adverte que toda organização depende, de alguma forma, de seu ambiente, e cada uma adota estratégias internas para lidar com as pressões percebidas (Snow e Hrebiniak apud Hall, 1984), gerando posturas específicas.

Além disso, em qualquer uma das perspectivas teóricas contemporâneas para o estudo das organizações em nível macro - tais como seleção natural, dependência de recursos, escolha estratégica, modelo racional de contingências, custo das transações e institucional - o ambiente organizacional (tanto o real como o percebido) é considerado um fator chave para seu desenvolvimento e sobrevivência (Hall, 1990). Essas perspectivas serão detalhadas na seção seguinte.

A suposição subjacente a este estudo é a de que as organizações estão enfrentando ambientes que estão se tornando cada vez mais incertos, instáveis e turbulentos. Drucker (apud Malan, 1994) o referenciou como sendo a “era da descontinuidade”, e Ansoff (1984) fala da natureza “surpreendedora” do ambiente.

Existem também outras suposições que foram consideradas para a realização deste estudo:

1. **Contingência dinâmica, não-determinística** - As organizações precisam adequar-se a seus ambientes no sentido de serem efetivas no longo prazo. Contudo, não se trata de uma adaptação puramente determinística, como a descrita pelos teóricos contingenciais (Lawrence e Lorsch, Donaldson apud Malan, 1994) e pelos ecologistas populacionais (Hannan e Freeman apud Malan, 1994). Ao contrário, o grau de adequação possui um grande elemento de escolha estratégica (Child, 1972). As organizações também influenciam seus ambientes e usam a escolha para obter controle sobre seu ambiente e para reduzir o grau de turbulência.
2. **Realidade construída** - Embora os ambientes possuam um elemento objetivo e tangível, assume-se que o ambiente organizacional é largamente construído socialmente (Berger e Luckman, Weick, Smircich e Stubbard apud Malan, 1994). Existe uma diferença entre a realidade objetiva e a percepção que as pessoas têm da turbulência e são essas percepções os membros da organização têm de seus ambientes decretados (promulgados), que influenciam suas escolhas estratégicas.

3. **Ambientes dinâmicos turbulentos** - Turbulência é um conceito dinâmico (Emery e Trist, Terreberry apud Malan, 1994). Todos os ambientes possuem vários graus de turbulência. A percepção da turbulência é uma função tanto da incerteza ambiental objetiva, como da construção social dos indivíduos no ambiente (Cameron, Kim e Whetten apud Malan, 1994).
4. **Papel dos líderes organizacionais** - Os líderes organizacionais influenciam as respostas estratégicas da organização. Contudo, esta não é a única influência na organização. As respostas organizacionais são complexas e altamente integradas e existem diversos fatores influenciadores dos quais o efeito executivo não é único. Todavia, em condições de alta turbulência social e política, a influência dos líderes nas respostas da organização será maior (Tushman e Romanelli; Cameron, Kim e Whetten apud Malan, 1994).

A forma como as organizações respondem a seus ambientes vai depender dos pressupostos que elas possuem com relação à interação organização/ambiente. Algumas perspectivas teóricas - as quais serão discutidas na próxima seção - assumem que as respostas organizacionais são determinadas pela realidade objetiva do ambiente e que as organizações ou se adaptam às pressões ambientais, ou morrem. Por outro lado, existe a suposição de que os atores organizacionais são agentes livres e possuem um grau de escolha estratégica na seleção de respostas apropriadas (Child, 1972).

As respostas estratégicas são o resultado de como os gerentes dão sentido a seus ambientes (Smircich e Stubbard apud Malan, 1994), ou seja, através de suas percepções eles decretam um determinado ambiente (Weick apud Malan, 1994). Os fatores ambientais são realmente objetivos e mensuráveis, mas é o modo como esses elementos são “filtrados” (Boyd, Dess e Rasheed apud Malan, 1994) pelos atores organizacionais que conduzirá diretamente às respostas organizacionais.

O presente estudo assume que as respostas organizacionais são o resultado da percepção gerencial. Será investigado o efeito do ambiente objetivo turbulento de acordo com as percepções dos executivos nesse ambiente, bem como a influência daquelas percepções no padrão particular de respostas estratégicas. Cabe aqui também salientar que o ambiente externo investigado está limitado ao período de 1975 a 1996 e assumiu-se que as mudanças ocorreram naquela época.

## **2.2 - Mudança e Adaptação Estratégica**

Nesta seção serão abordadas as principais técnicas e os modelos para o estudo da mudança e da adaptação estratégica. Ao final será apresentado o modelo utilizado para a análise do processo de mudança e de adaptação estratégica do Instituto Cepa/SC. A primeira parte introduz a discussão definindo estratégia e sua importância na compreensão da mudança estratégica. Isso é feito utilizando a conceituação de estratégia de Mintzberg (1973) como plano, padrão, posição e perspectiva.

A segunda parte fornece os principais conceitos e perspectivas teóricas para o estudo da mudança estratégica organizacional. Uma dessas abordagens, a da escolha estratégica, servirá de base para o modelo de análise escolhido para esta pesquisa.

A autora finaliza este item descrevendo o modelo utilizado para analisar as mudanças estratégicas ocorridas no Instituto Cepa/SC, qual seja, o de Pettigrew (1987), das três amplas classes de variáveis de mudança estratégica: conteúdo, processo e contexto da mudança. Para complementar serão incluídos alguns elementos propostos por Child e Smith (1987). Estes, caso o leitor deseje, podem também ser usados prescritivamente para planejar e desenhar estratégias.

### **2.2.1 - Estratégia e Mudança**

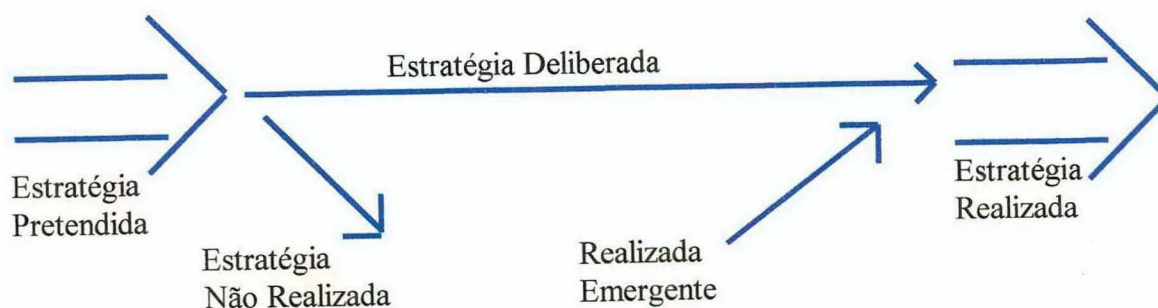
A definição de estratégia é crucial para o entendimento da mudança estratégica, porque a anterior determina o domínio de definição da última. Em outras palavras, a natureza da definição da estratégia pode tanto expandir como restringir a interpretação da mudança estratégica (Topping, 1991). Sua definição altera não apenas a conceituação da mudança, mas também a maneira pela qual esta é estudada.

De acordo com Mintzberg (1987), uma estratégia pode ser descrita tanto como um plano para o futuro como um padrão do passado. Como plano, a estratégia é definida como um curso de ação pretendido, resultante de um processo formalizado (Chandler apud Topping, 1991). Utilizando esta definição, a mudança estratégica é caracterizada como o resultado de um esforço organizado e concentrado, excluindo, assim, os elementos de mudança dinâmicos e os não planejados. Já como padrão, ela requer que

se analisem as estratégias através de longos períodos de tempo, como elas se formam e desaparecem nas organizações, bem como a investigação dos pontos de mudança (Mintzberg & McHugh, 1985; Mintzberg, 1987).

É fundamental que reconhecer também a diferença entre estratégias pretendidas e estratégias realizadas (Figura 3). Planos são estratégias pretendidas, enquanto padrões são estratégias realizadas. A existência de estratégias deliberadas e emergentes é inerente a essa interpretação. Uma estratégia pretendida pode tanto ser realizada como se pretendeu, ou não ser realizada. Por outro lado, estratégias realizadas podem ter sido totalmente deliberadas, como podem ter surgido através do tempo (estratégias emergentes). Essas definições de estratégia abrangem o reconhecimento de diferentes tipos de mudança estratégica. As estratégias emergentes resultam em mudança não planejada, enquanto as deliberadas sugerem uma alteração planejada (Topping, 1991).

**FIGURA 3 - FORMAS BÁSICAS DA ESTRATÉGIA**



**FONTE:** Mintzberg e McHugh, 1985, p.162.

Mintzberg e McHugh (1985) preferem ver a estratégia deliberada e a emergente como pontos finais de um *continuum*. Para eles, nenhuma organização pode funcionar apenas com estratégias puramente deliberadas (intenções precisamente realizadas), nem com estratégias completamente emergentes (ausência total de intenção e liderança, apesar dos padrões de ação).

Mintzberg (1988) também definiu estratégia como uma posição. Isto é, uma estratégia pode ser uma posição ou um meio de localizar uma organização em um determinado ambiente. Como uma perspectiva, a estratégia seria “uma maneira arraigada de perceber o mundo” (Mintzberg, 1988:18). Refere-se à orientação gerencial comparti-

lhada pelo pensamento coletivo o qual reflete o modo como as decisões são tomadas, assim como as normas e valores da organização que modelam o comportamento estratégico dos gerentes (Ginsberg e Grant apud Topping, 1991). A mudança a partir dessa perspectiva reflete-se nas alterações básicas da orientação gerencial.

Num sentido mais amplo, o conceito de estratégia organizacional abrange as decisões feitas pela direção da organização, objetivando combinar os recursos organizacionais com as oportunidades e limitações ambientais (Allred, 1989). Na mesma linha, Mansfield (apud Allred, 1989) afirma que a estratégia de uma organização pode ser vista como a predisposição coletiva da alta gerência nas decisões relacionadas à tarefa da organização em seus relacionamentos com o ambiente. É um padrão em uma tendência de decisões organizacionais contínuas, que constituem um comprometimento de recursos ou de ações. Isso inclui tanto as estratégias realizadas como as pretendidas (Mintzberg e Waters apud Topping, 1991), projetadas para alcançar as metas estabelecidas para interagir com o ambiente. A estratégia pode ser o resultado do planejamento premeditado ou da tomada de decisões *ad hoc* (Miles e Snow, 1978; Mintzberg apud Allred, 1989).

Miles e Snow (1978) argumentam que as condições ambientais não permitem que as organizações possuam uma única forma para se adaptarem ao ambiente. Cada organização desenvolve uma estratégia diferente em função de sua percepção acerca do ambiente ser única. Isto é, as estratégias são únicas para uma organização e exibem seu estilo de ação distinto.

As respostas estratégicas não são mutuamente exclusivas. As organizações, através de seus gerentes, precisam administrar as contingências ambientais, utilizando todos os modos descritos anteriormente, e não apenas um (Johnson apud Malan, 1994). A efetividade organizacional resultará da combinação correta das respostas estratégicas. O padrão mais apropriado dependerá dos fatores organizacionais, ambientais e individuais existentes.

Uma organização deve desenvolver estratégias que otimizem suas vantagens sobre seus competidores, sua competência distinta, ou seja, as coisas que a organização faz especialmente bem em comparação com seus competidores. Snow e Hrebiniak (apud Allred, 1989) concluem que estratégias diferentes precisam ser apoiadas por competências distintas apropriadas. Condições e tendências no ambiente que afetam significativamente as áreas consideradas como competências distintas são aquelas às quais os

gerentes prestam mais atenção. Portanto, a importância de várias tendências ambientais será percebida diferentemente de acordo com a competência distinta da organização.

Os limites estabelecidos da definição de estratégia levam a diferentes interpretações conceituais e operacionais da mudança estratégica. Portanto, neste trabalho a estratégia será caracterizada de forma mais ampla, não apenas como um plano ou um padrão que engloba vários níveis ou posições, mas também a partir de perspectivas racionais ou adaptativas, dependendo da situação.

### **2.2.2 - Mudança e Adaptação: principais conceitos e perspectivas teóricas**

Esta seção apresenta uma revisão teórica da mudança estratégica. Aqui estão colocadas algumas definições acerca da mudança e da adaptação estratégica, além das principais perspectivas teóricas existentes para seu estudo.

A maior parte da ciência deste século foi pesadamente influenciada pelos princípios científicos de Newton, LaPlace e Descartes (Capra, 1982). Esse paradigma tinha como princípio que o estado natural de um sistema era o equilíbrio e que saídas do equilíbrio seriam desanimadas. Do mesmo modo, a abordagem pela qual se compreendia um sistema era reducionista e determinística; ou seja, através da compreensão dos elementos que compõem um sistema e da maneira pela qual eles interagem, os estados futuros do sistema poderiam, teoricamente, ser previstos. As teorias de gerenciamento do século 19 e do início do século 20 também foram influenciadas por este paradigma, reducionista e determinístico, que tinha o equilíbrio como princípio central (Dooley, 1997). Na medida em que a ciência progrediu no século 20, diferentes paradigmas de pensamento científico surgiram. O mesmo aconteceu com a teoria gerencial.

No mundo de hoje, sabe-se que a necessidade de introduzir e cultivar a noção de mudança e inovação nas organizações deixou de ser apenas um modismo, para se tornar uma questão de sobrevivência e sucesso. A crescente turbulência<sup>1</sup>, a complexi-

---

<sup>1</sup> A turbulência é aqui definida como sendo a dimensão ou tamanho da mudança que ocorre nos fatores ou componentes do ambiente organizacional (Smart e Vertinsky *apud* Pereira, 1996). Ela é caracterizada pela complexidade, bem como pela rapidez das mudanças nas interligações no ambiente (Terreberry *apud* Malan, 1994), que acabam por



dade e a incerteza<sup>2</sup> ambientais impõem às organizações um dinamismo e capacidade de adaptação sem precedentes na história. Segundo Chakravarthy (1991), adaptar-se a um ambiente turbulento é difícil. Uma empresa que enfrenta este tipo de ambiente normalmente procura um nicho de mercado que seja ao mesmo tempo estático e relativamente simples, pois lidar com toda a complexidade e dinâmica associadas com a turbulência ambiental é impossível (Emery e Trist apud Chakravarthy, 1991).

Pode-se dizer que tais ambientes turbulentos são a fonte de incerteza para as organizações (Malan, 1994), que encaram as mudanças rápidas e imprevisíveis no ambiente como sendo hostis e ameaçadoras para a sua sobrevivência.

Muitas organizações não estão conseguindo superar os desafios gerados, devendo para tanto modificarem-se no sentido de garantir a sobrevivência através de uma estrutura que lhes permita maior flexibilidade, fator fundamental na busca por competitividade. Pois, como afirmam Stoner e Freeman (1995), a sobrevivência de uma organização depende de sua habilidade em adaptar-se às mudanças no mundo ao seu redor.

Similarmente, outros autores, como Chakravarthy (1982) e Pettigrew (1987), dizem que a mudança estratégica deve ser concebida como um processo que envolve não apenas decisões baseadas em dados reais, mas também em percepções acerca do ambiente e os aspectos políticos.

Contudo, Kotter e Schlesinger (1979) lembram que a mudança normalmente é temida porque significa uma perturbação no *status quo*, uma ameaça aos direitos adquiridos das pessoas em seus empregos e uma reviravolta nos modos já estabelecidos de fazer as coisas. Muitas vezes, os membros organizacionais tornam-se supersticiosos, acreditando que o que funcionou no passado funcionará para sempre, dificultando a visualização da necessidade de contínua mudança e adaptação (Pfeffer e Salancik, 1978). Mesmo mudanças que pareçam ser positivas ou racionais envolvem perda e incerteza.

Existem várias definições para a adaptação organizacional. Na visão de Child e Smith (1987) ela se refere à habilidade dos decisores em reconhecer, interpretar e

---

exceder a capacidade de previsão da organização e, portanto de controlar as conseqüências de suas ações.

<sup>2</sup> Por incerteza entende-se o grau de previsibilidade nos relacionamentos entre a organização e os vários setores de seu ambiente externo, ou seja, os estados futuros do mundo não podem ser antecipados ou corretamente previstos.

implementar estratégias, de acordo com as necessidades e mudanças percebidas no seu ambiente (arena cognitiva) de forma a assegurar, em última instância, a sobrevivência da organização. Adicionalmente, eles afirmam que para as empresas a inovação estratégica se refere às principais decisões e à sua implementação a respeito da escolha de produtos e mercados, de processos e tecnologias de produção e da organização do trabalho.

Hrebiniak e Joyce (1985) dizem que a adaptação é um processo dinâmico que resulta da força relativa e do tipo de poder, ou da dependência existente entre a organização e o ambiente. A posição de uma organização pode mudar, ao longo do tempo, como resultado tanto de escolhas estratégicas como de mudanças no ambiente externo.

Miles e Snow (1978) definem adaptação como sendo o alinhamento consistente das decisões referentes ao domínio, à tecnologia e à estrutura organizacional, quer seja de modo proativo ou de modo reativo. Seu modelo apresenta quatro tipos de organizações, classificadas de acordo com as estratégias usadas para responder ao ambiente: defensoras, prospectoras, analisadoras, e reatoras.

Hage (apud Hall, 1984) considera a mudança como sendo qualquer alteração e transformação da forma organizacional que a empresa realiza visando à sua sobrevivência no ambiente. Já a adaptação estratégica é definida como o caminho percorrido em direção à mudança.

A adaptação organizacional pode ser vista como um processo através do qual a coalizão dominante primeiro toma consciência das condições mutantes no ambiente da organização e em seguida responde através de ajustes internos. Uma organização mantém ou melhora seu alinhamento com o ambiente no qual está inserida fazendo uma série de ajustes. Esses ajustes podem variar de pequenas mudanças em procedimentos no fluxo de trabalho, até modificações significativas que alterem o domínio organizacional (ver Figura 4).

Alguns autores defendem a idéia de que para as organizações sobreviverem e se desenvolverem atualmente não basta apenas que elas adotem simples mudanças visando adaptarem-se ao ambiente no qual estão inseridas. É preciso que elas sejam capazes de antecipar os eventos, bem como as respostas às ameaças e oportunidades que o ambiente fornece, agindo de maneira proativa (Brown e Moberg; Kelly e Amburgey apud Pereira, 1996). Sabe-se, entretanto, que as respostas organizacionais às pressões ambientais não são automáticas, nem necessariamente racionais (Hall, 1984).

#### FIGURA 4 - TIPOS DE AJUSTES ORGANIZACIONAIS

---

1. Ajustes de procedimento	Mudanças determinadas pelos gerentes nos procedimentos de trabalho, no fluxo de informação, no horário e outras.
2. Ajustes gerenciais na política e processos	Mudanças na quantidade ou tipo de participação na tomada de decisão, no estabelecimento de metas, etc.
3. Ajustes inter-departamentais na estrutura e processos	Mudanças no desenho dos empregos, por exemplo: enriquecimento do emprego, papel do trabalho e fluxo de trabalho, relacionamento dos papéis, etc.
4. Ajustes interdepartamentais na estrutura e processos principais	Mudanças no grau de centralização das principais decisões, arranjos funcionais vs. arranjos de produção, etc.
5. Ajustes supra- ou extra organizacionais	Mudanças no produto ou serviço básico oferecido para a clientela, ou tipo de propriedade - fusão, dissolução, etc.

---

**FONTE:** Miles apud Allred, 1989, p. 68.

Este trabalho partirá do princípio de que as organizações e seus ambientes estão mudando continuamente (March, Taylor apud Fernandes, 1996), podendo as organizações redefinirem, mudarem e influenciarem o ambiente a seu favor através de escolhas estratégicas (Brow e Moberg apud Fernandes, 1996). O processo de mudança seria, dessa forma, caracterizado como um processo de aprendizagem (Beer et al. apud Fernandes, 1996), no qual a organização está sempre reavaliando seus processos e estruturas, objetivando verificar os erros e acertos cometidos.

#### 2.2.2.1 - Principais Perspectivas Teóricas para o Estudo da Adaptação Organizacional

Existem diversas teorias que procuram explicar como as organizações se adaptam a seus ambientes. Elas podem ser agrupadas basicamente em dois grupos de perspectivas: **1) Determinísticas** - são as que consideram que o ambiente organizacional é altamente determinístico e imutável, controlando e coagindo as organizações a se adaptarem de acordo com suas imposições (Miles, 1982). É como se um "Sr. Ambiente" viesse à organização dando-lhe ordens para que mude suas estruturas e atividades (Pfe-

ffer e Salancik, 1978). O ambiente considerado, neste caso, é o imediato (ambiente específico, de ação direta). Aqui, destacam-se a abordagem da ecologia das populações e a institucional (Miles, 1982). **2) Voluntaristas:** Nestas, a adaptação organizacional é vista como resultado das escolhas feitas pela coalizão dominante, as quais são realizadas com base em seus valores, tanto com relação a seu ambiente específico, como com relação ao ambiente mais geral. Nesta perspectiva, as organizações têm poder até mesmo para influir no ambiente onde já estão operando. As principais abordagens aqui são: dependência de recursos, seleção racional (modelo racional de contingências) e a escolha estratégica. Todos esses modelos serão detalhados a seguir.

O **modelo da ecologia das populações**, também conhecido como **seleção natural**, assume que, dado um grupo de organizações, algumas, por mera sorte, irão desenvolver características mais compatíveis com as condições ambientais mutantes do que outras (Alchian apud Allred, 1989). Assim, o comportamento e o destino de populações de organizações seria previsível, dadas certas características específicas do ambiente onde elas atuam (Miles, 1982; Hall, 1990; Hrebiniak e Joyce, 1985). Essa abordagem “propõe que os fatores ambientais selecionam aquelas características organizacionais que melhor se adaptam aos ambientes” (Aldrich e Pfeffer apud Hall, 1990:378), onde aqueles fatores determinarão quais organizações terão sucesso e quais fracassarão, “selecionando” os competidores mais fortes através da eliminação dos mais fracos (Hall, 1984; Pfeffer e Salancik, 1978; Morgan, 1996). Nesta perspectiva, o papel dos gerentes limita-se a imitar estruturas e processos bem-sucedidos de outras organizações.

Este modelo não lida com unidades organizacionais únicas; seu interesse está nas populações de organizações (Aldrich e Pfeffer apud Hall, 1984). A adaptação organizacional pode ser vista como a aplicação de procedimentos operacionais padronizados, para situações apropriadas, os quais já foram eficazes anteriormente (March, 1981). A direção da mudança organizacional é no sentido de uma melhor adaptação ao ambiente, e não necessariamente na direção de organizações mais complexas ou melhores. (Hall, 1984). Este modelo nega o papel da escolha estratégica, aprendizagem e adaptação organizacionais.

O **modelo institucional** procura explicar por que as organizações adotam determinadas formas (Hall, 1990). DiMaggio e Powell (apud Hall, 1990) defendem que o

“isoformismo institucional” é a principal razão para explicar as formas organizacionais que são assumidas.

O “isoformismo institucional” dentro de um mesmo campo acontece por três razões: as forças coercitivas do ambiente podem impor uniformidade às organizações; as organizações imitam ou modelam umas às outras; as pressões normativas que surgem da crescente profissionalização da força de trabalho, torna quase impossível distinguir entre o corpo gerencial das distintas organizações.

Outro conceito definido por eles é o de campo organizacional, o qual é bastante semelhante ao enfoque das populações de Hannan e Freeman (apud Hall, 1990). Sua análise baseia-se no pressuposto de que as organizações existem nesses campos, os quais são formados por outras organizações semelhantes. A tendência é que dentro desses campos as organizações se tornem cada vez mais homogêneas.

Na perspectiva institucional, o desenho organizacional é resultante não de um processo racional, mas de pressões internas e externas, fazendo com que ao longo do tempo as organizações de um campo se tornem parecidas com as demais.

Aldrich e Pfeffer (apud Hall, 1990) sugerem que existe um modelo alternativo denominado **dependência de recursos**, o qual valoriza as ações e decisões estratégicas tomadas pela organização para adaptar-se ao ambiente, buscando até mesmo influenciá-lo, a fim de reduzir a dependência da organização. Neste modelo, as organizações são vistas como dependentes do ambiente para obter os recursos necessários à realização de suas atividades. Um elemento chave é a escolha estratégica (Chandler e Child apud Hall, 1984). Este conceito significa que uma decisão é tomada de um conjunto de alternativas, tendo em vista a estratégia que a organização irá utilizar para lidar com o ambiente. Entretanto, segundo Aldrich e Pfeffer (apud Hall, 1984), existem limitações quanto à gama de escolhas disponíveis para a organização, tais como barreiras legais, tamanho da organização e custos, entre outras. O modelo enfatiza a importância dos arranjos internos de poder, bem como as demandas dos grupos externos na determinação das escolhas realizadas, as quais são tomadas dentro de um contexto político.

Existem três maneiras através das quais as escolhas estratégicas são tomadas em termos de ambiente. Na primeira, os responsáveis pelas decisões possuem autonomia. A segunda maneira envolve as tentativas de manipular o próprio ambiente. E no terceiro modo, elas são efetuadas baseando-se no fato de que as condições ambientais

são percebidas e avaliadas de maneira diferente, por pessoas diferentes, ou seja, considera-se que a “realidade” das organizações é uma construção social.

Os atores organizacionais definem a realidade em termos de seus próprios antecedentes e valores (Silverman e Benson apud Hall, 1984). O ambiente é percebido, interpretado e avaliado por atores dentro da organização. A percepção se transforma na realidade e as condições ambientais só são importantes se forem percebidas pelos responsáveis pelas decisões organizacionais. Isso pode explicar por que algumas vezes os decisores da organização podem não reagir à mudanças ambientais observáveis (Child, 1972). Desse modo, as diversas organizações agirão de modo diferente perante as mesmas condições ambientais, já que as percepções são diferentes (Dutton e Duncan, Kanter apud Topping, 1991; Malan, 1994). E, quanto maior for a semelhança entre a percepção (ambiente percebido) - e as conseqüentes ações da organização acerca do ambiente - e a realidade objetiva (ambiente real), a princípio maiores serão as chances de sucesso da organização. Isto é, o primeiro passo para uma organização ser efetiva é que sua coalizão dominante perceba adequadamente o ambiente (Pfeffer e Salancik, 1978).

Outros autores ainda acreditam que as diferentes respostas ao ambiente são resultantes não apenas das diferentes interpretações que os atores organizacionais possuem acerca daquele ambiente, mas também de vários fatores contextuais internos à organização, tais como seu tamanho (Boeker apud Topping, 1991). Dessa forma, para compreender a mudança estratégica é fundamental que se considerem não apenas as mudanças ambientais, mas também certos fatores internos à organização.

Uma condição contextual que também parece afetar a mudança é a performance (Ginsberg apud Topping, 1991). Quer dizer, a performance passada influencia a mudança estratégica, e esta, em troca, afeta a performance subsequente (Schendel, Patton, e Riggs apud Topping, 1991). Alguns autores defendem a idéia de que os resultados de performance podem influenciar mudanças na medida em que fornecem *feedbacks* que indicam a efetividade ou inefetividade da estratégia atual (Dutton e Duncan, Ginsberg apud Topping, 1991).

Já os teóricos do **modelo racional de contingências**, também conhecido como **modelo da escolha** ou **seleção racional**, afirmam que embora as condições ambientais determinem em grande escala a eficácia de diferentes estruturas e processos organizacionais, os gerentes de organizações bem-sucedidas selecionam entre várias estrutu-

ras e processos os que favorecem a manutenção do equilíbrio da organização com seu ambiente. Eles acreditam que as ações organizacionais são resultantes das opções feitas entre um conjunto de alternativas, num determinado contexto ambiental de restrições e oportunidades, utilizando alguma regra de decisão com a qual comparar as alternativas em termos das conseqüências esperadas com as metas previstas (Hall, 1990; Miles, 1982; March, 1981, Allred, 1989). A ação pode ser vista como solucionadora de problemas. Porém, a racionalidade limitada da coalizão dominante limita à disponibilidade de informações que ela possui para decidir.

Uma abordagem mais recente incorpora elementos tanto da abordagem da seleção natural como da seleção racional. Esta abordagem é a **escolha estratégica**, a qual defende a idéia de que a estrutura organizacional é apenas parcialmente determinada pelas condições ambientais. Embora os fatores do ambiente externo possam impor algumas limitações à organização, os gerentes podem fazer escolhas com relação ao domínio organizacional, às tecnologias e às estruturas adotadas. Além disso, eles podem manipular o ambiente em algum grau, visando reduzir dependências e incertezas. As limitações não são predestinadas ou irreversíveis (Child, 1972; Pfeffer e Salancik, 1978). Ou seja, ao invés de aceitar o ambiente como um fator dado, ao qual a organização deve adaptar-se, é mais realístico considerá-lo como o resultado de um processo que envolve tanto adaptação ao ambiente como tentativas de modificá-lo (Pfeffer e Salancik, 1978).

Segundo Miles e Snow (1978), a abordagem da escolha estratégica é a que melhor explica a adaptação organizacional. Ela enfatiza o papel da cúpula gerencial (coalizão dominante), considerada o elo de ligação - também chamado por Malan (1994) de "filtro mediador" - entre a organização e o ambiente, pois é através de suas percepções que o ambiente é conhecido - o conceito de arena cognitiva de Child e Smith (1987) - e conseqüentes ações são tomadas (Child, 1972, Cook apud Topping, 1991).

Miles e Snow (1978) apontam seis características importantes para a abordagem da escolha estratégica:

- **Decretação ambiental** - As organizações criam seu próprio ambiente-tarefa através de uma série de escolhas.
- **Coalizão dominante** - As organizações possuem um grupo de decisores cuja influência no sistema é maior que a dos outros.

- **Percepções** - A adaptação organizacional tende a acontecer de acordo com as percepções da coalizão dominante com relação a seu ambiente, que não são necessariamente iguais às características reais daquele ambiente.
- **Segmentação** - A coalizão dominante é responsável pela divisão do ambiente e pela alocação de seus componentes às subunidades da organização.
- **Procura por atividades** - É a coalizão dominante que monitora aqueles elementos ambientais, julgados com sendo cruciais para a organização.
- **Limitações dinâmicas** - As percepções da coalizão dominante e os ajustes que ela realiza no presente são limitados por escolhas passadas. Limitações existentes podem ser reduzidas ou mesmo removidas através de mudanças importantes na estratégia. Contudo, qualquer direção nova será seguida de novas limitações.

Segundo Miles (1982), a maioria dos estudos sobre o relacionamento existente entre as organizações e o ambiente considera que este ambiente é determinístico e imutável com relação às organizações que dele dependem. A adaptação organizacional era vista como o processo pelo qual as organizações se ajustavam para estarem de acordo com as imposições do ambiente imediato (ou ambiente específico). Além disso, elementos do ambiente institucional mais amplo (ou ambiente geral) que circundava a população de organizações eram desprezados (Miles, 1982). Nada se falava sobre a escolha estratégica da organização; ignoravam-se os processos através dos quais a adaptação organizacional ocorria.

Entretanto, Child (1972) afirma que a análise da organização e do ambiente precisa reconhecer o exercício da escolha da coalizão dominante, pois ela pode selecionar o tipo de ambiente no qual a organização irá operar, criando seu ambiente organizacional, como sugeriram Weick (apud Child, 1972) e March (1981), qual seja, o ambiente importante às funções que a organização realiza. Além disso, as organizações têm poder até mesmo para influir no ambiente onde já estão operando (Child, 1972; March, 1981; Hall, 1984).

Esse processo de escolha caracteriza-se por ser um processo político, na medida em que diferentes opções são apoiadas por diferentes coalizões dentro da estrutura decisória. A opção finalmente selecionada é resultante do poder dos indivíduos e dos grupos que a apóiam (Hall, 1984). A ênfase na escolha estratégica reintroduz a im-



portância do controle e do poder para analisar as organizações (Pfeffer e Salancik, 1978). Em função desses fatores essencialmente estratégicos e políticos, as condições ambientais não podem ser vistas como determinantes da estrutura organizacional. Esta é definida a partir das percepções da coalizão dominante acerca do ambiente e das respectivas decisões e ações que ela pode conseqüentemente adotar na organização (Child, 1972; Miles, 1982).

Burns e Stalker (apud Morgan, 1996) também ressaltam a importância da percepção da coalizão dominante ao afirmarem que, dependendo dessa habilidade de percepção, bem como da adoção de um curso de ação significativo, é que uma organização pode adaptar-se de forma bem sucedida ao meio ambiente. Seus estudos e os de Woodward demonstram que no processo de organizar várias escolhas precisam ser feitas. Além disso, eles foram os primeiros a sugerir que para uma organização ser eficaz é necessário que ela encontre o equilíbrio ou a compatibilidade entre estratégia, estrutura, tecnologia, envolvimento e necessidade das pessoas e o ambiente externo.

Entretanto, conforme sugeriu Weick (apud Allred, 1989), as percepções da coalizão dominante podem não corresponder às condições reais no ambiente da organização. Na medida em que os gerentes escolhem dar atenção apenas a certas partes do ambiente, eles geram parcialmente as condições para as quais suas organizações respondem. Esse conceito é chamado de ambiente “decretado” e representa a porção do ambiente que os gerentes percebem como relevante para suas organizações.

Para Hrebiniak e Joyce (1985) a escolha estratégica e o determinismo ambiental não são explicações mutuamente exclusivas da adaptação organizacional. Devem ser posicionadas como variáveis independentes no processo de adaptação. A interação e a interdependência entre as duas, através do tempo, definem o comportamento organizacional. Astley, Van de Ven e Weick (apud Hrebiniak e Joyce, 1985) também concordam com esse ponto de vista. Weick (apud Allred, 1989) afirma que a escolha estratégica e o determinismo ambiental são ambos causa e conseqüência um do outro no processo de adaptação. O entendimento desse fenômeno dinâmico de mudança requer que se “pense em círculos” a fim de investigar a reciprocidade entre a organização e o ambiente para estudar a causalidade mútua resultante.

### 2.2.3 - Mudança Estratégica Organizacional: os modelos utilizados

Todas as empresas, de uma forma ou de outra, buscam a sobrevivência e para tanto procuram a mudança ou a adaptação que lhe possibilita permanecer ou se tornar competitivas. Vários são os autores que tratam de questões de mudança e adaptação organizacional; alguns deles já foram citados nessa pesquisa.

A maior parte das pesquisas realizadas sobre mudança organizacional, no entanto, não reconhece a importância das questões subjetivas que envolvem as organizações - por exemplo, o contexto político quando da tomada de decisões - nem as percepções da coalizão dominante, que em última instância é a responsável, pelas decisões estratégicas da organização (Child apud Pettigrew, 1988; Pereira, 1996). Ademais, essas abordagens não consideram os processos pelos quais as mudanças ocorreram. Constituem-se em pesquisas aistóricas, aprocessuais e acontextuais (Pettigrew, 1988).

Pettigrew (1985, 1987) propõe uma metodologia para estudar a mudança organizacional, observando que se trata de um processo humano complexo, no qual todos os membros da organização desempenham atividades, as quais podem estar relacionadas com a percepção do contexto da mudança, com a escolha do conteúdo da mudança ou com o processo de implementação da mudança.

O **contexto** (é o “porquê” da mudança) pode ser dividido em externo e interno. O **contexto externo** refere-se ao ambiente social, político, econômico e competitivo no qual a organização atua, bem como à percepção, ação e interpretação das políticas e eventos. Aqui se pode fazer uma correlação com a idéia de arena cognitiva de Child e Smith (1987). O **contexto interno** relaciona-se com a estratégia, estrutura, cultura corporativa e com o contexto político existente na própria organização através do qual surgem as idéias e impulsões para a mudança emergir (Pettigrew, 1987, 1992).

Embora o contexto possa delimitar ou restringir a ação, as organizações ainda têm condições de fazer escolhas quanto às suas ações e estratégicas (Pettigrew, 1987), desde que haja um controle adequado e seleção dos meios com que os resultados prescritos devam ser atingidos (Hrebiniak e Joyce, 1985).

Essa visão enfatiza o papel da escolha estratégica (Miles, 1982), pois considera que as organizações são capazes não só de captar as mudanças ambientais e adaptarem-se a elas, como também de realizar escolhas entre os tipos de ambiente nos

quais deseja operar, adaptado-se a esta escolha. As organizações agem para criar seus ambientes.

Nesta pesquisa, valorizam-se muito as diferentes percepções e representações mentais dos atores envolvidos nos processos de mudança, pois é a forma com que eles elaboram seus conhecimentos que contribuem para construir as realidades sociais que fundamentam suas ações. Os contextos onde a organização opera podem ser mobilizados, isto é, eles não são entidades inertes ou objetivas. Pelo contrário, são os atores - em particular a coalizão dominante - que, selecionando os elementos do contexto em função de seus próprios interesses e valores, elaboram esse contexto de determinada maneira.

O **conteúdo** (é “o quê” da mudança) da mudança diz respeito às áreas particulares de transformação que estão sob análise (Pettigrew, 1992). Podem ser citados como exemplos de conteúdo a tecnologia, os produtos, a posição geográfica e a cultura da organização. Formular o conteúdo de qualquer nova estratégia inevitavelmente requer o gerenciamento de seu contexto e processo (Pettigrew, 1987). Argumenta-se que a natureza das respostas por parte da organização pode ser moldada pelas características da questão que está sendo processada (Hall et al. apud Pettigrew, 1992).

Por último, tem-se o **processo** de mudança (é o “como” a mudança acontece), o qual diz respeito às ações, reações e interações entre as várias partes integrantes da organização (seus *stakeholders*) e que estão interessadas na mudança em questão.

De acordo com Pettigrew (1992), a pesquisa sobre mudança deve envolver a interação contínua entre o contexto, o processo e o conteúdo da mudança, junto com a habilidade em regular as relações entre os três.

Complementando, Child e Smith (1987) dizem que a mudança organizacional implica tanto uma reestruturação intelectual ou cognitiva, como uma alteração na estrutura material. Assim como Pettigrew (1992), esses autores também usam uma concepção teórica baseada na noção da análise processual, a qual enfatiza que a organização deve ser vista como um sistema contínuo, com seqüências de ações interdependentes e eventos que são utilizados para explicar processos de mudança organizacional.

No modelo desses autores - *Firm in Sector* (1987) - o contexto ao qual se refere Pettigrew (1987) é o setor no qual a organização se encontra inserida. Sendo as-

sim, aqui o contexto é mais limitado e assemelha-se ao conceito de ambiente específico, já discutido anteriormente (Bowditch e Buono, 1992; Hall, 1984, e outros). Dentro desse contexto específico, três aspectos são importantes para estudar a mudança organizacional: as **condições objetivas**, a **arena cognitiva** e a **rede colaborativa**.

As **condições objetivas** do setor no qual a organização opera dizem respeito aos fatores que podem criar pressões para a mudança na organização (tais como as condições tecnológicas, econômicas, etc.), pois sua sobrevivência requer que seu comportamento seja apropriado àquelas condições ambientais. Apesar de o ambiente real influir na efetividade organizacional e na escolha da estratégia adequada, aqui é o ambiente percebido que melhor explica a tomada de decisão (Child e Smith, 1987).

A **arena cognitiva** refere-se à construção mental que os membros da organização fazem do setor, decorrente da identificação das condições objetivas com suas crenças, ideologias e experiências de vida ou, em outras palavras, são as interpretações subjetivas por parte dos membros da organização acerca das condições reais do ambiente, o que é similar ao conceito de ambiente percebido de Bowditch e Buono (1992).

O último aspecto do modelo é a **rede colaborativa** ou a **rede de colaboradores atuais e potenciais**, que constitui a rede social de relacionamentos da organização. Os autores consideram que as organizações não são ilhas, mas estão ligadas por padrões de cooperação e filiação com outras empresas que podem vir a caracterizar-se como facilitadoras nas mudanças organizacionais, favorecendo, por exemplo, o sistema de informações da organização e, conseqüentemente, auxiliando na percepção dos elementos do ambiente.

A contínua relação entre esses três elementos é que determina o rumo das mudanças organizacionais. Desse modo, eles favorecem o tratamento da mudança organizacional a partir de uma perspectiva contextual.

Este trabalho segue uma linha de pesquisa que considera os caracteres históricos, contextuais e processuais da mudança (Pettigrew, 1992). Neste sentido, a mudança é vista como uma conseqüência não apenas de um processo racional e linear de solução de problemas, pois, como afirma Krausz (1991), embora a organização se proponha a funcionar racionalmente, outros processos não racionais intervêm. O ser humano, que é a menor unidade do sistema organizacional e que dá vida às organizações, age

em função de uma base tridimensional: cognitiva, emocional e racional. Esta última parece ser a menos atuante das três.

Assim sendo, aqui as explicações para mudança levam em conta tanto a continuidade como a mudança, as ações e estruturas, os elementos culturais, os fatores endógenos e exógenos, assim como com o papel da sorte e da surpresa (Pettigrew, 1987). Considera-se também que as mudanças são resultantes de processos que reconhecem lutas históricas e contínuas por poder e *status* como forças motoras.

Para que se alcancem os objetivos previamente definidos, este estudo utiliza como base teórica o modelo de Pettigrew (1985, 1987, 1992) e alguns elementos do modelo *Firm in Sector*, de Child e Smith (1987), os quais estão mais próximos da realidade por considerarem os aspectos contextuais da mudança, além das questões subjetivas que envolvem tais processos. Ademais, utilizaram-se também alguns elementos do modelo teórico de Mintzberg (1983), que será apresentado na seção seguinte, a fim de verificar como o poder influi em tais mudanças.

### 2.2.3.1 - Poder e Mudança

Todas as seis características da escolha estratégica citadas por Miles e Snow (1978) - decretação ambiental, coalizão dominante, percepções, segmentação, busca por atividades e limitações dinâmicas - ressaltam a importância da coalizão dominante no processo de escolha estratégica. Seu desempenho está ligado à questão do poder (formal e informal) existente nas organizações e ao seu redor. O poder é um fator chave da escolha estratégica, pois é aquele que o detém, que irá decidir o que será ou não feito pela organização.

Na literatura, o termo coalizão dominante é utilizado para definir aqueles que definem os rumos da organização (Hall, 1984) através de suas escolhas estratégicas. Ou seja, ela é o centro de poder da organização e, por ser ela um dos fatores chave é que nesta seção será discutido como se dá o processo de influência, aqui entendido como poder, e suas respectivas consequências nas mudanças estratégicas organizacionais.

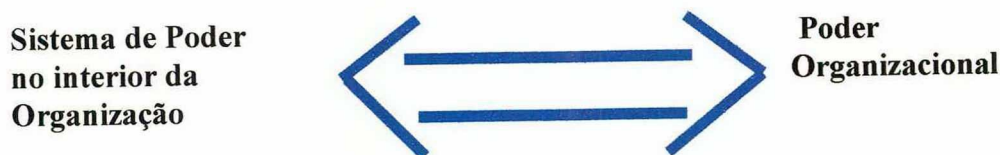
No caso da organização a ser estudada, a análise da influência do poder nas diversas mudanças estratégicas ocorridas torna-se ainda mais crucial, na medida em

que se trata de uma organização que está vinculada ao setor público agrícola estadual, onde aquele fenômeno parece se manifestar de forma preponderante.

Assume-se aqui que a mudança é uma consequência de decisões e ações individuais. Sendo assim, a pessoa que tem poderes para realizar ações que irão alterar a organização se torna crítica. Inevitavelmente, deve-se considerar quem controla a organização e como a distribuição de poder (influência) acontece (Pfeffer e Salancik, 1978).

Em função disso, as mudanças também são um produto de processos que têm como forças motoras as lutas históricas e contínuas por poder e *status*. Ao estudar processos de mudança organizacional, é fundamental observar que o comportamento organizacional resulta de um sistema de poder interno da organização, bem como do poder exercido externamente (Pfeffer e Salancik, 1978; Mintzberg, 1983). Esta relação está representada na Figura 5.

#### **FIGURA 5 - RELAÇÃO ENTRE PODER NO INTERIOR DA ORGANIZAÇÃO E COM O AMBIENTE EXTERNO**



**FONTE:** Borenstein, 1996:10.

Embora existam muitas outras forças que afetam o que as organizações fazem, o poder é muito importante e não pode ser ignorado pelos interessados em entender como as organizações trabalham e por que fazem o que fazem (Mintzberg, 1983; Crozier e Friedberg, 1977). Embora a maior parte da literatura desconsidere a atividade política das organizações, por acreditar que a mesma não seja uma função administrativa normal ou legítima, Pfeffer e Salancik (1978) afirmam que as organizações estão sempre envolvidas naquelas atividades, todavia com graus diferentes de efetividade.

Conforme Pfeffer e Salancik (1978) a organização é uma coalizão de grupos de interesses, em que cada um deles possui suas próprias preferências e objetivos - muitas vezes incompatíveis com os dos outros - que estão permanentemente tentando obter algo do conjunto, interagindo com os outros. A questão de quais interesses prevalecerão nas ações organizacionais é crucial na determinação das ações organizacionais.

Para eles, além de serem coalizões de interesse, as organizações são mercados nos quais a influência e o controle são transacionados e alocados de acordo os membros organizacionais mais importantes para sua sobrevivência e sucesso. Os participantes tentam trocar seus próprios recursos, seus desempenhos, por maior controle sobre o esforço coletivo, e então, usam aquele controle para gerar ações que beneficiem seus próprios interesses. Tendo em vista que as organizações não controlam os recursos de que necessitam para sua sobrevivência e desenvolvimento, quanto mais críticos e escassos forem esses recursos, mais os que os controlam possuem poder sobre elas.

Existem diversas definições de poder. No entanto, neste trabalho dar-se-á mais ênfase àquela que concebe o poder como influência. Mintzberg (1983) e Pfeffer (1981) definem poder como a capacidade de afetar os resultados organizacionais. Ou seja, refere-se à capacidade potencial de influir nas ações de indivíduos ou grupos no sentido de agirem de uma determinada maneira (Krausz, 1991).

Crozier e Friedberg (1977) afirmam que, de forma mais geral, o poder implica sempre a possibilidade de certos indivíduos ou grupos agirem sobre outros indivíduos ou grupos. Para estes autores, o poder não é um atributo dos atores. Ele é uma relação de troca, conseqüentemente de negociação, na qual duas ou mais pessoas estão engajadas na busca de um objetivo, mas onde os termos da troca são mais favoráveis a uma das partes. Os efeitos dessa relação nem sempre são conscientes ou intencionais. Se uma das partes não possui nenhum recurso a engajar na relação, ela não tem mais nada a trocar, portanto não pode mais entrar numa relação de poder.

Com relação ao poder intra-organizacional - ou seja, o poder das várias subunidades da organização - Hickson et al. (apud Pfeffer e Salancik, 1978) observaram que aquele poder advém daqueles que são capazes de reduzir as incertezas para a organização, e, quanto mais central for a incerteza e mais insubstituível for o ator, mais influente ele será. Adicionalmente, Salancik e Pfeffer (1974) indicaram que o poder de um determinado departamento dentro de uma organização se dá em função da quantidade de recursos importantes que ele possui. Em ambas as formulações estão presentes os conceitos de fontes alternativas e a importância do que o ator controla.

Do mesmo modo, Allred (1989) afirma que a distribuição de poder refere-se à influência relativa de vários grupos ou subunidades funcionais dentro da organização na tomada de decisão. A alocação do poder decisório está diretamente ligada à estratégia

escolhida para responder ao ambiente, com o grupo ou subunidade funcional de maior importância estratégica com mais poder na tomada de decisão. Um grupo funcional possui poder em função dos papéis ocupados pelos seus gerentes chave, não por causa dos atributos pessoais daqueles gerentes.

Etzioni (1984) afirma que nas organizações existe um ou mais centros de poder, os quais controlam os esforços integrados da organização e seus dirigentes, a fim de alcançar determinados objetivos. Esses centros de poder acompanham continuamente o desempenho da organização e modificam sua estrutura para aumentar sua eficiência.

As primeiras teorias econômicas não consideravam o estudo do poder organizacional como sendo importante, pois acreditavam que as organizações possuíam apenas um ator que tomava as decisões e, além disso, suas decisões eram sempre voltadas para a maximização dos lucros - a meta primordial de qualquer organização. Papan-dreau (apud Mintzberg, 1983) foi o primeiro a ver a organização como um sistema sobre o qual múltiplas metas eram impostas a partir de fora, através pessoas que tivessem interesse nas suas operações. Entretanto, ainda permanecia a idéia de um único ator - o coordenador máximo - quem conciliava todas essas metas em busca de sua maximização.

Foram Cyert e March (apud Mintzberg, 1983) que introduziram a idéia da existência de uma coalizão de indivíduos barganhando entre si para determinar as metas da organização. Esses indivíduos eram atores do lado de dentro da organização. As metas não eram dadas *a priori*, surgiam do processo de barganha. Assim, a formação de metas tornou-se um jogo de poder, no qual múltiplos atores competiam por benefícios pessoais. Essas metas eram relativamente estáveis, não mudavam radicalmente de um período para outro. As mudanças eram graduais e baseavam-se em como a organização aprendia e aceitava precedentes.

Etzioni (1974) foi um dos primeiros sociólogos modernos a estudar as implicações do poder dentro das organizações. Ele define o poder como a habilidade de um ator para induzir outro a seguir sua orientação (apud Corrêa, 1977 e Krausz, 1991). O poder, nesta definição, constitui o elemento básico de qualquer organização complexa, onde existem pessoas que possuem mais poder e outras que possuem menor poder.

Zaleznick (apud Corrêa, 1977) também analisou o poder sob esta ótica: a competição pelo poder entre os membros de uma organização, considerando esta uma estrutura política onde existe uma eterna busca pelo poder. Nessa arena competitiva pro-



cura-se o poder, porque este é visto como um veículo através do qual se podem realizar interesses pessoais. Como as organizações burocráticas possuem uma estrutura piramidal, o poder é distribuído desigualmente entre os membros, onde uns têm mais poder em detrimento de outros.

Diversos autores (Thompson, 1967; Pfeffer e Salancik, 1978) discutiram a questão do poder interorganizacional, ou seja, as condições específicas que podem vir a criar uma situação de interdependência entre a organização e alguns *stakeholders*. Eles concluíram que, em geral, uma organização depende de algum elemento do ambiente-tarefa, em proporção direta da necessidade que a ela possui dos recursos que aquele elemento possa fornecer para seu funcionamento e sobrevivência, e em proporção inversa à habilidade de outros elementos fornecerem os mesmos recursos.

Para compreender o comportamento das organizações, Mintzberg (1983) sugere que primeiro se deve procurar entender os elementos básicos do jogo chamado poder organizacional - especificamente quem são seus jogadores (influenciadores internos e externos), quais são os meios ou sistemas de influência que eles usam para ganhar poder, e quais são as metas que resultam de seus esforços; então, colocam-se esses elementos juntos para descrever as várias configurações do poder organizacional; e, por último, verifica-se como usar tais configurações para melhorar o que as organizações fazem. Dessa forma, Mintzberg (1983) analisa como as necessidades e o poder dos atores individuais são traduzidos em decisões e ações organizacionais.

Pfeffer (1981) também afirma que para se ter uma razoável previsão do que a organização realizará, assim como para se melhorar a capacidade de intervenção nela, visando realizar determinados objetivos, é útil que se entendam os seguintes pontos: o jogo de poder, definindo e avaliando o poder dos vários atores políticos e suas forças relativas; as condições sob as quais o poder e a atividade política são empregados na tomada de decisão; as origens ou os determinantes do poder dos atores organizacionais; como o poder é usado na escolha organizacional; a linguagem política; a institucionalização do poder - importante para prever as circunstâncias nas quais a mudança provavelmente ocorrerá e para entender a adaptação organizacional; e, por fim, as implicações do poder em alguns tópicos considerados cruciais.

O exercício do poder, como uma relação entre partes, requer a utilização de instrumentos para sua efetivação; estes são chamados de base e/ou fonte de poder, e serão discutidos a seguir.

### Fontes, Bases e Tipos de Poder

Galbraith (1983) procura diferenciar as bases das fontes de poder; no entanto, neste trabalho os dois conceitos serão considerados como sinônimos.

Nos primórdios da humanidade, o poder se expressava através de uma forma bastante rudimentar: a força física. Quando o ser humano se tornou um ser pensante, uma nova forma de poder surgiu, aquela exercida através de recursos mentais. A maior habilidade mental resulta em diversas formas de poder: maior inteligência conduz ao prestígio, maior habilidade leva à competência, melhor capacidade de conduzir a objetivos comuns confere-lhe liderança (Corrêa, 1977).

Krausz (1991) considera que existem duas fontes gerais de poder: o pessoal e o contextual. O **pessoal**, é individual, intransferível e inalienável, resultado de experiências pessoais anteriores, e que independe do papel desempenhado. Pode ser manifestado das seguintes formas: *conhecimento*, relacionado à competência técnica ou profissional; *conexão*, que se refere à capacidade de motivar, estimular e envolver as pessoas sob seu âmbito de influência em atividades, causas e objetivos comuns; e *competência interpessoal*, que se constitui do conjunto de atributos pessoais desenvolvidos através de vivências, treinamento, crescimento e desenvolvimento das potencialidades humanas, fluindo naturalmente, sem intencionalidade o que permite que se crie uma rede de relacionamentos informais baseados no respeito e consideração mútua, independente da posição ocupada.

Já o **contextual**, tem suas bases na organização a qual o indivíduo pertence, estando ligado à localização/função dentro de uma determinada estrutura. Pode manifestar-se através de três formas: *coerção* ou *pressão*; *posição*, que se origina do papel desempenhado pelo indivíduo numa determinada estrutura; e *recompensa*, que está ligado aos mecanismos de compensação de que o indivíduo dispõe.

Zaleznick (apud Corrêa, 1977) afirma existirem três bases de poder: (1) a autoridade formal conferida a uma determinada posição; (2) a autoridade atribuída à pe-

ria de um indivíduo e à sua reputação de competência; (3) a atratividade de sua personalidade, considerada pelos demais membros.

Para Mintzberg (1983), o poder do indivíduo na ou sobre a organização acontece devido a alguma dependência que ela tem dele. Isso se verifica em três das cinco bases de poder que o autor descreve como sendo o controle de: (1) recursos, (2) habilidade técnica, (3) corpo de conhecimento considerado crítico para a organização. Para servir como base de poder, um recurso, habilidade ou corpo de conhecimento precisa atender a três condições básicas, as quais caracterizam uma situação de dependência: ser essencial para o funcionamento da organização, estar concentrado em poucas pessoas e ser insubstituível por outro.

A quarta base de poder origina-se de prerrogativas legais, as quais garantem o exercício do poder formal, ou seja, é a capacidade de conseguir que as coisas sejam feitas em função da posição em que se está, o poder do ofício. Por fim, a quinta base deriva do acesso privilegiado de alguém às outras quatro bases, as quais podem influenciar os outros influenciadores. Um exemplo desse tipo de influência seria o acesso pessoal (esposa, amigos).

Mintzberg (1983) diz que, as vezes, o poder surge de fatores negociados. Nesse caso, sua fonte não é a dependência, mas a reciprocidade, entendida como o ganho de poder em uma esfera através da doação de poder em outra. Assim sendo, o jogo de poder é caracterizado tanto por relações de reciprocidade como de dependência.

French e Raven (apud Mintzberg, 1983; Krausz, 1991) apontam cinco categorias de poder, voltadas principalmente para ao estudo do poder interpessoal, as quais estão relacionadas com as cinco bases de poder de Mintzberg (1983). O poder de recompensa e coercitivo, que é a capacidade de influenciar através de sanções e punições, é usado formalmente por todos que têm prerrogativas legais e pode ser usado informalmente por aqueles que controlam recursos, habilidades ou conhecimentos críticos. O poder legítimo ou formal para esses autores, que é aquele baseado na posição ocupada dentro de uma determinada estrutura, se assemelha mais às prerrogativas legais de Mintzberg (1983) enquanto o poder de perícia/conhecimento, às habilidades e conhecimentos críticos. A quinta categoria, o poder referente, que se baseia na identificação ou admiração por determinadas pessoas que são tomadas como modelos, corresponde ao que Mintzberg chama de habilidade política.

Mintzberg (1983) afirma que ter uma base de poder não é suficiente; o indivíduo precisa agir no sentido de tornar-se um influenciador, precisa gastar energia, usar a base de poder. Além disso, precisa fazê-lo de maneira inteligente, com habilidade política, o que significa usar as bases de poder efetivamente, organizando as alianças necessárias. Relacionado à habilidade política está um conjunto de características intrínsecas da liderança, tais como: carisma, charme, atratividade.

As diversas tipologias acima citadas possuem algumas características em comum, que podem ser relacionadas entre si. Neste estudo serão utilizadas as bases de poder citadas por Mintzberg (1983), já que é o modelo deste autor que será adotado.

### **O Modelo de Mintzberg**

Mintzberg (1983) procura descrever a relação existente entre o sistema de poder interno da organização e as interferências do ambiente externo. Para tanto, ele define quem são os principais jogadores do jogo de poder organizacional, aqueles que interagem, barganhando entre si, a fim de obter parcelas de poder em relação à organização, formando a Coalizão Externa (CE) e a Interna (CI) ou, ainda, os influenciadores externos e os influenciadores internos.

Os internos são aqueles que fazem parte do quadro funcional da organização, os encarregados de tomar a decisão e realizar as respectivas ações; são eles que determinam os resultados, que expressam as metas perseguidas pela organização. Os influenciadores externos são os que não são empregados da organização, mas que usam suas bases de influência com vistas a afetar o comportamento dos participantes internos, interferindo nos resultados organizacionais.

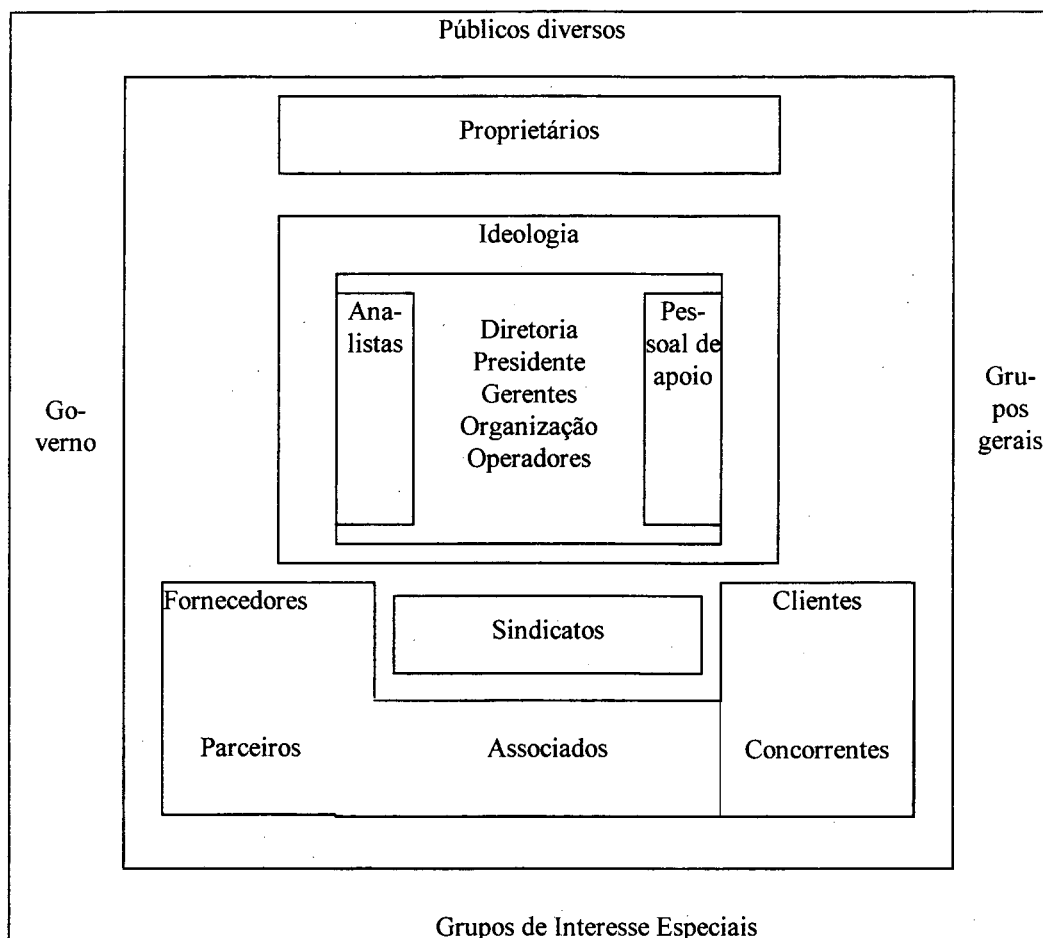
A fim de explicar as ações dos atores das coalizões, Mintzberg (1983) resgata o conceito de detentor de influência de Hirschman, que afirma que o participante (indivíduo ou organização) de qualquer sistema possui três opções básicas:

- a) lealdade - permanecer e contribuir como se espera;
- b) saída - abandonar o sistema;
- c) voz - permanecer e tentar modificar o sistema.

Se um participante optar pela “voz”, ele se torna o que Mintzberg (1983) chama de influenciador, ou um *stakeholder* (Freeman apud Borenstein, 1996).

A figura 6 apresenta os dez grupos de possíveis influenciadores (stakeholders) numa organização.

**FIGURA 6 – O ELENCO DE JOGADORES**



FONTE: Mintzberg, 1983.

### **Coalizão Externa (CE):**

- Proprietários - aqueles que possuem título legal da organização.
- Associados, fornecedores, clientes, parceiros e concorrentes de negócios.
- Associações de empregados.
- Diversos públicos da organização, os quais representam interesses de um público maior. Os públicos dividem-se em três (1) grupos gerais, como família, líderes de opinião; (2) grupos de interesse especial, como instituições comunitárias locais; (3) o governo.

Ao se resgatar o conceito de *stakeholder* de Stoner e Freeman (1995), amplia-se o ambiente externo descrito pela CE de Mintzberg (1983), incluindo também os interesses daqueles que são afetados, em determinada situação, pelos resultados organizacionais, os quais podem, por essa razão, tentar influir na organização.

Existem diversos meios através dos quais os influenciadores externos buscam modificar o comportamento da organização (Mintzberg, 1993). Tais meios são:

- 1) normas sociais: sistema de normas gerais e ética no qual as organizações funcionam;
- 2) limitações formais: são as normas sociais que tornam-se oficiais (legais), normalmente, quando as normas sociais não produzem na organização o comportamento desejado por alguns influenciadores externos, estes tentam impor limitações formais a ela;
- 3) campanhas de pressão: quando nem as normas sociais nem as limitações formais resolvem a questão, os influenciadores externos realizam campanhas de pressão para impelir diretamente a organização;
- 4) controle direto: inclui uma ampla gama de meios de influência diretos e pessoais usados para agir em determinadas organizações, tais como acesso direto com a inclusão de um participante no processo decisório interno;
- 5) participação na mesa de diretores: é um meio de influência pessoal, focalizado e formal, influenciando nas decisões gerais da organização.

Todas essas maneiras de influenciar as ações organizacionais são formas de regular a organização (Borenstein, 1996). Conforme Mitnick (apud Borenstein, 1996:37) a “regulação é um processo consistindo na restrição intencional na atividade do regulado, por uma entidade externa não envolvida diretamente nas atividades do regulado”. Ou seja, trata-se de qualquer tipo de interferência nas atividades sujeitas à regulação, buscando-se governar, alterar, controlar ou guiar um determinado comportamento.

#### **Coalizão Interna (CI):**

- gerente geral da organização, seu coordenador máximo;
- operadores, aqueles que geram os produtos e serviços da organização;
- gerentes de linha, intermediários, a quem os operadores estão subordinados.
- membros da tecno-estrutura, participantes de setores como planejamento, financeiro;
- pessoal de apoio, encarregado de atividades como reprodução, café, limpeza, etc.

Mintzberg (1983) acrescenta, por fim, um outro ator no sistema de poder organizacional, a ideologia da organização (o conjunto de crenças compartilhadas pelos influenciadores internos que a diferencia de outras organizações). O Estado aparece também como um interveniente no relacionamento da organização com a sociedade, na medida em que procura regular seu comportamento (Borenstein, 1996). Essa regulação pode se dar de duas maneiras: pelo fornecimento de recursos financeiros às organizações (através da aquisição de bens e serviços ou através de subsídios) e também utilizando medidas de proteção ao mercado (Pfeffer e Salancik, 1978).

Considerando-se a organização como uma coalizão de grupos de interesses, em que cada um possui suas próprias preferências e objetivos (Pfeffer e Salancik, 1978), Mintzberg (1983) procura explicar a operacionalização do Sistema de Poder (interno) nestes grupos a partir da identificação de quatro subsistemas:

**1) Subsistema de Autoridade:** neste o poder origina-se do cargo/função/posição formal/legítima ocupado na hierarquia administrativa. Os dois principais sistemas de controle que possibilitam a manutenção da autoridade são: o sistema de controle pessoal, e o sistema de controle burocrático.

**2) Subsistema de Ideologia:** este faz com que seus participantes se tornem leais à organização, suspendendo sua “voz”. O subsistema está baseado em tradições, crenças, mitos ou histórias da organização que os seus “membros” compartilham entre si, tornando-os unidos.

**3) Subsistema de Perícia/Conhecimento Técnico:** este subsistema distribui o poder pela organização, o qual passa para aqueles indivíduos com habilidades e conhecimentos especiais e cruciais para a organização, fazendo surgir a “voz” onde ela esteja.

**4) Subsistema de Política:** os três subsistemas acima relacionados normalmente permitem que exista um certo grau de critério individual para os membros internos agirem independente das influências de autoridade, ideologia aceita ou da perícia certificada. O subsistema de Política normalmente é clandestino, vinculado a conflitos. Aqui os influenciadores internos buscam interromper os outros subsistemas, de modo a realizar os fins que eles pessoalmente acreditam serem importantes.

Esses quatro subsistemas podem ser usados pelos vários participantes da coalizão interna e, dependendo da maneira como eles se compõem, aquela coalizão pode ser determinada.

### 3 - METODOLOGIA

No capítulo anterior foram apresentados os fundamentos teóricos e empíricos que dão suporte a este estudo de mudança estratégica organizacional.

Tendo por base esses fundamentos, define-se neste capítulo o referencial metodológico utilizado na coleta e interpretação das informações. Segundo Hirano et al. (1988), de acordo com os objetivos da pesquisa e o esquema condicional proposto é que se seleciona a metodologia a ser adotada, sejam as técnicas de observação, sejam as fontes de dados e os métodos de interpretação e análise dos dados obtidos.

A princípio foi enfatizada a importância da pesquisa qualitativa para o estudo das organizações e seus respectivos processos de mudança. Em seguida foram colocados o problema, a delimitação, o *design* e as perspectivas de pesquisa, bem como a população, as definições constitutivas e categorias de análise, as técnicas de coleta, análise e interpretação dos dados. Por fim, são apresentadas as limitações da pesquisa.

#### 3.1 - A Natureza da Pesquisa

Richardson et al. (1989) dizem que, de forma ampla, pode-se classificar a pesquisa em dois grandes métodos: o quantitativo e o qualitativo. Eles se diferenciam principalmente na forma de abordar o problema. Por isso, o método escolhido precisa ser apropriado ao tipo de estudo que se deseja realizar, mas é a natureza do problema ou o seu nível de aprofundamento que, no fundo, determinará a escolha do método.

Os pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa afirmam que as ciências humanas e sociais devem seguir um paradigma diferente daquele das ciências naturais, onde os conhecimentos são legitimados através de processos quantificáveis, que por meio de técnicas de mensuração podem transformar-se em leis e explicações gerais. As ciências humanas são específicas e possuem metodologia própria, a qual busca os dados e acontecimentos no contexto onde ocorrem.

Ademais, a forma como os pesquisadores aprendem e legitimam os conhecimentos é diferente. A abordagem qualitativa considera que existe uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito. O sujeito-observador faz parte do processo de



conhecimento e interpreta os fenômenos, de acordo com seus valores e crenças, dando-lhes um significado.

Da mesma forma, Patton (1986) afirma que os pesquisadores que utilizam métodos qualitativos possuem três características importantes:

- Visão Holística - procuram entender o fenômeno e as situações em seu conjunto, considerando que este todo é maior que a soma das partes tomadas individualmente. Além disso, consideram que a descrição e o entendimento do contexto onde o fenômeno ocorreu é crucial.
- Abordagem Indutiva - buscam compreender os múltiplos inter-relacionamentos entre as dimensões que surgem dos dados sem fazer suposições *a priori* sobre tais relações.
- Investigação Naturalística - não tentam manipular o ambiente pesquisado, mas compreender o fenômeno no contexto onde ocorre naturalmente.

Ser holístico, indutivo e naturalístico significa estar próximo ao fenômeno em estudo. O investigador que utiliza a abordagem qualitativa tenta entender o fenômeno através de contato direto no contexto onde ele ocorre (Patton, 1986; Van Maanen, 1985). Essa metodologia é a mais apropriada, segundo Richardson et al. (1989), quando se procura explicar o funcionamento de estruturas sociais, ou quando se propõe analisar um fenômeno singular (Boudon, 1989), buscando verificar suas origens ou razões.

Tendo em vista a natureza do problema a ser pesquisado, adotar-se-á a abordagem qualitativa. Esta, segundo Richardson et al. (1989), justifica-se principalmente quando se procura entender a natureza de determinado fenômeno social; neste caso, as mudanças estratégicas ocorridas numa organização do setor público agrícola estadual. Ademais, eles afirmam que geralmente as investigações que utilizam a abordagem qualitativa são as que tratam de situações complexas ou estritamente particulares; ou ainda, quando se procura compreender e classificar processos dinâmicos vividos por grupos sociais e possibilitar a compreensão mais profunda do comportamento dos indivíduos.

As características indicadas por Bogdan e Biklen (apud Triviños, 1992) para a pesquisa qualitativa servirão de base para este estudo. São elas:

1. A pesquisa qualitativa tem como fonte direta dos dados o ambiente natural e o pesquisador como instrumento-chave.
2. Os dados coletados são, na sua maioria, descritivos.

3. Os pesquisadores qualitativos preocupam-se muito com o processo e não apenas com os resultados e o produto.
4. Os pesquisadores qualitativos tendem a analisar os dados de forma indutiva.
5. O “significado” que as pessoas dão às coisas e à sua vida é uma questão fundamental na abordagem qualitativa.

Segundo Van Maanen (1985) os métodos qualitativos envolvem uma série de técnicas interpretativas que procuram descrever os significados - não a frequência - de certos fenômenos que ocorrem no mundo social. Utilizar tal abordagem significa lidar com símbolos lingüísticos; fazendo isso, tenta-se reduzir a distância entre o indicado e o indicador, entre a teoria e os dados e entre o contexto e a ação. A “matéria-prima” dos estudos qualitativos é, portanto, obtida *in vivo*, próximo ao ponto de origem.

Na seqüência, apresentam-se o problema de pesquisa, sua delimitação, o *design* e as perspectivas.

### 3.2 - Formulação do problema de pesquisa

O problema, na pesquisa qualitativa, não é uma definição apriorística. Ele não pode ficar reduzido a hipóteses previamente formuladas ou a algumas variáveis que serão avaliadas por um modelo teórico preconcebido. O problema decorre de um processo indutivo que vai se definindo na exploração do contexto da pesquisa, na observação reiterada e participante do objeto pesquisado e nos contatos com os informantes que conhecem o assunto pesquisado e emitem opiniões sobre ele.

Selltiz et al. (1974), Nogueira (1975), e Rudio (1992) afirmam que toda pesquisa sempre começa com algum tipo de pergunta ou problema, que deve ser concreto, claro, explícito e operacional. A natureza da pergunta é que varia. A partir da observação de alguns acontecimentos é que se pode perguntar se esses tipos de acontecimentos sempre seguem o mesmo padrão, ou não. Pode-se ainda verificar se é possível procurar uma explicação para o processo através do qual certas condições levam a determinados resultados.

Para eles, a formulação do tópico de pesquisa em um problema de pesquisa é a primeira etapa da busca científica; portanto, deve ser basicamente influenciada

pelas exigências do processo científico. Como o tópico escolhido para a pesquisa geralmente é muito amplo, ele precisa ser limitado a uma questão que possa ser tratada em um único estudo (Selltiz et al., 1974).

Uma pesquisa não é selecionada num vácuo (Bailey, 1982). O pesquisador é influenciado pelos estudos e pesquisas já existentes. Além disso, a escolha do problema de pesquisa está diretamente relacionada ao método de pesquisa selecionado: ambos os elementos são interdependentes. Alguns métodos são inadequados para certos problemas de pesquisa.

Os interesses pela escolha de problemas de pesquisa são determinados pelos mais diversos fatores. Os mais importantes, na opinião de Gil (1993) são: os valores sociais do pesquisador ou como sugerem Selltiz et al. (1974), suas inclinações pessoais julgamentos de valor; e os incentivos sociais. Bailey (1982) vai além, incluindo outros, como: o paradigma sociológico (escola de pensamento) que o pesquisador segue, o grau de relação inerente ao método particular julgado apropriado para a coleta de dados do problema de pesquisa que for escolhido, a metodologia do pesquisador, a unidade de análise escolhida e o fator tempo.

Existem algumas regras práticas para a formulação de problemas científicos; entre elas, têm-se que o problema deve ser formulado na forma de pergunta, ser claro, preciso e objetivo, ser empírico, suscetível de solução, delimitado a uma dimensão viável. A elaboração clara do problema resulta da revisão da literatura e da reflexão pessoal (Gil, 1993; Cervo e Bervian, 1983).

Triviños (1992) e Nogueira (1975) recomendam que o foco de pesquisa esteja vinculado ao âmbito cultural do pesquisador e/ou à prática cotidiana que ele realiza como profissional. Neste trabalho, essa recomendação será efetivamente cumprida, já que a pesquisadora faz parte do quadro técnico da organização estudada.

A orientação filosófica que guiará este trabalho será a linha fenomenológica; assim sendo, a formulação do problema deve ressaltar as percepções dos sujeitos e fundamentalmente o significado e a intencionalidade que os fenômenos têm para as pessoas. A fenomenologia considera que a imersão no cotidiano e a familiaridade com as coisas tangíveis velam os fenômenos. O indivíduo precisa ir além das aparências para desvendar a essência dos fenômenos.

Nesse sentido, o presente trabalho tem por referencial a seguinte questão de pesquisa:

**Como uma determinada empresa pertencente ao setor público agrícola estadual tem se adaptado estrategicamente às mudanças ambientais nos últimos 20 anos?**

### **3.2.1 - Perguntas de Pesquisa**

Segundo Triviños (1992) as perguntas de pesquisa representam o que o investigador pretende esclarecer, orientando seu trabalho. Elas devem reunir algumas condições, tais como precisão, clareza, objetividade (para que não se tenha dúvida sobre o seu significado) e devem referir-se a fenômenos observáveis (Richardson et al., 1989). São originadas a partir das idéias colocadas na formulação do problema e dos objetivos da investigação. Assim sendo, foram estabelecidas as seguintes perguntas:

- Quais eram as condições objetivas do ambiente externo da empresa durante o período analisado pela pesquisa?
- Qual era a rede de colaboradores da empresa no período estudado?
- Qual era a arena cognitiva dos dirigentes da empresa com relação ao desenvolvimento e às transformações naquele ambiente onde a empresa estava inserida?
- Quais foram, por que e como se deram as principais mudanças estratégicas na organização estudada?
- Como o poder influenciou as principais mudanças estratégicas da organização?

### **3.3 - Delimitação da Pesquisa**

#### **3.3.1 - Design e Perspectivas da Pesquisa**

O *design* de pesquisa é que nos indica como os dados serão obtidos, analisados e interpretados, ou seja, é ele que relaciona os dados a serem coletados e com as respectivas conclusões às questões iniciais do estudo (Yin, 1990; Bailey, 1982). Nachmi-

as e Nachmias (apud Yin, 1990) afirmam que o *design* de pesquisa também define o nível de generalização, ou seja, se as interpretações obtidas podem ser generalizadas para uma população maior ou para outras situações.

Triviños (1992) e Gil (1993) afirmam existir, em geral, três tipos de pesquisa cujas finalidades são diferentes: exploratória, descritiva e experimental (ou explicativa). Já na concepção de Cervo e Bervian (1983) existem pelo menos três tipos importantes de pesquisa: a bibliográfica, a descritiva e a experimental.

A linha geral que norteará o presente trabalho será a pesquisa descritiva, tendo por base a abordagem qualitativa. Entretanto, cabe aqui salientar que também será realizada uma pesquisa bibliográfica, até porque qualquer espécie de pesquisa, em qualquer área, pressupõe uma pesquisa bibliográfica prévia, tanto para diagnosticar a situação existente como para fundamentar teoricamente ou ainda justificar os limites e contribuições da própria pesquisa. A pesquisa bibliográfica constitui parte da pesquisa descritiva a ser realizada, enquanto é feita com o intuito de juntar informações e conhecimentos prévios acerca do problema para o qual se procura resposta.

A pesquisa descritiva observa, registra, analisa e correlaciona fatos ou fenômenos sem manipulá-los (Rudio, 1992; Triviños, 1992). Este tipo de pesquisa pretende descrever “com exatidão” os fatos e fenômenos de determinada realidade. Isso vem a corroborar a opinião de Cervo e Bervian (1983) ao afirmarem que, entre outros atributos, a pesquisa descritiva procura descobrir, com a toda precisão possível, a relação e conexão de um fenômeno com outros, sua natureza e suas características.

A pesquisa descritiva admite várias formas, tais como estudos exploratórios, estudos descritivos, pesquisa de opinião, pesquisa histórica, estudos de caso, pesquisa documental, estudos causais comparativos, experimentos, histórias e *surveys*, entre outros (Cervo e Bervian, 1983; Rudio, 1992; Triviños, 1992; Yin, 1990).

Para Yin (1990), a escolha da técnica mais apropriada para a investigação que se deseja realizar vai depender basicamente de três condições: (a) do tipo de questão de pesquisa; (b) do nível de controle que o investigador possui sobre os eventos comportamentais reais; (c) do grau de foco em eventos contemporâneos ou históricos.

Entre as várias formas que pode assumir a pesquisa qualitativa, para este estudo pretende-se adotar o *design* do estudo de caso simples (Yin, 1990), de forma

longitudinal e processual (Pettigrew, 1988; Richardson et al., 1989), tendo como unidade de análise uma única organização (Yin, 1990).

O estudo de caso é a técnica de pesquisa mais apropriada quando se deseja estudar situações complexas (Yin, 1990). Tal técnica permite que uma investigação mantenha as características holísticas e significativas dos eventos da vida real. Segundo Gil (1993) e Triviños (1992), o estudo de caso é caracterizado pela análise profunda e exaustiva de uma determinada realidade, de maneira a possibilitar o seu amplo e detalhado conhecimento. Para Triviños (1992), esse tipo de estudo talvez seja um dos mais relevantes para a pesquisa qualitativa.

Yin (1990) define tecnicamente o estudo de caso como uma investigação empírica que:

- investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real;
- não possui fronteiras claras entre o fenômeno e o contexto;
- usa múltiplas fontes de evidência.

O estudo de caso, na opinião de Nibet e Watt (apud Lüdke e André, 1986), é caracterizado por três fases. Começa-se com um plano muito incipiente, que vai se delineando de forma mais clara à medida que o estudo se desenvolve. Podem até existir algumas questões iniciais, que vão sendo explicitadas, reformuladas ou abandonadas à medida que o trabalho avança. Essas questões iniciais podem ter origem na análise da literatura pertinente, podem ser fruto de observações e depoimentos de especialistas, podem surgir de um contato com a documentação e com as pessoas ligadas ao fenômeno em estudo, ou podem estar baseadas na experiência pessoal do próprio pesquisador. Esta fase é chamada de fase exploratória, fundamental para uma definição mais precisa do objeto em estudo.

Na segunda fase os dados são coletados através de instrumentos e técnicas determinados pelas características do estudo em questão. E, finalmente, a última fase corresponde à análise sistemática dos dados e à elaboração do relatório de pesquisa. Cabe salientar, entretanto, que estas três fases se superpõem em diversos momentos.

Existem algumas preocupações com relação a essa técnica de investigação. A primeira delas refere-se à falta de rigor do estudo de caso. Para alguns, o investigador que usa este tipo de técnica permite que surjam visões preconceituosas que influ-

enciam a direção das descobertas e conclusões. Contudo, Yin (1990) afirma que este tipo de problema não é exclusivo da técnica de estudo de caso.

A segunda preocupação diz respeito ao fato de os estudos de caso não fornecerem bases para generalização científica. Para Yin (1990) o estudo de caso é generalizável a proposições teóricas e não a populações ou universos. Neste sentido, ele não representa uma amostra, e a meta do investigador é expandir e generalizar teorias (generalização analítica) e não enumerar frequências (generalização estatística).

No estudo de caso os resultados são válidos apenas para o caso em estudo (Triviños, 1992). Não é possível generalizar o resultado alcançado para outras situações, sendo esta característica, na visão de Gil (1993), sua principal limitação. Já para Triviños (1992), é nesta característica que está o grande valor do estudo de caso, pois ele fornece um conhecimento aprofundado de uma determinada realidade, já que os resultados alcançados podem permitir o encaminhamento de outras pesquisas.

Neste sentido, Lüdke e André (1986) afirmam que, em função de cada caso ser tratado como único, singular, a questão da generalização passa a ter menor relevância. A generalização do que foi apreendido num tipo de contexto para outros contextos semelhantes vai depender do tipo de usuário do estudo. Se ele perceber semelhança de aspectos do caso particular com outros casos por ele vivenciados, poderá estabelecer uma “generalização naturalística”. Este tipo de generalização ocorre, ao nível de indivíduo, através de um processo que envolve o conhecimento formal, bem como suas impressões, sensações, ou seja, seu conhecimento tácito.

A terceira preocupação sobre os estudos de caso é que eles tomam muito tempo e resultam em documentos extensos e difíceis de ler. Yin (1990) afirma que esta preocupação é verdadeira, mas que existem outras maneiras de realizar estudos de caso que não levem tanto tempo e cujos relatórios finais não sejam tão extensos. Gil (1993) opõe-se a essa visão ao afirmar que os relatórios dos estudos de caso utilizam uma linguagem e uma forma mais acessíveis do que outras formas de pesquisa.

As características e princípios dos estudos de caso, segundo Lüdke e André (1986) se superpõem às características gerais da pesquisa qualitativa. Destacam-se, entre elas: os estudos de caso buscam a descoberta, enfatizam a interpretação no contexto onde o caso acontece, procuram retratar a realidade de maneira completa e profunda, utilizam diversas fontes de informação, revelam experiência vicária e permitem

generalizações naturalísticas, procuram representar os pontos de vista diferentes e às vezes conflitantes presentes numa determinada situação, utilizam uma linguagem e uma forma mais acessível do que os outros relatórios de pesquisa.

Gil (1993) afirma que o estudo de caso possui diversas vantagens, tornando-o o *design* mais adequado em várias situações. As principais vantagens são:

- O estímulo a novas descobertas: sendo o planejamento do estudo de caso flexível, o pesquisador, ao longo do processo, mantém-se atento a novas descobertas. Muitas vezes ele dispõe de um plano inicial e durante a pesquisa pode ter seu interesse despertado por outros aspectos a princípio não previstos.
- A ênfase na totalidade: no estudo de caso, o pesquisador interessa-se pelas múltiplas dimensões de um problema, analisando-o no todo.
- A simplicidade dos procedimentos: os procedimentos de coleta e análise das informações utilizadas no estudo de caso, se comparados com outros tipos de delineamento, são bastante simples. Também os relatórios utilizam uma linguagem e uma forma mais acessível do que os outros relatórios de pesquisa.

O estudo de caso realizado busca retratar principalmente as mudanças estratégicas ocorridas na organização, dentro de um contexto considerado relevante (Pettigrew, 1987) para ela nos últimos vinte anos, o que coincide com o seu período de existência. Configura-se, assim, como um estudo processual (Pettigrew, 1988), bem como biográfico, uma vez que os antecedentes históricos e a cronologia da mudança são considerados vitais (Kimberly, 1987; Pettigrew, 1988) e histórico-organizacional, pela preocupação em estudar a vida de uma instituição (Bogdan apud Triviños, 1992).

### **3.4 - Definição Constitutiva de Termos e Categorias**

Estão colocadas a seguir algumas definições, o que, segundo Marconi e Lakatos (apud Orssatto, 1995), é fundamental, pois contribui para a compreensão da realidade observada.



**Condições Objetivas** - São aquelas que podem criar pressões para a transformação da empresa em seu setor, na medida em que sua viabilidade depende de até que ponto seu comportamento é apropriado para aquelas condições ambientais (Child e Smith, 1987).

**Arena Cognitiva** - É a construção mental do setor, decorrente da identificação de suas condições objetivas pela coalizão dominante da organização (Child & Smith, 1987).

**Rede de Colaboradores** - O setor não se constitui apenas de competidores; existe também uma rede de colaboradores atuais e potenciais (Child & Smith, 1987) que se relacionam através de cooperação e afiliação (Richardson, apud Child & Smith, 1987).

**Coalizão Dominante** - Refere-se ao grupo que, coletivamente, detém maior possibilidade objetiva de decidir os rumos da organização num determinado período de tempo. Este grupo não é necessariamente formado pelos detentores de autoridade formalmente designados em uma organização (Cyert e March, Thompson apud Child 1972).

**Realidade Objetiva** - Refere-se às características identificáveis e mensuráveis do setor, no qual a empresa está inserida, que influenciam as estratégias e a estrutura da empresa (Child & Smith, 1987).

**Poder** - Para este trabalho o poder será visto como influência, ou seja, como a capacidade de afetar os resultados organizacionais. Será abordado tanto o poder formal como o informal, existente nas organizações e ao seu redor (Mintzberg, 1983).

**Mudança Estratégica** - Refere-se às principais decisões sistemáticas e suas respectivas implementações a respeito da escolha de produtos e mercados, dos processos e tecnologias de produção, e da organização do trabalho (Child & Smith, 1987).

**Stakeholders** - São aqueles grupos ou indivíduos que podem afetar ou serem afetados, direta ou indiretamente, pelo desempenho da organização na busca de seus objetivos, em termos de seus produtos, políticas e processos operacionais (Bowditch e Buono, 1992; Stoner e Freeman, 1995).

### **3.5 - Coleta, Análise e Interpretação dos Dados**

Uma vez identificados os elementos-chave e as delimitações do problema de pesquisa, o pesquisador pode partir para a coleta sistemática de informações, utilizando para isso instrumentos mais ou menos estruturados, técnicas mais ou menos variadas; sua escolha deve ser determinada pelas características próprias do objeto estudado (Lüdke e André, 1986; Rudio, 1992).

Neste item estão relacionados os tipos de dados abordados na pesquisa, as técnicas de coleta de informações utilizadas, bem como o tratamento a elas conferido. Cabe aqui salientar que por este estudo estar baseado na abordagem qualitativa, não são estabelecidas separações marcadas entre a coleta de informações e sua análise e interpretação (Triviños, 1992), já que existe um processo dinâmico de retroalimentação das informações coletadas e dos objetivos pretendidos. As informações coletadas normalmente são interpretadas, exigindo assim, muitas vezes, novas buscas de dados.

#### **3.5.1 - Tipos de Dados Utilizados**

Bogdan (apud Triviños, 1992) diz que no estudo de caso do tipo histórico-organizacional o pesquisador deve iniciar seu trabalho com o conhecimento existente sobre a organização que deseja examinar, buscando todo tipo de material disponível referente à vida da instituição, tais como publicações, estudos pessoais, entre outros. Essas informações servem de alicerce para delinear, de forma preliminar, a coleta de dados.

Dois foram os tipos de dados utilizados para este estudo. Os dados primários foram obtidos pela pesquisadora através de 11 entrevistas semi-estruturadas com membros da coalizão dominante da empresa, em seus diversos momentos, pois estes foram os responsáveis, em última instância, pelas decisões e escolhas estratégicas na organização (Child, 1972; Child e Smith, 1987). Além disso, também foram utilizados dados originados das observações que a pesquisadora fez.

Os dados secundários provieram de materiais informativos já disponíveis, tais como jornais, revistas especializadas, periódicos, dissertações, teses, publicações e documentos da própria empresa os quais, inclusive orientaram as entrevistas. Esses da-

dos também visaram retratar o ambiente objetivo da organização, para posteriormente compará-lo com o ambiente subjetivo (Child e Smith, 1987), isto é, aquele que a organização tomou por base para desenvolver suas estratégias (Orssatto, 1995).

### 3.5.2 - Coleta dos Dados

A coleta de dados surge como uma das atividades características da pesquisa descritiva e pode ser realizada através de vários instrumentos, tais como: observação, entrevista, questionário e formulário (Hirano et al., 1988).

Na entrevista, valoriza-se a descrição verbal do entrevistado para a obtenção de informação com relação aos estímulos ou experiências a que está exposto (Selltiz et al., 1974). Trata-se de uma conversa que tem por objetivo, através das respostas fornecidas, recolher dados para a pesquisa (Cervo e Bervian, 1983; Nogueira, 1975).

Honningmann (apud Minayo, 1993) diz que, tendo por base a forma como se estrutura uma entrevista, pode-se classificá-la em diversos tipos, tais como: sondagem de opinião, entrevista aberta, entrevista não-diretiva centrada ou entrevista focalizada e entrevista semi-estruturada. No caso deste estudo, será utilizada a entrevista semi-estruturada, pois é a que melhor atende aos objetivos propostos.

A entrevista semi-estruturada é aquela que combina perguntas fechadas e abertas, e que permite ao entrevistado discorrer sobre o tema sugerido sem que o entrevistador fixe *a priori* determinadas respostas ou condições. Alguns tópicos são selecionados *a priori*; contudo, as questões reais não o são (Bailey, 1982).

Neste sentido, Gil (1993) aponta que a entrevista semi-estruturada é guiada por uma relação de questões de interesse, tal como um roteiro, que o investigador vai explorando ao longo de seu desenvolvimento. Triviños (1992) contribui com o tema quando afirma que a entrevista semi-estruturada parte de alguns questionamentos básicos, apoiados por teorias que interessam à pesquisa, e que, logo após, surgem outras interrogativas à medida que se recebem as respostas dos informantes. Os informantes podem ser submetidos a várias entrevistas para que se obtenha o máximo de informações e para se avaliar as mudanças das respostas em momentos diferentes.

Para Selltiz et al. (1974), o papel do entrevistador na entrevista semi-estruturada é servir como catalisador da expressão compreensiva dos sentimentos e crenças do entrevistado, bem como do referencial a partir do qual aqueles sentimentos e crenças adquirem significação pessoal. Atingir esse objetivo requer a criação de um clima no qual o entrevistado se sinta livre para exprimir-se, sem receio de desaprovação, repreensão ou discussão, e sem receber conselhos do entrevistador.

Como sugerem Merton, Fiske e Kendall (apud Bailey, 1982; apud Selltiz et al., 1974), quando se pretende realizar uma entrevista semi-estruturada, todas os entrevistados precisam estar envolvidas na situação particular a ser pesquisada. A função do entrevistador é centrar a atenção em determinados acontecimentos e em seus efeitos, pois ele sabe, antecipadamente, quais aspectos de um assunto deseja abranger. A entrevista deve focar as experiências subjetivas das pessoas entrevistadas de tal modo que se obtenham suas definições da situação.

Desse modo, a entrevista semi-estruturada valoriza não somente a presença do investigador, como também oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação. Para Triviños (1992), este tipo de técnica reúne características importantes que consideram a participação do sujeito como um dos elementos de seu fazer científico. Selltiz et al. (1974) afirmam que este tipo de entrevista deve ser usado em estudos que enfatizam as percepções, atitudes, motivações das pessoas com relação a determinados assuntos, contribuindo para que se revelem os aspectos afetivos e valorativos das respostas dos entrevistados, bem como para verificar a significação pessoal de suas atitudes.

Nas entrevistas, em função de o entrevistador e entrevistado estarem presentes no momento em que as perguntas são apresentadas e respondidas, Bailey (1982) e Selltiz et al. (1974) destacam as seguintes vantagens: existe oportunidade de se ter maior flexibilidade na obtenção das informações; o entrevistador pode observar o entrevistado e a situação na qual está respondendo; maior taxa de resposta; possibilidade de observar o comportamento não-verbal para avaliar as respostas do entrevistado, verificando afirmações contraditórias; possibilidade de controlar o ambiente onde se conduz a entrevista; controle do entrevistador sobre a ordem das questões a serem perguntadas; possibilidade de o entrevistador gravar as respostas do entrevistado; maior probabilidade de todas as questões serem respondidas; ademais, pode-se levantar questões mais complexas.

Contudo, os referidos autores destacam também algumas desvantagens das entrevistas, tais como: custo mais elevado; inconveniência; menor anonimato, fazendo com que as pessoas se sintam menos livres para exprimir determinadas opiniões, e menor padronização nos questionamentos.

A observação e a entrevista semi-estruturada foram as técnicas de coleta de dados primários utilizadas para investigação neste estudo (Triviños, 1992). Através das entrevistas semi-estruturadas, verificou-se a perspectiva dos decisores sobre as questões consideradas importantes.

Com relação aos dados secundários, a técnica utilizada foi a análise documental, que possibilitou a obtenção de diversas informações preliminares sobre o setor em estudo. Esta análise também foi fundamental para uma segunda etapa de entrevistas, ajudando a comprovar as informações duvidosas coletadas, bem como guiou as observações realizadas pela pesquisadora.

### **3.5.3 - Análise e Interpretação dos Dados**

Como já foi dito anteriormente, a pesquisa qualitativa, pelo tipo de técnicas que emprega - neste caso a entrevista semi-estruturada - não estabelece separações estanques entre a coleta e a interpretação das informações. Existe um fluxo constante de informações que são levantadas, logo após são interpretadas, podendo surgir novas questões, o que requer uma outra busca de dados (Triviños, 1992).

Neste trabalho, buscou-se uma análise de conteúdo (Minayo, 1993), baseada nos seguintes pontos (Triviños, 1992): a) nos resultados alcançados no estudo (obtidos através das respostas da entrevista semi-estruturada, análise documental); b) na fundamentação teórica; c) na experiência pessoal da pesquisadora, que neste caso é mais evidente por se tratar de uma integrante do quadro técnico da organização estudada.

Por fim, Triviños (1992) ressalta que, independente da técnica de coleta de dados utilizada, para que os resultados tenham validade científica eles devem atender às seguintes condições: coerência, consistência, originalidade e objetivação.

### 3.6 - Limitações da Pesquisa

Embora se tenha buscado todo rigor nas análises e procedimentos utilizados neste estudo, é importante que sejam salientados alguns aspectos referentes às suas limitações. Em primeiro lugar, o método utilizado nesta pesquisa - o estudo de caso - embora tenha permitido uma verificação completa e profunda das variáveis escolhidas dentro da organização analisada, caracteriza-se por estar limitado à situação estudada, não permitindo a generalização plena de seus resultados e conclusões para outras organizações (Yin, 1990; Triviños; 1992; Gil, 1993). Entretanto, como já foi colocado anteriormente, a generalização do que foi apreendido neste contexto para outros semelhantes vai depender do tipo de usuário do estudo (Polanyi apud Lüdke e André, 1986).

Outra limitação diz respeito ao fato de a pesquisadora pertencer ao quadro técnico da organização estudada. Se isto, por um lado, facilitou o acesso a determinadas informações e o conhecimento prévio de alguns fatos ocorridos na empresa, por outro pode ter gerado um certo clima de parcialidade com relação a alguns entrevistados, que podem ou não ter sentido total liberdade para expressar tudo o que pensam e sabem sobre algum fato.

Finalmente, é fundamental que se ressalte que, apesar de as categorias pesquisadas serem significativas de acordo com o referencial teórico apresentado, não esgotam as possibilidades do tema em estudo. Assim sendo, outras também poderiam ser trabalhadas a fim de verificar as mudanças estratégicas ocorridas. Entretanto, em função dos objetivos propostos, aquelas categorias foram as mais adequadas.

## **4 - APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

### **4.1 - Condições Objetivas do Ambiente Externo**

Esta seção descreve historicamente o contexto externo relevante no qual a Cepa/SC foi criada e desenvolveu suas atividades, até o ano de 1996. Tanto as ações do governo federal quanto as do governo estadual foram consideradas.

De acordo com o referencial teórico adotado, para facilitar a compreensão das decisões tomadas pela coalizão dominante é fundamental que também se considerem os principais aspectos do ambiente externo da empresa, os quais são considerados relevantes para explicar suas mudanças estratégicas.

Através desse histórico foi possível observar que aquele ambiente era bastante turbulento. Novos acontecimentos decorrentes de ações e planos governamentais surgiram a todo momento, impondo à organização uma postura altamente adaptativa durante todo o período.

Neste sentido, primeiramente estão colocadas as principais medidas e prioridades econômicas (que se encontram resumidas no Anexo 1) e seus resultados; em seguida, as principais políticas específicas para o setor agrícola, e, por fim, as experiências de planejamento ao longo do tempo. Isto foi feito para cada período: anos 60 e 70, anos 80 e anos 90 (até 1996).

#### **4.1.1 - Os anos 60 e 70**

A década de 60, do ponto de vista econômico, foi conturbada, com transformações institucionais relevantes. O país havia passado por uma fase de euforia (1957-61), em que o processo de substituição de importações propiciou um crescimento elevado do PIB (6,9% ao ano). Entretanto, em 1962 houve um crescimento menor, em torno de 5%, já indicando, o período de relativa estagnação que então se seguiria até 1964, quando esse aumento cai para 3,4% ao ano (Lafer, 1975; Kon, 1994).

Brum (1987) ressalta que entre 1961 e 1964 a nação se viu cada vez mais envolvida numa crise. Esgotavam-se as possibilidades de crescimento da economia brasileira com base na expansão da indústria de bens duráveis, que na década anterior fora a mola propulsora do crescimento econômico. O país entrou num período de estagnação e recessão. O mercado interno tornou-se limitado. A inflação acelerou-se, corroendo os salários e diminuindo o poder aquisitivo da população. A estagnação recessiva elevou o desemprego. As camadas assalariadas tornaram-se mais agressivas nas ruas, reivindicando por melhorias salariais. O índice de investimentos caiu, os déficits no balanço de pagamentos se agravaram, acumulando-se a dívida externa. Esta crise deu origem ao golpe militar de 1964, o qual gerou condições para o chamado “milagre brasileiro” (Lafer, 1975; Soares, 1987).

Politicamente, o país estava em ebulição, sendo 1962 marcado por uma série de acontecimentos importantes. Um clima de liberdade ensejava reivindicações sociais bastante amplas, muitas das quais fermentadas por interesses políticos. De um modo geral, o país estava numa situação um pouco desordenada e buscando um caminho que lhe assegurasse a solução dos problemas mais prementes (Lafer, 1975).

Segundo Jaguaribe et al. (1985), com o golpe a administração adota um modelo tecnocrático de modernização. A profundidade cada vez maior da crise financeira leva ao triste recorde de coisas negativas: o país apresenta um dos índices inflacionários mais altos do mundo, uma dívida externa considerável e desemprego alarmante. Ele se abre ao capital estrangeiro, conhecendo então um intenso processo desnacionalizador.

O período posterior a 64 é marcado pela proposta de transição para um novo modelo econômico que buscava o desenvolvimento autônomo através do crescimento da demanda interna, economias de escala e competitividade de alguns setores industriais (sobretudo aqueles voltados para a exportação), resolução das contradições sociais e políticas por via autoritária (Miranda, 1981). De 1964 até 1967, a economia mantém-se estagnada (esta estagnação havia iniciado em 1962), atingida pela rígida política de combate à inflação; o mercado interno permanece retraído (Brum, 1987).

De acordo com Cano (1993), o período 1967-1974 constituiu um dos momentos de maior intensidade do crescimento econômico nacional (o PIB cresceu, em média, 11,3% ao ano). A política de substituição de importações deu lugar a uma forte



abertura para ao comércio exterior, caracterizada pelo aumento e diversificação das exportações e pelo crescimento significativo dos investimentos estrangeiros (Cunha, 1996).

A partir desses resultados, gera-se um clima contagiante de otimismo, logo batizado como “milagre brasileiro” (Miranda 1981; Brum, 1987; Kon, 1994). É o período das “vacas gordas”, do “Brasil Grande”, que se prolonga até 1973, com crescimento industrial e execução de obras grandiosas (Transamazônica, ponte Rio-Niterói) (Jaguaribe et al. 1985; Soares, 1987). Entretanto, essas obras ostensivas estavam muito além das possibilidades dos cofres públicos brasileiros, endividando o país, o que permitiu e até incentivou a entrada de capital estrangeiro livremente (Selingardi, 1984).

A conjuntura econômica mundial, francamente favorável, também contribuiu para a expansão da economia brasileira. A consolidação do sistema e a política econômica adotada garantem, por um lado, a expansão e a lucratividade; por outro, a legislação e o aparelho repressivo, através do controle sobre os sindicatos e a política de compressão salarial, asseguram mão-de-obra barata e bem “disciplinada” (Brum, 1987).

A severa política de contenção financeira, adotada anteriormente, vai sendo aos poucos abandonada. A estatização da economia é crescente. A outra face é a das guerrilhas, dos protestos armados e da brutalidade da repressão. É o auge dos radicalismos. É a fase mais cruenta de toda a história do Brasil (Jaguaribe et al. 1985).

Em fins de 1973, entretanto, o aumento dos preços internacionais do petróleo ocasionou uma crise internacional e reajustes nas economias mundiais, gerando uma série de novos condicionantes à política econômica que vinha sendo implantada no país (Brum, 1987; Kon, 1994)

O modelo de desenvolvimento baseado na expansão da indústria de bens de consumo duráveis, rearticulado e redinamizado de 1964 em diante, começa a mostrar sinais de esgotamento. Desequilibra-se o balanço de pagamentos, a inflação volta a crescer, o ritmo de crescimento da economia começa a declinar, agrava-se o problema do desemprego, acentuam-se o êxodo rural e a marginalidade da periferia das cidades, aumentam as dificuldades das pequenas e médias empresas e continua a progredir o processo de desnacionalização da economia (Miranda, 1981; Brum, 1987).

Geisel, ao assumir o comando da nação em 1974, encontrou a economia na seguinte situação: o setor industrial estava funcionando em plena capacidade; a economia mundial, antes em expansão, entrava em descenso; ocorriam altas vertiginosas nos

preços dos produtos industrializados e matérias-primas que o Brasil importava (petróleo, carvão, fertilizantes) (Brum, 1987).

Embalado pela onda de altas taxas de crescimento da economia, subestimando a crise econômica mundial e seus desdobramentos e pouco sensível às contradições do “modelo econômico brasileiro”, seu governo tinha a proposta de manter a performance do “milagre”, embora com taxas de crescimento econômico um pouco inferiores (Brum, 1987).

Seu governo foi bastante movimentado, embora com obras contestáveis (usina nuclear de Angra) que aumentaram a inflação e o endividamento. Ele revogou o AI-5 em 1978. Começa a chamada abertura política (Jaguaribe et al., 1985). O binômio desenvolvimento-segurança esteve sempre presente. Para ele, o desenvolvimento de uma nação deveria ser integrado. Daí, a exigência de planejamento, programas e projetos integrados para enfrentar, de modo articulado, os graves problemas que aconteciam, tais como as crises do sistema monetário internacional, de energia e de matérias-primas essenciais, de inflação, de crescimento econômico e de confiança na estabilidade do futuro, as quais fomentavam a inquietação social e surtos de violência (Soares, 1987).

Contudo, segundo Kon (1994), a adoção de uma política de *stop and go*, ao longo de seu governo, manifestada por anos de expansão e recrudescimento da inflação (1976-78) e anos de contenção do crescimento (1975 e 1977), não impediu a aceleração da inflação, o aumento do déficit público e do endividamento externo. Complementando, Cano (1993) diz que, a partir de 1977-78 a enorme pressão fiscal, financeira e cambial exercida pelos grandes projetos colocados em andamento, agravou o problema cambial e o inflacionário.

#### A) A Agricultura no Período

A agricultura no período 1961-1964 continuou praticamente com os mesmos níveis de produtividade, sofrendo um processo de descapitalização, em virtude da transferência de parte de seu excedente para financiamento de investimentos industriais, o que impediu a modernização do setor (Lafer, 1975).

Selingardi (1984) afirma que, ao assumir o governo, Castelo Branco encontrou este setor em situação difícil, quase caótica. A agricultura constituía um setor

retardatário, inadequado, e seu insuficiente crescimento vinha produzindo contínuas crises de abastecimento. A política agrícola favorecia as grandes culturas, voltadas para a exportação. Conseqüentemente, os campos foram abandonados pelos pequenos lavradores, gerando grande êxodo rural e escassez de gêneros alimentícios. Tornava-se urgente uma política que revigorasse e desse estabilidade a esse setor.

Atentando para estes problemas o governo procurou adotar uma política de desenvolvimento agrário, cujas diretrizes foram fixadas no Paeg (vide Anexo 1). Empenhou-se, inclusive, na elaboração de uma lei de reforma agrária, promulgando o Estatuto da Terra em novembro de 1964 (Selingardi, 1984; Soares, 1987).

Inicia-se, assim, um programa de novas técnicas para a agricultura, crédito rural, subsídios para fertilizantes e garantias de preços mínimos, visando à mudança nos campos, pois acreditava-se que nada seria duradouro enquanto os campos não retornassem à normalidade. Contudo, apesar desse esforço do governo, no sentido de dar melhores condições para o desenvolvimento do setor, este continuava pobre e sem grandes perspectivas num futuro próximo (Selingardi, 1984).

A política agrícola definida no governo seguinte (Costa e Silva) visou sobretudo à modernização do sistema de abastecimento e à mudança tecnológica no setor. Além disso, os serviços de classificação e de informação do mercado foram aperfeiçoados. A atividade agrícola esteve voltada não apenas ao fornecimento de matérias-primas para as indústrias e abastecimento interno da população, mas também para o setor exportador. Foi principalmente através da exportação de bens primários que o Brasil obteve divisas para importar bens de capital. Ou seja, a agricultura brasileira, sem grandes incentivos voltados a ela própria, "sustentou" os grandes núcleos urbanos industrializados (Furtado, 1981; Selingardi, 1984).

Os planos do Governo Médici comprovavam seu apoio em favor da agricultura, abrangendo um grande investimento de recursos (Selingardi, 1984).

De modo geral, pode-se dizer que o setor agropecuário nos anos 60 e 70 mostrou dinamismo e uma razoável capacidade de reação aos estímulos dos preços, desempenhando satisfatoriamente suas funções tradicionais. Ademais, ele contribuiu decisivamente para a concretização de um dos objetivos prioritários da economia brasileira: a ampliação das exportações (Selingardi, 1984).

O setor público tomou diversas medidas para auxiliar diretamente a agricultura, notadamente sob a forma de assistência técnica e extensão rural, de pesquisa e promoção agrícolas. Sua atuação foi importante para o desenvolvimento da agropecuária principalmente a partir dos anos 70, sobretudo sua intervenção nos momentos mais críticos, com vistas a manter a renda dos produtores. Neste caso, salientem-se os instrumentos de política econômica (crédito subsidiado, incentivos fiscais), fundiária, tecnológica e industrial. As políticas foram orientadas para criar uma integração agricultura-indústria (Selingardi, 1984; Ribeiro, 1991).

Durante os anos 70 as políticas públicas agrícolas do Brasil, bem como de outros países, foram fortemente influenciadas pelos argumentos da chamada "Revolução Verde", onde defendia-se a idéia de que havia necessidade de aumentar a produtividade no campo - através da difusão de novas tecnologias - tanto para liberar mão-de-obra para as cidades como para garantir a existência de alimentos de baixo custo, ou seja, a agricultura deveria estar a favor dos interesses urbanos.

## B) O Planejamento no Período

Pouco a pouco o planejamento incorporou-se à ideologia e à prática dos governantes do País. Na medida em que cresceu a importância do Estado, cresceu também a necessidade de conhecer a realidade sobre a qual este atuava. Um aparato técnico foi sendo montado e o saber técnico-científico, contraposto ao pensamento político, assumiu uma dimensão importante do poder executivo (Miranda, 1981).

Entretanto, esta técnica somente entra em sua fase científica com o planejamento da Sudene e o plano de ação estadual do governo Carvalho Pinto, em 1959/60 - que foram as primeiras tentativas de planejamento regional. Em 1962 foi criado o Ministério do Planejamento, pois acreditava-se que não bastavam os registros das decisões governamentais. Havia necessidade de um sistema para a implantação desses planos (Lafer, 1975; Miranda, 1981).

Quando a conjuntura esteve difícil, o planejamento mostrou ser uma ferramenta bastante útil (Miranda, 1981), como se pode verificar pela seguinte afirmativa:

*“Em situações críticas, como a que decorreu da crise do petróleo, pode haver turbulência política, inquietação social e desorientação das decisões econômicas. Para minimizar esses efeitos perturbadores do desenvolvimento, faz-se necessário dispor de instrumentos eficientes a serviço do planejamento, de rápida e eficiente mobilização. É preciso também que se tenha a capacidade de transmitir, com clareza e convicção, à opinião pública, o sentido das novas orientações táticas adotadas e sua consistência com os objetivos da política e da estratégia de desenvolvimento”. (Albuquerque, 1977, p.164)*

Lafer (1975) salienta que a tarefa de difusão das técnicas de planejamento e da necessidade de planejar através de cursos da Cepal e do Ilpes, foi criando os “círculos de interessados” de planejamento, que penetraram amiúde, pelo processo de cooptação e contaminação da cúpula administrativa, nos órgãos estaduais, regionais e nacionais de decisão econômica, de ação econômica direta e de administração.

De acordo com Campos (1994), por muito tempo em torno da palavra “planejamento” se desenvolveu toda uma mitologia. Assim, Juscelino Kubitschek obteve consideráveis dividendos políticos do seu Plano de Metas, no qual via um elemento de formação de consenso e de mobilização. Jânio Quadros, partindo de orientação política oposta, foi também levado a estabelecer uma comissão de planejamento em maio de 1961. Para João Goulart, o Plano Trienal, preparado por Celso Furtado, era um instrumento que visava obter respeitabilidade por parte da classe média, amedrontada pelo radicalismo, e das classes empresariais, duvidosas de sua orientação esquerdista.

Castello Branco trazia um engajamento maior em relação à idéia de planejamento. Para ele, este era um instrumento de racionalização da ação governamental e de estabelecimento de um grau razoável de coerência administrativa e de continuidade.

Nessa época, em todos os níveis de governo (federal, estadual ou municipal) havia uma aceitação formal e acrítica da imprescindibilidade do planejamento. Contudo, havia algumas objeções ideológicas ao planejamento, bem como limitações de natureza técnica e institucional (estatísticas deficientes, escassez de material humano).

No plano institucional, também existiam vários obstáculos ao planejamento. Primeiro, a existência de subdivisões políticas autônomas limitava o planejamento federal a um mero esforço de coordenação. Em segundo lugar, existia a inadequação da máquina de implementação, pois os planos eram em geral concebidos por técnicos, mas tinham de ser implementados através da máquina burocrática. Terceiro, a falta de um

mecanismo político de formação de consenso. A isso se acrescenta a instabilidade política. Em função da dificuldade de formação de consenso, os planos representavam pouco mais do que um compromisso pessoal do chefe do Executivo, sendo a instabilidade dos planos proporcional à instabilidade das lideranças (Campos, 1994).

De 1956 a 1964 houve nada menos do que quatro presidentes. Cada um deles anunciou mudanças nas prioridades específicas e técnicas de implementação. Isso fez com que muitos economistas e cientistas sociais questionassem a relevância de esforços de planejamento, num contexto político instável (Campos, 1994).

Constata-se ainda que, mesmo tendo sido criada uma série de órgãos responsáveis pelo planejamento em nível nacional, regional e estadual, formando uma base institucional importante para a própria existência do Sistema Nacional de Planejamento, persistiam ainda diversos problemas de coordenação entre as entidades diretamente responsáveis pelo planejamento (Soares, 1987).

Assim, no final dos anos 60 acreditava-se que o planejamento precisava ser institucionalizado como moderno método de bem administrar. O orçamento, por sua vez, necessitava dar objetividade ao planejamento através do mecanismo do orçamento-programa, traduzindo a compatibilidade entre o que se desejava e o que se podia realizar (Soares, 1987). A institucionalização aconteceu por meio da Reforma Administrativa ocorrida em 1967.

Fazia parte da nova estratégia do governo que assumira (1967) uma alteração no conceito básico do planejamento, enquanto instrumento de consecução de política econômica, que passou a ter no aumento da produtividade e racionalidade do sistema, quanto ao uso de recursos escassos, seu principal objetivo. A clara especificação dos meios passou a ser crucial para o alcance das metas pretendidas (Lafer, 1975; Miranda, 1981). Naquela época, o mecanismo de planejamento que vinha sendo implantado no país enfatizava os seguintes aspectos (Soares, 1987):

1. O aperfeiçoamento do Sistema Nacional de Planejamento, tendo como órgão central o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, passou a ter uma abrangência mais ampla, alcançando todos os ministérios, bem como a totalidade da administração federal direta e indireta.

2. O planejamento passou a ser considerado como um processo contínuo, possibilitando a existência de um mecanismo de execução e de revisão, indispensável à atualização e flexibilidade da política econômica.
3. Preocupação com o aspecto de execução. Não bastava elaborar planos, eles precisavam ser implementados. Esta preocupação se reflete não só na própria concepção do plano e no esforço de levá-lo até o nível de projetos prioritários, mas também na montagem do sistema de acompanhamento de sua execução.

No período 1967-1969, o desenvolvimento regional foi a tônica das políticas. A criação do Ministério do Interior possibilitou a ação orgânica do governo federal. Neste sentido, as grandes superintendências (Sudene, Sudam, Sudesul e Sudeco) destinaram-se a trabalhos de planejamento e coordenação, atendendo à nova filosofia que visava à descentralização da ação governamental (Selingardi, 1984).

Nessa época já era nítida a consciência da necessidade de planejamento das atividades do setor público, cuja importância na vida econômica nacional não permitia mais uma ação desordenada. Já existia uma certa tradição de planejamento governamental, a qual obrigava os novos governos de qualquer nível (federal, estadual ou municipal) a apresentar seus planos de ação (Lafer, 1975; Miranda, 1981).

Essa necessidade de planejar mais sistematicamente as atividades também decorreu das idéias lançadas pelo Relatório do Clube de Roma, Os limites para o crescimento (1972), onde se colocava que os problemas que a humanidade enfrentava eram de tal maneira complexos e interrelacionados que as políticas e instituições tradicionais não eram capazes de lidar com eles. Para tanto objetivava-se investigar os limites do sistema mundial, bem como as limitações que tal sistema impunha, como também identificar e estudar os elementos dominantes e suas interações, as quais influenciam o comportamento a longo prazo dos sistemas mundiais, de modo que fosse possível prever crises futuras potenciais, oferecendo oportunidade de mudanças nos sistemas políticos, econômicos e sociais para assegurar que tais crises não ocorressem.

Em 1973, após a publicação do livro *Os limites para o crescimento*, um aumento repentino nos preços da energia e de outros recursos ocorreu, dando lugar a uma recessão econômica mundial, acabando com as suposições que o livro já havia seriamente questionado.

Em 1974, o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral é reformulado para Secretaria de Planejamento da Presidência da República. Assim, a estrutura do planejamento brasileiro passou a ser concebida sob a forma de sistema, sendo a Secretaria de Planejamento seu órgão central. Este sistema envolvia permanente interpelação entre o órgão central, os órgãos setoriais e seccionais, buscando identificar os órgãos executores com o esforço de planejamento, partindo para compatibilização inter-setorial e regional de todos os planos e programas (Soares, 1987).

Com efeito, o planejamento passou a constituir a preocupação central dos governos. A este respeito, José de Nazaré Dias (apud Soares, 1987:138) coloca que “o poder executivo poderia então inspirar-se em seus ensinamentos e apoiar-se em suas técnicas para tentar obter o máximo rendimento na utilização dos meios postos à disposição do Estado [...] Desse modo, o planejamento passou a ser considerado um instrumento eficaz e indispensável para aqueles que dirigiam a Administração Federal”.

A idéia era que toda ação administrativa deveria ser precedida de planejamento em que, considerados os objetivos nacionais e os recursos que poderiam ser mobilizados, se traçavam os rumos a seguir em busca do progresso econômico e social (Soares, 1987).

O planejamento se exerce a partir de uma opção política que determina o sentido das realizações sociais. No Brasil, essa opção se consubstancia nos diversos planos e programas, visando ao desenvolvimento nacional (Albuquerque, 1977). Estes planos/programas, que surgiram nos anos 60 e 70, estão resumidos no Anexo 1.

Em Santa Catarina, segundo a entrevista 8, a primeira tentativa de planejamento agrícola aconteceu na década de 50, quando foi realizada a 1a. Reunião Econômico-Agrícola em busca de proposições para resolver os problemas fundamentais da agricultura catarinense.

Contudo, o primeiro plano elaborado e escrito em prol do desenvolvimento agropecuário surgiu apenas na década de 60, especificamente no governo Celso Ramos (entrevista 8). Esse governo realizou o 1º Seminário Sócio-Econômico de Santa Catarina, através do qual se buscaram, nos principais municípios, as reivindicações locais. Este seminário deu origem ao Plameg (Plano de Metas do Governo), o qual trazia em seu bojo as ações a serem realizadas em todos as áreas (entrevista 8, 11).



O próximo governador, que foi Ivo Silveira, deu continuidade ao plano, elaborando o Plameg II, dentro da mesma linha de realizações. O governo seguinte (Colombo Salles) aperfeiçoou ainda mais o planejamento e fez o Projeto Catarinense de Desenvolvimento, que também era um plano com metas quantificadas, para vigorar de 1971 a 1974. Segundo o entrevistado 8, esse projeto aprimorou o sistema de planejamento, tornando-o mais objetivo e simplificado. A estratégia de ação para sua elaboração foi exatamente igual ao Seminário Sócio-Econômico do governo Celso Ramos, só que as reivindicações eram coletadas por região.

#### 4.1.2 - Os anos 80

Por várias razões, a inflação de 1979 toma impulso inesperado e atinge a alta de 77,2%. Em 1980 dispara ainda mais, alcançando os três dígitos 110,2%. Essas taxas desequilibraram os orçamentos públicos e privados (Brum, 1987).

Dentro deste contexto, João Batista Figueiredo é escolhido por Geisel e imposto à nação como o novo presidente. Ele manteve as características dos governos anteriores. Bate os recordes de inflação e de endividamento externo, provoca desemprego sucessivo e crescente. A abertura iniciada antes é acelerada por ele com a anistia, a eleição direta para o governo dos estados, a volta dos presos e a eleição dos cassados, mas ainda é tímido e não ousa completar seu trabalho (Jaguaribe et al., 1985).

Figueiredo governou num período (março/79 a março/85) que se convencionou classificar de decisivo nesta fase de transição política que o país estava vivendo. No tocante à economia, a diretriz básica de seu governo foi dar continuidade ao modelo econômico implantado a partir de 1964. Inicialmente foram definidas três metas prioritárias: combate à inflação, desenvolvimento da agropecuária e equilíbrio do balanço de pagamentos. A essas três acrescentou-se, no início de julho de 1979, após uma elevação substancial nos preços do petróleo, uma quarta: o problema energético e a busca de alternativas para o petróleo (Miranda, 1981; Brum, 1987; Selingardi, 1984).

Das quatro metas, o combate à inflação foi definido como a meta número um, para os dois primeiros anos. De seu sucesso dependeria a capacidade de formular a política econômica e as demais realizações governamentais para os anos seguintes

(Brum, 1987). Entretanto, seus objetivos não foram alcançados. Em 1983, a taxa de inflação chegou a 211% e em 1985 subiu para 250% ao ano (Soares, 1987).

Houve três anos consecutivos de recessão, de 1981 a 1983, em que se expandiu o atraso tecnológico brasileiro em relação aos países industrializados. O desequilíbrio da balança de pagamentos do país resultou, no período 1982-1983, em uma situação em que mais de 80% das receitas cambiais eram destinadas ao serviço da dívida externa. Contudo, em 1984 a economia brasileira retomou um novo ciclo de crescimento, verificando-se naquele ano um crescimento de 4,5% do PIB (Kon, 1994).

Com o processo de abertura política, os diversos segmentos da sociedade brasileira intensificavam sua atuação em defesa de seus interesses e aspirações e na busca de mudanças (Brum, 1987). No final de 1983 e meados de 1984, já se podia prever a exaustão final do autoritarismo militar (Jaguaribe et al., 1986).

A transição do autoritarismo militar para a democracia deu seus primeiros passos durante o ano de 1984, quando se colocou o problema da sucessão do presidente João Figueiredo. Ele declarou que a sua sucessão seria diferente das outras, ocorridas durante o ciclo revolucionário de 1964, e que pessoalmente não indicaria nenhum candidato; a escolha deveria caber ao Partido Democrático Social (Soares, 1987).

Assim, Tancredo Neves acaba sendo eleito pelo Colégio Eleitoral, tendo como vice José Sarney. Entretanto, com seu falecimento - antes mesmo de assumir a Presidência da República - transferiu-se para José Sarney a responsabilidade pela implantação da Nova República (Soares, 1987).

A Nova República caracterizou-se como um governo de transição para o regime constitucional democrático, representando uma nova esperança de dias melhores para o povo brasileiro. Reagindo contra a recessão econômica, imposta ao país por um governo autoritário, o novo presidente assumiu o compromisso de lutar contra os males da inflação, do desemprego, da corrupção e da miséria (Soares, 1987; Zini, 1993).

Na área econômica, constata-se que a economia cresceu 8% em 1985. Na agropecuária registrou-se um crescimento de 13%. Tais fatores aliviaram um pouco o desemprego. Contudo, apesar deste impulso dado à economia e das prioridades sociais estabelecidas para 1985, os resultados obtidos foram pequenos diante da magnitude dos problemas sociais e econômicos enfrentados pelo País. Destes, o mais importante e o

mais grave era a inflação. Em março de 1985, a inflação de 12% ao mês ameaçava registrar novos recordes (Soares, 1987).

A rápida expansão da demanda interna, somada aos efeitos de uma seca no final de 1985, acelerou os aumentos de preços. O presidente José Sarney se convenceu que perdia, mês a mês, o controle do processo inflacionário e que o País caminhava para a hiperinflação. Diante da expectativa de a inflação alcançar 500% no final de 1986, resolveu adotar medidas de choque, anunciando, em 27/2/86, o Plano de Estabilização Econômica (Soares, 1987; Zini, 1993).

Esse plano, também conhecido como Plano Cruzado, foi elaborado sigilosamente por economistas brasileiros. Com o objetivo de reformar a economia através da criação da nova moeda (cruzado) e outras medidas econômicas (ver Anexo 1), provocou não só mudanças na economia e nas finanças do Brasil, mas também uma generalizada expectativa junto à população (Soares, 1987; Kon, 1994).

Embora suas medidas afetassem todas as categorias sociais, a maioria da população manifestou sua adesão ao plano. Esse comportamento foi um fator decisivo e indispensável ao seu sucesso. Pode-se afirmar que o Plano Cruzado foi um enorme sucesso político. Os outros aspectos positivos do plano dizem respeito ao fim da especulação financeira e à queda da inflação (Soares, 1987).

Num primeiro momento, as novas medidas provocaram uma forte pressão da demanda, devido à redistribuição de renda e ao aumento da massa salarial. Porém, o prolongado congelamento dos preços e o aquecimento da demanda resultaram em desequilíbrios entre oferta e demanda e na estrutura dos preços. Ocorreu uma série de gargalos na produção, com desabastecimento de produtos, resultando em ágios e filas, incentivando a importação de produtos, o que eliminou o ajuste externo (Kon, 1994). Em novembro, um esquema mal-concebido para aumentar as receitas federais, através de uma acentuada elevação na tributação sobre bens não-essenciais, pôs fim ao congelamento de preços. O aumento dos impostos e o estado superaquecido da economia realimentaram a inflação e puseram fim ao Plano Cruzado (Zini, 1993).

Diante disso, o governo lançou mão de um novo pacote econômico, denominado Cruzado 2, em novembro/86 (Anexo 1). O conjunto de medidas econômicas que integravam o pacote causou um impacto profundamente negativo junto à população brasileira. O povo, que aderiu com tanto entusiasmo ao lançamento do Plano Cruzado,

de repente sentiu-se traído e desamparado pelo descongelamento dos preços, os quais voltaram a subir. Os juros cresceram vertiginosamente e o plano “inflação zero” foi jogado por terra, abalando a credibilidade do próprio governo (Soares, 1987).

Kon (1994) afirma que o Plano Cruzado 2 não conseguiu alcançar seus objetivos, acarretando uma explosão de preços e gerando uma perspectiva de um novo patamar inflacionário, superior ao do início dos anos 80, e de um aumento acentuado do déficit público.

O ano de 1987 começou com uma inflação ascendente e um superávit comercial minguante, o que levou à declaração de uma moratória sobre os pagamentos da dívida externa em fevereiro (Zini, 1993). Em junho daquele ano foi decretado pelo governo um novo plano de estabilização de emergência, conhecido como plano Bresser (Anexo 1). O crescimento contínuo da inflação e o controle das finanças do governo limitaram o apoio ao plano (Kon, 1994). No final do ano, os aumentos de preço pularam para 20% ao mês (Zini, 1993).

Em 1988 a inflação aumenta e é grande a instabilidade política em consequência dos trabalhos e das expectativas relacionados com a nova Constituição (Cunha, 1996). Este ano representa o ponto de colisão entre dois movimentos: de um lado, conquistaram-se direitos sociais garantidos pelo Estado e se avança em direção ao processo de descentralização conforme expresso na nova Constituição. Por outro lado, observa-se o esgotamento do modelo de industrialização substitutiva, caracterizado por um contexto de estagnação, desestabilização econômica e crise fiscal do Estado (Pinheiro, 1996).

Neste mesmo ano foi instituído o Plano Mailson, que tinha por base a busca da redução do déficit fiscal, tentando evitar a hiperinflação e possibilitar a renegociação da dívida externa. Mas o governo não foi capaz de diminuir seu déficit nem controlar a oferta monetária. No segundo semestre a inflação voltou a crescer e tendia a acelerar-se (Zini, 1993; Kon, 1994).

Em janeiro de 1989, foi instituído o Plano Verão, a terceira tentativa de combate à inflação (Anexo 1). Contudo, os resultados foram decepcionantes, os indicadores sociais se deterioraram, a concentração de renda aumentou e as altas taxas de juros realimentaram a inflação. No segundo semestre foi reintroduzida a indexação dos salários e, em dezembro, o país se encontrava ameaçado pela hiperinflação. Nesse ano ocorreu também a primeira eleição presidencial livre desde 1960 (Zini, 1993; Kon, 1994).

Para alguns autores, como Cano (1993), a década de 80 é estatisticamente chamada de “década perdida”, dado que a taxa média do crescimento do PIB caiu para 2,1%, com forte redução da taxa de investimento e acentuado recrudescimento do processo inflacionário. A política econômica foi uma sucessão de tentativas de ajustar a economia, com ênfase variando entre o equilíbrio externo e o interno (Zini, 1993).

Segundo Pinheiro (1996), naquela década o Brasil experimentou dois processos complexos que atuaram em direções opostas. De um lado, houve a crônica afirmação da crise econômica que se manifestou através da estagnação das taxas de crescimento do PIB, altos patamares inflacionários, crise do Estado e concentração de renda. De outro, assistiu-se ao processo de redemocratização e abertura política, que pulverizou o poder autoritário central dos anos 70. Novos atores passaram a ter influência no processo decisório, vocalizando demandas reprimidas. Ou seja, o processo de distensão do regime autoritário, conhecido como abertura democrática, veio acompanhado da progressiva fragilização financeira do Estado.

#### A) A Agricultura no Período

A estratégia econômica governamental a partir de 1979, que definiu a agricultura como uma das áreas prioritárias, deveu-se ao fato de que este setor poderia, mais do que qualquer outro, resolver a curto prazo três grandes problemas: inflação, déficit do balanço de pagamentos (através das exportações de produtos primários) e o energético (cana de açúcar para produção de álcool em substituição aos derivados de petróleo). Naquele momento, o país estava enfrentando uma das mais sérias crises de abastecimento alimentar e também era o início do segundo “choque” do petróleo, que tantos problemas trouxe ao setor externo da economia (Selingardi, 1984; Melo, 1985).

A agropecuária era, de fato, o setor mais sensível aos estímulos e de retorno mais rápido. A busca de seu desenvolvimento imediato e acelerado, por isso, é definida como meta prioritária do governo (Miranda, 1981; Melo, 1985; Brum, 1987).

Desde os anos cinquenta, nenhum governo havia eleito o setor agrícola como prioritário. A única exceção foi a inclusão da agricultura no Plano Trienal de 1963 durante o Governo João Goulart. Ainda que se tratasse de um setor reconhecidamente

importante no desempenho de certas funções para o desenvolvimento, o seu papel tinha sido apenas coadjuvante no desenvolvimento urbano-industrial (Selingardi, 1984).

Na tentativa de viabilizar esta meta prioritária, o governo lança, em 1979, um conjunto de medidas criando incentivos especiais para motivar os produtores rurais (Brum, 1981). Este pacote seria a primeira de uma série de medidas que possibilitariam a realização da prioridade agrícola, ou seja, a ação do setor na dinamização do crescimento da economia naquele momento de crise (Selingardi, 1984).

Uma das características do pacote era que este só possuía medidas de curto prazo, as quais se restringiam a apoiar os gastos com o plantio, nada sendo deliberado em relação a armazenagem, transporte, comercialização e investimentos. A ausência de medidas com relação a essas questões foi deliberada, já que a filosofia do Sr. Delfim Netto, ministro do Planejamento (que comandava toda a política econômica) e antigo ministro da Agricultura (ele já havia sido também ministro da Fazenda), era contrária às medidas de longo prazo e ao próprio planejamento (Selingardi, 1984).

Os resultados da definição da agropecuária como um dos setores prioritários parecem ter sido satisfatórios nos primeiros anos. Figueiredo afirmou que a agricultura foi o setor que mais cresceu no período 1979-1984, que as exportações agrícolas foram ampliadas e que o Proálcool substituiu as importações de petróleo. Na opinião do presidente, a “prioridade” agrícola introduzida em 1979 havia, já em 1983 e 1984, plenamente alcançado seus três objetivos, isto é, mais alimentos, exportações e, através da produção de álcool de cana-de-açúcar, menor importação de petróleo (Melo, 1985).

Contudo, a safra 83/84 frustrou-se devido às péssimas condições climáticas. Assim, tomando como referência a postura das autoridades econômicas federais, passou-se de uma situação bastante otimista em 1982, em que problemas alimentares estariam resolvidos e o país passaria a ser um exportador de alimentos previamente importados - através de um desempenho supostamente favorável da produção durante os anos de 1980 a 1982 - para uma produção caracterizada como extremamente crítica na realidade do abastecimento alimentar interno (Melo, 1985).

Com efeito, a “prioridade” agrícola obteve sucesso apenas na parte relacionada à agricultura energética, visando à substituição da gasolina. Ela fracassou na parte relacionada à produção de alimentos básicos, caracterizando um sério problema para o abastecimento interno (Melo, 1985).

## B) O Planejamento no Período

Segundo Kon (1994), os planos postos em prática a partir da década de 80, dadas as condições econômicas conjunturais do país, tiveram a característica de se dedicarem especificamente à estabilização da economia e, portanto, por natureza, se apresentarem como parciais e com a preocupação prioritária de curto prazo, sem a globalidade e abrangência de um plano de desenvolvimento.

### 4.1.3 - Os anos 90

No plano político-econômico, a década começa com um grande projeto de abertura proposto pelo Governo Collor e mais um programa de estabilização da economia (Plano Collor 1, vide Anexo 1), que visava, entre outras coisas, inserir o Brasil na economia mundial. Esse programa de estabilização confisca parte substancial da poupança e se fundamenta em políticas que criam um quadro geral de recessão (Cunha, 1996).

Collor assume com um discurso populista de “radical combate à inflação e rápida ida ao Primeiro Mundo”, implantando, para isso, uma política econômica neoliberal. As linhas gerais da política econômica que pretendeu imprimir foram (Cano, 1993):

- política antiinflacionária: embora tenha evitado a rota da hiperinflação, foi parcial e não contou com as necessárias reformas estruturais (fiscal, financeira e tributária) que pudessem lhe garantir um prosseguimento eficiente;
- diminuição do papel do Estado: adotando-a como “eixo” de sua política de corte neoliberal, promoveu uma irrefletida e desastrosa reforma administrativa (a política de privatização foi desenhada sem qualquer objetivo mais conseqüente).
- política de liberalização comercial: foi voluntarista, já que o país não dispunha de estudos setoriais sobre a situação produtiva nacional ante a concorrência internacional.

Contudo, o congelamento dos preços públicos agravou a situação das estatais e a recuperação das tarifas acabou pressionando a inflação. Observaram-se dificuldades no controle das contas públicas devido à recessão, à continuação da alta da inflação e à perspectiva da posterior devolução do dinheiro bloqueado (Kon, 1994).

Em 1990, a inflação anual ficou na faixa de 1.500% (Mello, 1991). Surge então o Plano Collor 2 (vide Anexo 1), para refrear a corrida da inflação. As medidas adotadas, entretanto, não atingiram esse objetivo. A inflação volta a crescer rapidamente já a partir de abril/91, situando-se no final da gestão presidencial em um patamar de 23% ao mês. Neste período a economia apresentava uma situação de aprofundamento da recessão econômica, aumento do desemprego, queda dos salários e da massa salarial. Por outro lado, a recessão interna havia levado as empresas ao mercado externo e inibido as importações, o que resultou em saldos superavitários na balança comercial e no aumento de reservas cambiais (Kon, 1994).

Além disso, as elevações nas taxas de juros do mercado interno favoreceram um movimento de capitais especulativos no país. A contrapartida foi a necessidade de emissão de cruzeiros, o que provocou expansão dos meios de pagamento e pressões na área fiscal e monetária (Kon, 1994).

Os marcantes traços do caráter e personalidade de Fernando Collor, passados à administração pública, deterioraram ainda mais a credibilidade externa e interna do país. À medida que a inflação retomava taxas elevadas, que a economia mergulhava de novo na recessão e que seus desmandos administrativos e a escancarada participação num dos mais escandalosos processos públicos de corrupção se tornavam transparentes, seu governo principiava a acabar. Isso ocorreu de fato em 30/9/1992 pelo processo de *impeachment* instaurado pelo Congresso Nacional (Cano, 1993).

Collor é substituído por Itamar Franco. O início do Governo Itamar foi marcado por indefinições e um ministério considerado fraco. Além disso, enfrentava os principais problemas de uma economia que vivia à beira da hiperinflação. Em setembro de 1992, a inflação mensal chegou a 24,41% e o desemprego a 15,5% (Oliveira, 1996).

Sua gestão priorizou a busca da organização da economia através do ajuste do setor público, que se objetivou por meio do denominado Plano FHC1 (Kon, 1994). A aprovação popular de seu governo refletiu, de maneira geral, uma sensível melhora da situação econômica (Oliveira, 1996)

Dificuldades políticas impediram a consecução satisfatória das medidas previstas naquele plano e, em dezembro de 1993, foi apresentado um novo Programa de Estabilização Econômica, que passou a ser conhecido como FHC2, a ser implementado, inicialmente, em três fases (Kon, 1994; Oliveira, 1996). Essas três fases do atual progra-



ma brasileiro de estabilização, iniciado com Itamar Franco e continuado com Fernando Henrique Cardoso, estão associadas à idéia de que o equilíbrio das contas públicas constitui condição necessária para a estabilidade, o que tornou a fase I a do ajuste fiscal, emergencial; a fase II, a da criação da URV; e a Fase III, a que concluiu a reforma monetária com a transformação da URV em real (Oliveira, 1996).

Tais fases só poderiam gerar frutos mais duradouros se fossem acompanhadas por mudanças profundas na estrutura econômica do país a fim de cortar pela raiz o mal inflacionário. Daí a importância crescente da Fase IV, de reformas estruturais (privatização, reformas da constituição), algumas das quais iniciadas antes do programa, mas aprofundadas no Governo FHC (Oliveira, 1996).

A estabilização, que se constitui na principal realização da administração de Itamar e que tem sua consolidação continuada na gestão de FHC, vem sendo acompanhada por mudanças institucionais relevantes. Não se trata apenas de modernizar o aparelho do Estado para tornar mais eficaz seu papel na industrialização de uma economia então fechada; ao contrário, verifica-se agora uma mudança no próprio papel do Estado nos marcos de um país em processo de abertura e globalização (Oliveira, 1996).

#### A) A Agricultura no Período

A política do Governo Collor para a agricultura procurou dar continuidade às linhas diretivas traçadas nos governos militares, aprofundando a capitalização, a integração agro-industrial e a exclusão da grande maioria dos agricultores. As principais metas para o setor eram o estímulo à integração, à regionalização, à capitalização e, sobretudo, o afastamento do Estado em relação à produção, cedendo espaço à iniciativa privada (Ribeiro, 1991).

Já o Programa de Estabilização Econômica (Anexo 1), ao reduzir a inflação, beneficia a agricultura. Estudos têm demonstrado que em períodos de inflação elevada a agricultura tende a perder em rentabilidade frente aos demais setores, reajustando seus preços com defasagem. Portanto, a inflação baixa reduz o risco de perdas do valor real dos produtos do setor (Ministério da Agricultura, 1995).

Em 1994, o superávit do *agribusiness* foi de US\$ 8,4 milhões, representando 80% do superávit total da balança comercial brasileira. Zandonadi (1996) acredita que o equilíbrio das contas externas passa necessariamente pela agricultura

## B) O Planejamento no Período

Ao analisar-se as quatro décadas de planejamento no Brasil, pode-se verificar que ele esteve sempre dependente das condições públicas subjacentes, as quais, no decorrer do período, apresentaram forte instabilidade, convivendo com situações conjunturais que conduziram a uma intensa participação estatal, tanto na esfera da coordenação geral quanto na da produção (Kon, 1994).

Por outro lado, o planejamento governamental deveria ser entendido como um processo contínuo, que envolvesse desde a elaboração de um plano até sua implementação, controle e ajustamentos. Contudo, o que se observou na maior parte dos planos postos em prática foi a incapacidade de continuação do processo em toda a sua trajetória, dadas as dificuldades técnicas como falta de qualificação dos recursos humanos, insuficiência de infra-estrutura e mesmo de controle efetivo, que sobrepujaram a insuficiência de recursos financeiros ou a instabilidade política crônica (Kon, 1994).

Apesar de todas essas dificuldades, observa-se que o país tomou consciência da importância do planejamento. Na verdade, a luta contra o atraso decorrente do seu subdesenvolvimento e a busca na execução dos programas econômicos e sociais exigiram que o país adotasse medidas cada vez mais adequadas e racionais na área de planejamento, máxime na condução das atividades governamentais (Soares, 1987).

Demóstenes parece discordar desse ponto de vista, ao afirmar que, dentro deste contexto, aparece a decadência do Estado que, de organizador administrativo-político do desenvolvimento, passou a parceiro duvidoso, quando não inadequado. Agravou-se a herança histórica da descontinuidade, seja porque os governos planejam no máximo a própria gestão, seja por mudanças constantes de ministros, obrigando a recomeçar sempre tudo de novo. O planejamento passou a ser desacreditado, prejudicando os trabalhos de instituições públicas similares ao Ipea, como Embrapa e o CNPq. Segundo ele, essa problemática ficou ainda mais patente no Governo Collor que confundiu modernização

do Estado com sua destruição/privatização. Desfez-se o Ministério do Planejamento, incorporando-o ao da Fazenda.

Cabe aqui um breve comentário sobre o que representou a Comissão Econômica para a América Latina - Cepal -, que, segundo algumas pessoas, teve alguma influência no processo brasileiro de planejamento

Guerreiro Ramos (1980) disse que a metáfora fundamental da história do Brasil desde o fim da Segunda Grande Guerra até aquela data (1980) tinha sido a idéia do desenvolvimento. Neste sentido, ele ressalta a importância dos trabalhos da Cepal, criada em 1948 como um órgão regional das Nações Unidas, afirmando que ela foi a mais sofisticada e respeitada agência de propagação da metáfora do desenvolvimento, desempenhando esse papel de acordo com os mais exigentes padrões científicos e técnicos dominantes na época. Assim, ela constituiu-se, simultaneamente, num laboratório de pesquisas, num centro de treinamento de novo tipo de pessoal qualificado e numa agência de elaboração de instrumentos operacionais necessários à formulação e implementação de políticas públicas, que capacitavam governos na América Latina e os tornaram programadores do desenvolvimento econômico e social.

O planejamento aparece no pensamento cepalino como consequência natural do diagnóstico de desequilíbrios estruturais na industrialização espontânea dos países subdesenvolvidos, como o Brasil. A Cepal defende a urgência de programas de desenvolvimento, centrando a argumentação na necessidade de evitar desequilíbrios externos e de estabelecer um equilíbrio razoável na expansão das várias atividades básicas. O planejamento se tornou uma obsessão da Cepal, simbolizando suas preocupações com o desenvolvimento econômico (Bielschowsky, 1988).

Reafirmando a influência da Cepal, Demo (1993) coloca que o governo militar, desde 1964, deu ênfase ao planejamento também em função dos “ventos favoráveis” que sopravam na América Latina, sob a égide da Cepal, bem como da ONU e seus organismos notórios cultivadores desta prática. Na ONU os mais importantes foram o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) e o Instituto de Pesquisa para o Desenvolvimento Social (Unris).

Cabe aqui salientar, que o entrevistado 5 conferiu à FAO, que é um organismo da ONU - assim como a Cepal - um papel importante no processo de planeja-

mento brasileiro. Com relação à experiência catarinense de planejamento, o entrevistado 8 acha que no estado, as idéias da Cepa não foram tão importantes.

*“A Cepal não influenciou muito em Santa Catarina. Porque já tinha uma estrutura muito sólida de propriedade familiar aqui. E uma estrutura muito sólida de uma indústria, que começou pequena e que se desenvolvia gradualmente”* (entrevista 8).

Contudo, Ramos (1980) afirma que a metáfora do desenvolvimento chega nos anos 80 num período em que cessa a sua validade histórica. Demo (1993) parece concordar com Ramos ao dizer que, quando se iniciou a fase de democratização, acompanhada do agravamento da crise econômica mundial de energia, com o Governo Figueiredo o tipo de planejamento cepalino também entrou em crise. Sendo no fundo um aporte técnico, a atividade de planejamento não podia por si só garantir o desenvolvimento, ou ser a cura da crise.

#### **4.2 - As Transformações e as Mudanças Estratégicas na Cepa/SC e no Instituto Cepa/SC**

No tópico anterior descreveram-se as condições objetivas do ambiente externo ao qual pertence a empresa em estudo, ao longo do tempo, desde antes do início de suas atividades até o ano de 1996. Foi nesse contexto que as mudanças ocorreram.

Neste tópico faz-se uma reconstrução da história da empresa, pois, segundo Mintzberg e McHugh (1985), esta abordagem longitudinal é a única maneira possível de se estudar seu processo de adaptação estratégica. Em primeiro lugar faz-se uma breve caracterização da empresa para que os leitores possam visualizá-la de forma mais precisa no momento atual.

Em seguida, apresentam-se as mudanças estratégicas (seu conteúdo e processo) ocorridas na empresa ao longo de 21 anos (1975-1996), conforme sugere Pettigrew (1988). Alguns acontecimentos anteriores a 1975, considerados importantes para a empresa, também estão colocados. Isto foi feito com base no ponto de vista daqueles que pertenceram ou que ainda pertencem à sua coalizão dominante.

Os dados foram obtidos por meio de entrevistas (11 entrevistas) com aqueles atores, bem como em fontes secundárias, tais como documentos, trabalhos e informativos da própria empresa.

Além disso, para uma melhor compreensão dessas mudanças, procurou-se descrevê-las em ordem cronológica ascendente - elas foram descritas por ordem de acontecimento - e dividi-las em três períodos estratégicos: a criação e o início das atividades (1975-78); o amadurecimento da empresa e sua transformação em Instituto Cepa/SC (1979-84); e a troca de liderança, crescimento, consolidação e reestruturação do Instituto Cepa/SC (1985-96). Sempre que possível, relacionaram-se os fatos ocorridos com o referencial teórico proposto por Child (1972), Child e Smith (1987) e Pettigrew (1987, 1992), bem como com o contexto no qual eles aconteceram.

Estas mudanças estão relacionadas de forma resumida no Anexo 2, em que foi utilizado o método da “tabela de eventos críticos” proposto por Miles e Huberman (apud Cunha, 1996).

#### **4.2.1 - Caracterização da Organização**

Na década de 70, coube à Secretaria da Agricultura<sup>3</sup> a missão de executar o projeto de implantação e funcionamento, em Santa Catarina, do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola (SNPA), surgindo daí a necessidade de se criar um órgão para executar tal tarefa.

Este órgão, chamado Comissão Estadual de Planejamento Agrícola de Santa Catarina (Cepa/SC), foi criado no dia 2 de outubro de 1975, através da assinatura de um convênio para sua implantação e manutenção, a exemplo do que já havia ocorrido na maioria dos demais estados do país. A comissão era constituída de uma equipe multi-institucional de técnicos, os quais passaram a trabalhar em conjunto.

O convênio foi assinado pela Secretaria da Agricultura e o Ministério da Agricultura, tendo como intervenientes a Superintendência do Desenvolvimento da Re-

---

<sup>3</sup> Esta Secretaria, ao longo do período analisado, passou por diversas denominações, entretanto, neste trabalho ela será chamada sempre de Secretaria da Agricultura.

gião Sul (Sudesul), a Supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento (SSPO) e a Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina (Acaresc).

Com a implantação do sistema, a Cepa/SC se inseriu no contexto, estabelecendo-se no cenário estadual e nacional como uma organização importante no planejamento do setor público agrícola. Como conseqüência desse reconhecimento, ampliou-se sua responsabilidade, redefiniu-se sua área de atuação e expandiram-se seus serviços, transformando-se em 1982 no Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina (Instituto Cepa/SC).

Sua missão, desde o início, foi elaborar o planejamento do setor público agrícola e atuar como fonte de informações agropecuárias para o referido setor.

Dentre suas funções está o desenvolvimento de trabalhos, estudos, pesquisas e projetos relacionados com a área econômica, social, tecnológica, científica e organizacional, voltados para o desenvolvimento agrícola, pesqueiro e florestal. Essas funções foram oficializadas em 1992, através da Lei Agrícola n.8.676 (de 17 de junho), com base nos artigos n. 174 da Constituição Federal e n. 144 da Constituição Estadual. O documento reconheceu como instrumentos de política de desenvolvimento rural o planejamento e a informação agrícola.

As tarefas propostas pela citada lei são de responsabilidade da Secretaria do Agricultura, que as executa através do Instituto Cepa/SC, e abrangem análises e estudos sobre a produção e transformação do setor agropecuário, pesqueiro e florestal e sua respectiva comercialização, especialmente o monitoramento de safras e mercados, índices de preços agrícolas e estatísticas agrícolas, preços de insumos e fatores dos principais produtos nos níveis de produtor e atacado, além da oferta, demanda e capacidade de estocagem dos produtos agropecuários.

O Instituto Cepa/SC conta hoje basicamente com a mesma equipe de trabalho de treze anos atrás. A política de desenvolvimento de recursos humanos da instituição foi dirigida no sentido de capacitar, na medida do possível, seu quadro de pessoal. Do total de funcionários, 75% são técnicos; dos que têm nível superior, 71% possuem curso de pós-graduação, em especialização, mestrado e/ou doutorado, nas áreas de economia rural, administração pública e planejamento agrícola.

Suas atividades são desenvolvidas em estreito relacionamento com a Secretaria da Agricultura, buscando sempre alternativas que venham ao encontro das necessidades da agricultura e do agricultor catarinense.

Na década de 70 existia uma enorme carência de informações sobre o setor. Neste sentido, as primeiras contribuições do Instituto vieram com a publicação do Acompanhamento Conjuntural da Agricultura Catarinense, da Síntese Anual da Agricultura Catarinense e do Acompanhamento de Preços de Produtos e Insumos Agrícolas.

Em sua função de assessoramento à Secretaria da Agricultura participou, em todo o período, da elaboração de seu orçamento e programação, assim como da elaboração de projetos e programas com vistas à captação de recursos.

Mais recentemente, coordenou a elaboração de diversos projetos de grande expressão e importância para o estado, entre eles: projeto Microbacias/Bird, que busca recuperar e preservar os recursos naturais; o estudo sobre Tipificação de Estabelecimentos Agrícolas, que procura melhor caracterizar as propriedades rurais do estado, agrupando-as por estrato; e o estudo sobre Cenários para o Sistema Agrícola de Santa Catarina, que apresenta uma visão proativa das alternativas futuras da atividade agrícola.

#### **4.2.2 - A criação e o início das atividades: os primeiros anos (1975-1978)**

Nos anos 70, o setor público federal atuava intensamente no desenvolvimento da agropecuária, notadamente através de instrumentos de política econômica, fundiária, tecnológica e industrial. Os próprios planos do Governo Médici comprovavam seu apoio em favor da agricultura. Isso ocorria porque a agropecuária era vista como um setor que poderia contribuir decisivamente para a realização de um dos objetivos prioritários da economia brasileira: o aumento das exportações. Foi principalmente através da exportação de bens primários que o Brasil obteve divisas para importar bens de capital (Furtado, 1981; Selingardi, 1984).

Esta postura do poder público estava embasada nas idéias colocadas pelo Relatório do Clube do Roma (1972) e pela Revolução verde, que visavam em última instância um processo de urbanização, ou seja, a passagem das associações rurais para as

sociedades urbanas. Todas as políticas de desenvolvimento e as instituições públicas criadas na época - caso da organização estudada - estavam voltadas para essas idéias

Outro fator que facilitou a implantação e manutenção de políticas para o setor foi a permanência de uma única pessoa no Ministério da Agricultura durante cinco anos (Alysson Paulinelli), o que permitiu que diversas tarefas fossem iniciadas e consolidadas (entrevista 4).

A difusão das técnicas de planejamento e da necessidade de planejar, através de cursos da Cepal e do Ilpes, foram criando os “círculos de interessados” em planejamento, cujas idéias passaram a fazer parte das mentes de ocupantes da cúpula administrativa nos órgãos estaduais, regionais e nacionais (Lafer, 1975).

O planejamento era bastante valorizado, principalmente no âmbito federal, conforme relato de alguns autores, citados no tópico anterior, como Soares (1987), José de Nazaré Dias (apud Soares, 1987), corroborados por algumas entrevistas:

*“Havia uma grande preocupação com planejamento, a nível de ministérios do governo federal, planejamento agrícola também. Havia realmente uma valorização do planejamento, quase que uma ideologia do planejamento”* (entrevista 5).

*“A função planejamento tinha um papel mais importante do que ela tem hoje (1996). O país procurava seguir planos nacionais de desenvolvimento, aonde se procurava estabelecer políticas de desenvolvimento agrícola de médio e longo prazos. Coisa que no país se abandonou depois pra enfocar praticamente a administração do caixa”* (entrevista 9).

Entretanto, de acordo com Selingardi (1984), apesar dos esforços governamentais em favor da agricultura, alguns problemas ainda se encontravam sem solução. Entre eles estava a necessidade de reformular o sistema de estatísticas agrícolas do país, pois as que existiam eram insuficientes quanto a qualidade e quantidade, dificultando o planejamento do setor e seu entrosamento com os demais setores.

Essa foi uma das razões que levou à necessidade de se planejar mais sistematicamente a agricultura, pois o governo federal precisava tanto de informações sobre esse setor, como coordenar todas as políticas existentes no país em seu favor, a fim de poder dar continuidade às prioridades existentes para o desenvolvimento econômico (entrevista 4, 9).



*“Um diagnóstico feito sobre toda a política agrícola que existia no Brasil, à época, uma das grandes falhas, era a descoordenação. Você tinha no âmbito do Ministério da Agricultura um número grande de instituições e de políticas e havia uma grande falha na coordenação disso aí. O crédito e a assistência técnica, a política de preços mínimos com a política de armazenagem, a política de infra-estrutura com o avanço da fronteira agrícola, essas coisas eram muito descasadas. E se administrava, à época, na agricultura, um volume de recursos muito grande a nível nacional” (entrevista 4).*

Desse modo, o Ministério da Agricultura passou a alocar recursos para essa área, criando, em novembro de 1972, o Sistema Nacional de Planejamento Agrícola (SNPA) como forma de coordenar toda a política agrícola brasileira, nos três níveis: nacional, estadual e municipal (entrevista 4).

De fato, a estrutura do planejamento brasileiro foi concebida sob a forma de sistema, sendo a Secretaria de Planejamento seu órgão central. Os órgãos setoriais eram as secretarias gerais dos ministérios, e os órgãos seccionais aqueles que, nas superintendências regionais de desenvolvimento, autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações, centralizavam as funções de planejamento (Soares, 1987).

Este sistema envolvia permanente interação entre o órgão central, os órgãos setoriais e seccionais, buscando identificar os órgãos executores com o esforço de planejamento e partindo para o global, para a compatibilização inter-setorial e regional de planos e programas (Soares, 1987).

Com a criação do SNPA, houve a necessidade de se criar nos estados o Sistema de Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola.

Este sistema do qual faziam parte todas as Ceba's do país, era descentralizado, ou seja, as ações e sugestões de políticas surgiam dos estados e eram encaminhadas ao Ministério da Agricultura, o qual dava sustentabilidade técnica e financeira para que essas fossem concretizadas (entrevista 4). Para este entrevistado, essa foi uma das razões do sucesso do sistema.

Robert Daland (apud Soares, 1987) afirma que descentralizando o planejamento os planos seriam implementados sem maiores dificuldades e trariam em seu bojo melhores resultados. A própria criação das superintendências regionais de desenvolvi-

mento, entre elas a Sudesul, já indicava a nova filosofia dos governos da época, qual seja, a descentralização da ação governamental (Selingardi, 1984).

Pretendia-se, com a criação das Cepa's, estabelecer canais sistemáticos e permanentes de comunicação entre o Ministério e as Secretarias Estaduais de Agricultura, com o intuito de coordenar e harmonizar as ações, diretrizes e medidas oriundas de políticas e programas agrícolas. Enquanto mecanismos destinados a promover a descentralização da execução destes programas, as Cepa's deveriam evitar duplicidade de ação, além de subsidiar os secretários estaduais de Agricultura na definição de políticas agrícolas estaduais. Esta seria a sua missão (entrevista 4).

Contudo, no estado não havia uma grande preocupação com o planejamento agrícola (entrevista 5). Segundo um dos entrevistados, nem o planejamento global era um assunto considerado importante no estado, naquela época.

*“Até aquela oportunidade, poucas ações em termos de planejamento tinham existido no estado. Os registros revelam que a única ação planejada que existiu, até lá por 70, foi aquele Plameg. E depois, o planejamento tinha deixado de ter importância, porque as pessoas que estavam ocupando liderança nesse período, principalmente na área da agricultura, não acreditavam no planejamento a médio e longo prazo. Planejamento era uma ação de curto prazo. E quando houve a mudança de governo, é que o clima esteve favorável então”* (entrevista 11).

Assim, quando houve a troca de governo estadual, o governo federal “vendeu” a idéia para Santa Catarina. Conseqüentemente, na década de 70 coube à Secretaria da Agricultura e do Abastecimento a missão de executar o projeto de implantação e funcionamento, no estado, do SNPA, surgindo daí a necessidade de se criar um órgão para executar tal tarefa.

*“O que começou não foi propriamente a Cepa de Santa Catarina. O que começou foi o Sistema Nacional de Planejamento Agrícola. O Ministério da Agricultura, na época, num convênio com a FAO definiu a criação do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola [...] O Sistema de Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola respondeu à isso...”* (entrevista 4).

*“A Cepa de Santa Catarina é o resultado de um projeto do governo Federal, dentro do Sistema Nacional, que estava vincula-*

*do ao projeto Brasil-FAO 553/75 [...] E a Cepa se inspirou nas Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola, que já havia antes disso no Nordeste” (entrevista 9).*

Este órgão, chamado Comissão Estadual de Planejamento Agrícola de Santa Catarina (Cepa/SC) foi criado no dia 2 de outubro de 1975, pôr iniciativa do então secretário da Agricultura, Victor Fontana, e de seu assessor especial, eng<sup>o</sup> agr<sup>o</sup> Carlos Antônio Loch (que ocupou, por vários anos, o cargo de primeiro coordenador geral dessa Comissão), através da assinatura de um convênio para execução do programa visando sua implantação e manutenção, a exemplo do que já havia ocorrido na maioria dos outros estados do país (já existiam 11 Cepa's em funcionamento, depois foram criadas mais 9, e, entre elas estava a de Santa Catarina).

*“Por uma série de razões, algumas resistências políticas, a Cepa de Santa Catarina foi uma das últimas a ser implantada. Houve uma resistência interna, algumas lideranças aqui do estado não acreditavam muito no planejamento. Em outros estados já tinha, e aqui no estado, teve a sua implantação quando houve a entrada do novo secretário, que foi o Victor Fontana que assumiu essa idéia. Até aí foi recusada a vinda da Cepa” (entrevista 11).*

O convênio foi assinado pelo Ministério da Agricultura, pela Sudesul, pelo estado de Santa Catarina através da Supervisão do Sistema de Planejamento e Orçamento, a Secretaria de Agricultura e Abastecimento e a Acaresc.

A Cepa/SC, quando da assinatura do convênio, passou a ser a unidade de planejamento nacional articulada com a Subsecretaria de Planejamento e Orçamento - Suplan (era a unidade estadual do SNPA do Ministério da Agricultura); na região, à Sudesul (órgão coordenador); e no estado à Secretaria de Agricultura (órgão executor). Sua implantação e manutenção deveria seguir as especificações do projeto de implantação e funcionamento do SNPA.

O estado de Santa Catarina, através da Secretaria da Agricultura como órgão executor do programa, estava autorizado a receber e movimentar os recursos com ele comprometidos, podendo delegar essas atribuições ao coordenador geral da Cepa/SC. Pelo convênio, o titular da Secretaria da Agricultura designaria o coordenador geral da Cepa/SC e seu substituto dentre os nomes dos técnicos que fossem submetidos

e aprovados pelo Ministério, através da Suplan, e pela Sudesul, com a concordância das outras partes convenientes. Na prática, apenas o coordenador geral era desta forma designado, enquanto seu substituto, o coordenador técnico, era eleito pelos demais técnicos da comissão (entrevista 3, 4).

As primeiras funções da empresa foram no sentido de coordenar e harmonizar as ações, diretrizes, e medidas oriundas de políticas e programas agrícolas. Ela realizou atividades como: planejamento agrícola, pesquisas socio-econômicas, articulação administrativa, relatórios anuais, formação de pessoal e assessoramento técnico (Portaria Ministerial nº 276, de 26/8/69, do Gabinete do Ministro da Agricultura). Seu principal cliente era o Ministério da Agricultura, através da Suplan, a qual, inclusive, já dispunha de uma metodologia e a programação de trabalho, que era seguida pela Cepa/SC (entrevista 11).

Além disso, ela prestava assessoria à Secretaria da Agricultura, fornecendo subsídios (dados e informações sobre as principais necessidades do setor) para que ela elaborasse seu orçamento, bem como suas políticas de atuação. Atendia também, esporadicamente, algumas demandas de outros órgãos ligados ao setor. Desde o início, suas funções estiveram voltadas para as áreas de informação e planejamento agrícola (entrevistas 3, 4).

*“A Suplan nos demandava serviço, então nós cumpríamos, num sistema de trabalho estabelecido pela Suplan. Por outro lado nós tínhamos as demandas estaduais, que era o secretário da agricultura que demandava. Nós tínhamos outras demandas também de outros segmentos da agricultura, como da Acaresc, Empasc [...] fornecíamos informações pra cooperativas, escritórios de planejamento agrícola [...]”* (entrevista 3).

*“Os primeiros trabalhos que se fez foram todos de articulação dessa política [...] A Cepa tinha obrigação de realizar 2 ou 3 trabalhos básicos anuais que diziam respeito à própria articulação com o Sistema Nacional. Os outros trabalhos todos eram demandas estaduais, era descentralizado* (entrevista 4).

*“Praticamente 80% do plano de trabalho era para atender o objetivo do Sistema Nacional de Planejamento Agrícola e as tarefas não eram, no início, decisão local [...] atendiam a uma demanda do governo federal, o principal financiador do sistema. Todo o recurso que era aplicado no setor agrícola, era*

*acompanhado por uma equipe da Cepa. O Ministério da Agricultura detinha efetivamente poder, capaz de direcionar as safras” (entrevista 9).*

Alguns desses trabalhos de planejamento, informações estatísticas e conjunturais e assessoramento na área agrícola assumiram, com o tempo, a característica de tarefas permanentes, em função da importância que passaram a ter tanto para o setor público como para o setor privado.

Estava definido seu domínio organizacional, ou seja as metas específicas que a coalizão dominante pretendia alcançar e as ações empreendidas para realizar aquelas metas (Levine e White apud Child, 1972). A delimitação do domínio organizacional possibilitou que a Cepa/SC identificasse quais eram as partes do ambiente que eram cruciais para que ela alcançasse seus objetivos, bem como a intensidade, a diversidade e a localização da sua dependência em relação ao ambiente (Lima, 1994).

Nesse período a Cepa foi crescendo. Talvez até por ela possuir uma equipe que havia sido preparada para ser multidisciplinar, entendendo um pouco de tudo, ela acabou ocupando espaço inclusive dentro da Secretaria da Agricultura. Pois, nessa mesma época (1976) foi implantada no estado, “por feliz coincidência” (entrevista 11), a SSPO, a qual passou a demandar de todas as secretarias de Estado, bem como de suas empresas vinculadas, ações mais planejadas. Como a Secretaria da Agricultura não tinha uma equipe preparada para atender a essas demandas, ela solicitou o apoio da Cepa/SC, que passou a organizar a programação do orçamento daquela secretaria. A Cepa/SC foi a responsável, a partir desse momento, pelo fato de a Secretaria da Agricultura começar a ser reconhecida (como o é até hoje) como uma das que apresentam as melhores programações em termos orçamentários (entrevista 11).

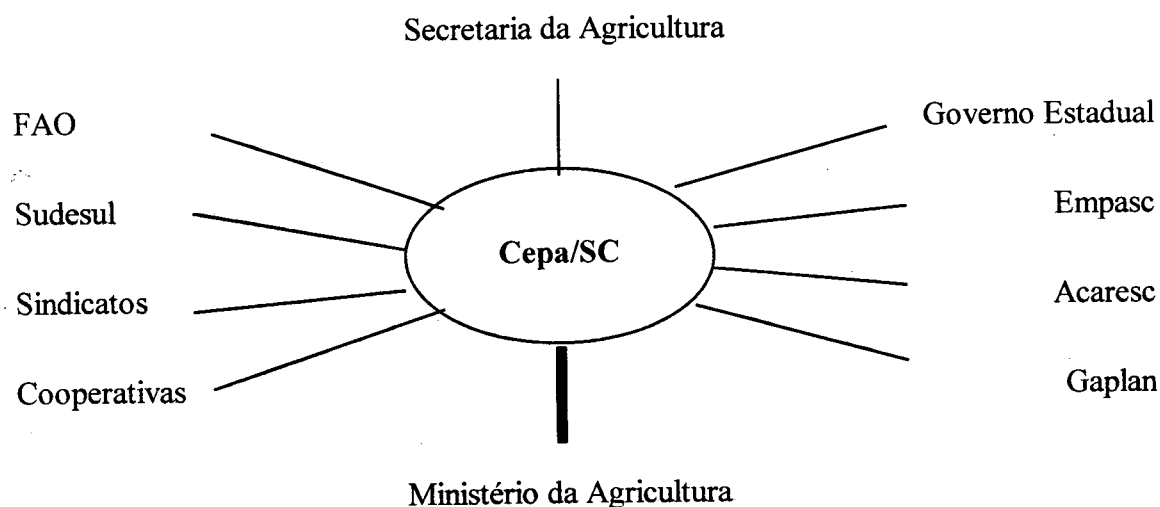
Durante esse período de adaptação estratégica, as informações demonstram que a Cepa/SC teve seu comportamento fortemente influenciado pelos *stakeholders* representados na Figura 7.

A princípio, todos os técnicos que foram trabalhar nas Cepa tiveram a oportunidade, dada pelo SNPA, de fazer cursos de planejamento e desenvolvimento agrícolas, visando à sua capacitação nessas áreas, que não eram conhecidas por muitos. O programa de treinamento era com a FAO. Alguns fizeram o curso de planejamento da

Cepal (entrevistas 4, 5). Esses cursos foram concebidos dentro das idéias do Relatório do Clube de Roma (1972) e da Revolução Verde.

O governo estadual fornecia os recursos humanos para trabalhar na Cepa/SC, que era constituída por uma equipe multiinstitucional, que passou trabalhar em conjunto, num primeiro momento dentro do prédio da Acaresc. Esses técnicos foram colocados à disposição da Cepa/SC pelas suas instituições de origem, porque, por não ser ela uma empresa, não podia realizar contratações (entrevistas 1, 3, 4).

**FIGURA 7 - PRINCIPAIS STAKEHOLDERS DA CEPA/SC NO PERÍODO  
1975-1978**



**NOTA:** A linha mais forte representa um relacionamento mais importante.

Sua primeira equipe era pequena: no total havia 8 técnicos, dos quais 1 era do Ministério da Agricultura, 1 da Secretaria da Agricultura e os demais eram funcionários da Acaresc. A formação básica deles era em agronomia, medicina veterinária e economia, alguns possuíam cursos de especialização ou mestrado. Havia ainda duas pessoas de apoio: uma secretária e um auxiliar administrativo. A direção da empresa era representada por um coordenador geral e um coordenador técnico. Com o passar dos anos, até 1978, foram incorporados à comissão apenas mais quatro técnicos.

Talvez por se tratar de um grupo pequeno de pessoas trabalhando de maneira integrada, além de as decisões serem muito participativas, na opinião da maioria

dos entrevistados que faziam parte desse grupo inicial o clima de trabalho naquela época era muito agradável:

*“O clima era o melhor possível. Eu nunca trabalhei numa repartição pública que tivesse um tão favorável. O relacionamento entre as pessoas era formidável, havia colaboração [...] a liberdade, a franqueza era absoluta [...] Tanto o relacionamento pessoal quanto a oportunidade que tu tinha de errar, de corrigir, de ser orientado pelos outros, de orientar quando podia...”*  
(entrevista 3).

Outro razão que favorecia a existência de um bom clima de trabalho foi o fato de que todos os técnicos da empresa haviam sido treinados dentro de uma mesma metodologia de trabalho, a maioria, inclusive, na mesma escola (entrevista 9).

Um dos entrevistados destacou a importância do líder fundador da empresa como fundamental na criação e manutenção desse clima de trabalho, agindo como um facilitador nesse processo. Além disso, esse mesmo líder foi crucial na consolidação do grupo, que era bastante heterogêneo, pois havia pessoas de diversos órgãos que passaram a trabalhar juntas.

*[...] É importante a gente ressaltar a liderança do Loch. Ele, como o primeiro coordenador, como fundador da Cepa teve um papel muito importante. Ele facilitou esse tipo de coisa [...]*  
(entrevista 3).

Os recursos financeiros para a manutenção da Cepa/SC, segundo algumas entrevistas (1, 3, 4 e 11) provinham das seguintes fontes: o governo federal, através da Suplan, repassava a maior parte dos recursos para contratação de pessoal, manutenção, custeio; o estado, através da Secretaria da Agricultura, colaborou com alguns investimentos (a sala, por exemplo).

A participação do governo estadual foi em relação aos recursos humanos, via Secretaria da Agricultura e Acaresc na medida em que esses órgãos foram os que colocaram o maior número de pessoas à sua disposição (entrevistas 3, 4).

Conforme se pode observar a partir dessas entrevistas e das seguintes, embora houvesse uma cooperação por parte do governo estadual, o governo federal era o grande patrocinador das atividades da instituição naquela época, participando tanto

com relação ao custeio, como na maioria dos investimentos. Foi um momento áureo em termos de recursos financeiros.

*“Os recursos repassados pela Suplan eram suficientes para nós mantermos a estrutura da Cepa. Era uma quantia significativa. Nós não precisávamos recorrer à recursos da Secretaria da Agricultura ou do Governo do Estado para nós fazermos o custeio da Cepa”* (entrevista 3).

*“Era muito dinheiro. Tanto é que a Cepa sustentou-se com recursos do governo federal por muito tempo.”* (entrevista 5).

*“[...]no início muito pouco recurso do Estado”* (entrevista 9).

*“E os recursos eram bastante satisfatórios, não havia problema”* (entrevista 11).

Logo no início da criação da Cepa/SC, em função de sua equipe diminuta, alguns trabalhos eram feitos em parceria com outros órgãos do setor público agrícola estadual (Acaresc, Empasc). Além disso, como a empresa não tinha veículos disponíveis, sempre que seus técnicos viajavam, a Secretaria da Agricultura ou a Acaresc os representavam (entrevista 3). Isso demonstra que seu relacionamento com sua rede colaborativa, na época, era muito bom.

Este aspecto vai ao encontro da visão de diversos autores (Pfeffer e Salancik, 1978 e outros), já apresentada anteriormente, os quais afirmam que a efetividade e sobrevivência organizacional depende de sua habilidade em manter um equilíbrio no relacionamento com esses grupos. Ademais, esta relação reforça a noção de que o ambiente onde a empresa compete não é constituído essencialmente de rivalidade; existe também uma rede de colaboradores (Child e Smith, 1987).

Uma das razões que contribuía para a existência desse bom relacionamento era o fato da equipe da Cepa ser composta por funcionários daqueles órgãos; assim, a afinidade desses com suas instituições de origem era muito grande.

Segundo o entrevistado 3, durante esses primeiros anos, houve três momentos importantes, os quais podem ser considerados como mudanças estratégicas: a formação e consolidação da equipe para iniciar os trabalhos, o desenvolvimento da concepção do planejamento agrícola e sua importância e a evolução da comissão que passou



a assessorar o Secretário da Agricultura. Como veremos nas próximas seções, estes primeiros momentos marcaram de forma profunda as ações da empresa.

Do ponto de vista teórico, sucintamente, nesta fase a empresa procurou se estabelecer no contexto onde foi criada. Este, durante todo o período, esteve bastante favorável, tanto o externo - com a valorização do planejamento, o volume bastante satisfatório de recursos financeiros, o bom relacionamento com os *stakeholders* externos - como o contexto interno - corpo funcional bem treinado e capacitado, bom clima de trabalho, ambiente interno que estimulava a participação da equipe nas decisões (nesses dois últimos aspectos o líder formal da empresa teve um papel decisivo).

Apesar de algumas tarefas serem impostas pelo governo federal, ainda assim, a Cepa/SC teve condições de fazer uma escolha estratégica importante (Miles, 1982; Pettigrew, 1987): definir seu domínio com relação a outras atividades que passou a realizar para atender a demandas de outros *stakeholders*. Neste sentido pode-se afirmar que embora as estratégias básicas fossem largamente impostas pelo ambiente externo (governo federal), e sendo assim mais emergentes, ainda assim foi possível que o líder da organização ampliasse o domínio da empresa, o que se caracteriza como uma estratégia deliberada (Mintzberg e McHugh, 1985).

Dentre estas estratégias, a mais significativa foi a assessoria que ela passou a dar à Secretaria da Agricultura, tanto em termos de programação orçamentária, como fornecendo subsídios para a definição de políticas estaduais para o setor agropecuário. Este relacionamento que passou a se estabelecer entre a Cepa/SC e a Secretaria da Agricultura foi muito importante para a sobrevivência da empresa no período posterior, como será discutido a seguir.

#### **4.2.3 - O amadurecimento da empresa e sua transformação em Instituto Cepa/SC (1979-1984)**

Em 1979, houve uma mudança de governo. O eng. agrônomo Walter Casagrande assumiu a coordenação geral da Cepa/SC. De acordo com o entrevistado 11, houve naquele período um problema sério na empresa: ela começou a esvaziar. Dos pou-

cos técnicos que tinha, quatro deles saíram para trabalhar em outros órgãos. Acreditava-se que ela, inclusive, iria desaparecer por não possuir mais massa crítica.

Assim, uma das primeiras tarefas do novo líder, foi a reorganização da empresa. Naquela oportunidade ela também mudou sua localização, saindo do prédio da antiga Acaresc, no bairro do Itacorubi, indo para o centro, acompanhando a Secretaria da Agricultura, que, na época, já se caracterizava como o principal cliente da empresa, conforme será discutido a seguir. Segundo o entrevistado 11, a Cepa sempre esteve vinculada à Secretaria da Agricultura em termos administrativos e de coordenação geral.

Ainda em 1979, ocorreu um fato em âmbito federal, que posteriormente teve conseqüências aqui no estado: a ida do Sr Delfim Neto para o Ministério da Agricultura (ele já havia sido ministro da Fazenda). Sua filosofia era contrária às medidas de longo prazo e ao próprio planejamento (Selingardi, 1984). Em função disso, uma de suas primeiras atitudes foi dismantelar a Suplan, a qual possuía, junto com as Cepa's espalhadas pelo país, um quadro técnico com capacidade crítica muito grande, capaz de questionar a política econômica do governo (entrevista 4).

*“Alguns achavam erroneamente que planejamento era função de economista desocupado, como dizia o Delfim Neto” (entrevista 1).*

*“A Suplan, apoiada pelas Comissões Estaduais de Planejamento Agrícola, formou uma massa crítica muito grande, que era capaz, inclusive, de questionar a política econômica do país. [...] Então o Ministro da Agricultura, que tinha sido Ministro da Fazenda, conhecia esse poder de fogo, dessa massa crítica do setor agrícola, por ter estado do outro lado da trincheira [...] Então quando esses ocupantes vieram para cá, a primeira coisa foi destruir. Eu acho que vem muito mais dessa luta de poder do que da necessidade ou não de planejamento” (entrevista 4).*

*“E daí ele (referindo-se ao Sr. Delfim Neto) veio com uma mentalidade que planejamento era o dia seguinte. Ele inclusive colocava na imprensa que montanhas de livros produzidos pela Suplan, documentos, trabalhos, ele tava jogando tudo no lixo, porque aquilo não tinha sentido nenhum” (entrevista 11).*

De fato, nessa época, segundo Miranda (1981), Selingardi (1984), Melo (1985) e Brum (1987), apesar de a agricultura ter sido definida como prioritária pelo

governo que assumiu (Governo Figueiredo), isso se deu apenas pelo fato de ela ter sido considerada como o setor mais sensível aos estímulos e de retorno mais rápido, ou seja, era o setor que poderia contribuir mais do que qualquer outro para as outras três prioridades estabelecidas: o combate à inflação, o equilíbrio no balanço de pagamentos e o energético. A idéia era que ela poderia ser uma solução de curto prazo, quer dizer, não se pretendia realizar estudos e medidas cujos efeitos somente seriam vistos no longo prazo. Assim, o planejamento perdeu seu valor em nível federal.

Uma das conseqüências dessa mudança no Ministério da Agricultura, com a função planejamento perdendo sua importância, foi que os recursos que este Ministério repassava aos estados para desenvolver trabalhos nessa área foram diminuindo cada vez mais. A Suplan começou a enfraquecer, muitas Cepa's foram fechando (entrevista 11).

Dentro desse novo quadro e por considerar o planejamento uma questão vital, o estado de Santa Catarina passou gradativamente a patrocinar as atividades da Cepa/SC, já reconhecida no estado como uma empresa que realizava tarefas importantes. Naquela época seu coordenador geral já ocupava simultaneamente a função de assessor de Planejamento da Secretaria da Agricultura.

*“Aos poucos o Ministério foi se distanciando [...] havia um reconhecimento por parte da Secretaria, do governo do estado, que aqueles trabalhos eram importantes. Passou então a fazer parte do orçamento da Secretaria da Agricultura, algum recurso para a área de planejamento. E as coisas foram acontecendo de forma que o estado acabou assumindo tudo.”* (entrevista 1).

*“[...] Na medida em que o Ministério da Agricultura se retirou do financiamento da Cepa, a Secretaria da Agricultura assumiu esse papel, gradativamente”* (entrevista 9).

*“[...] já tínhamos uma vinculação muito grande com a secretaria [...] A Cepa passou a ser a unidade de planejamento da secretaria, desde o início da sua criação. E isso teve uma influência muito grande pra consolidar o papel da Cepa no sistema secretaria. Então a Cepa na verdade, começou a mudar o seu ângulo de vinculação, estava muito mais vinculada à Suplan do Ministério da Agricultura, passou a se vincular, numa forma mais concreta e efetiva, com a Secretaria da Agricultura. E a Secretaria começou a aumentar a sua participação financeira, na manutenção da Cepa [...] E chegou um dado momento, que a Suplan era responsável por apenas 40%. E a Secretaria da*

*Agricultura era a responsável pelos outros 60%. Isso foi lá por perto da institucionalização” (entrevista 11).*

Quando a coalizão dominante da Cepa/SC começou a perceber que o governo federal estava cada vez mais diminuindo sua participação financeira na empresa, ela sentiu-se pressionada a alterar alguns de seus objetivos e domínios, incluindo novos interesses, que neste caso passaram a ser os da Secretaria da Agricultura. Na realidade, ela já fazia trabalhos para a Secretaria, mas naquele momento aumentou a ênfase nos interesses desse cliente.

Este aspecto pode ser explicado também teoricamente. Segundo Pfeffer e Salancik (1978), as organizações são coalizões que alteram seus objetivos e domínios para incluir novos interesses. Na opinião deles, para que se possa descrever de modo adequado o comportamento de uma organização, é necessário que se reconheça sua natureza coalizacional e a maneira pela qual ela responde às pressões do ambiente - atendendo às demandas de interesse de alguma coalizão em detrimento de outras.

À medida em que a equipe técnica da Cepa/SC foi realizando com empenho e eficiência as missões que lhe eram atribuídas, novas solicitações de trabalho chegavam. Tornava-se imperiosa a necessidade de dispor de uma base físico-operacional-jurídica mais consistente, surgindo daí a idéia de sua institucionalização (entrevista 1).

Essa idéia também ocorreu porque seus técnicos e algumas outras lideranças do setor público agrícola estadual mais ligados a ela perceberam que, como a Suplan havia sido enfraquecida, diversas Cepas do país estavam fechando ou perdendo sua importância.

Dessa forma, a Cepa/SC bem como outras Cepas do país, buscaram alterar seu “status jurídico”, visando dar nova personalidade institucional às suas funções, tendo para isso o apoio tanto do Ministério da Agricultura - que acreditava ser essa a única maneira de acabar com a fragilidade das Cepas, cuja existência se baseava apenas na manutenção de um convênio, renovável a prazos fixos, sujeitos às instabilidades de cada titular que assumisse uma entidade participante daquele convênio - como da Secretaria da Agricultura e do Gaplan (entrevista 11).

A partir daí, segundo esse mesmo entrevistado, algumas lideranças começaram a procurar alternativas de institucionalização. Concluíram que o ideal seria que ela se transformasse numa fundação, a exemplo do que já havia ocorrido com outras Cepas.

Essa proposta foi levada por seu coordenador geral e pelo secretário da Agricultura ao governador da época, Jorge Bornhausen. Ele foi completamente contra, já que haviam sido criadas naquela época diversas outras empresas (Cidasc, Ciasc, Codisc). Ele recomendou que a empresa fosse incorporada ao Itep.

Se isto acontecesse, a Secretaria da Agricultura sairia perdendo, pois sendo o Itep um órgão central, a Cepa/SC deixaria de atuar no planejamento da Secretaria da Agricultura. Foram buscadas então outras alternativas. Numa discussão conjunta com o Gaplan, surgiu a idéia de a empresa vir a se tornar uma sociedade civil sem fins lucrativos, como outras que já haviam sido criadas (Acaresc, Acarpesc, Ceag).

*“É a melhor maneira de atender aos objetivos precípuos [...] A atribuição de personalidade jurídica, como sociedade civil, à aludida Cepa/SC, não implicará em gastos financeiros suplementares de parte do Governo do Estado, cujo compromisso ficará restrito, pois, à definição constante na programação orçamentária da SAA [...]” (Of. E.M. n° 193, de 15/12/81, do secretário da Agricultura e do Abastecimento encaminhado para o governador do estado de Santa Catarina).*

Através desse mesmo ofício pode-se verificar que o secretário da Agricultura da época também era favorável à transformação da comissão em instituto, visto que sua característica instável prejudicava um trabalho com perspectivas de longo prazo. Isto ocorria porque, como a comissão não dispunha de um quadro próprio, ela precisava suprir-se de técnicos e burocratas oriundos de outras entidades cedidos a ela mediante atos de disposição. A falta de visualização de um futuro estável e garantido, condição indispensável à segurança daqueles técnicos altamente gabaritados e treinados (bem como de seus familiares), tendia a provocar seu êxodo para outras entidades que oferecessem melhores condições de segurança.

Esses fatores, aliados à natureza das atividades desenvolvidas, às necessidades atendidas, às expectativas geradas, ao crescente envolvimento e vinculações entre o setor público estadual com o Ministério da Agricultura, com os órgãos dos produtores e com a iniciativa privada, justificavam a necessidade de dar à Cepa/SC personalidade jurídica, a exemplo do que já estava ocorrendo em outras unidades da Federação. Era preciso dinamizar e ampliar seu campo de ação, dando-lhe autonomia operacional, ofere-

cendo-lhe flexibilidade para realizar trabalhos, firmar convênios e buscar recursos para o setor rural, a fim de melhor executar sua missão (entrevista 9).

Foi então proposto ao novo governador que assumiu em 1982, Sr. Henrique Córdova que ele nomeasse dois secretários de Estado (Planejamento e Agricultura), para que juntamente com a Faesc, Fetaesc e Ministério da Agricultura, criassem aquela sociedade civil (entrevista 11).

Finalmente, em 23 de agosto de 1982, a Secretaria da Agricultura, o Galplan, a Fetaesc, a Faesc, e a Delegacia Federal de Agricultura, decidiram atribuir personalidade jurídica à Cepa/SC, criando o Instituto Cepa/SC - Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina, sob a forma de sociedade civil, de natureza científica e sem fins lucrativos.

Para o entrevistado 11, um fato que também contribuiu para a institucionalização da empresa foi o bom relacionamento que seu coordenador geral mantinha com os dois secretários que decidiriam sobre sua institucionalização: o secretário da Agricultura e o do Planejamento.

Ademais, naquele período existia a idéia de se institucionalizar os serviços públicos, se criando várias empresas, como a Embrapa, Embrater (entrevista 5). Também se verificou, à época, um considerável amadurecimento sobre a importância das áreas de planejamento, economia e informação rural para o processo de desenvolvimento.

Cabe aqui salientar que um dos entrevistados afirmou que a Cepa/SC, assim como as demais Cepa's do país, não foi criada para se tornar uma instituição. Essa era a concepção inicial, pois acreditava-se que, na forma de comissão, ela poderia atender melhor os objetivos para os quais havia sido criada.

*“O Sistema Nacional de Planejamento Agrícola, na descentralização, tinha um objetivo. Se esperava que o país, começasse uma trajetória de descentralização. As próprias políticas agrícolas não seriam mais oriundas só de instituições públicas, mas sim da sociedade organizada [...] na evolução da Cepa, essa comissão deveria assessorar não mais exclusivamente órgãos públicos, mas sim um sistema decisório. Então ela seria, o braço técnico de um Conselho de Desenvolvimento Rural [...] A evolução de seu quadro técnico, não deveria se fazer através de contratação de pessoas, ou através de mais pessoas do setor público à disposição da Cepa. Na evolução ela deveria ter pessoal do movimento cooperativo, do movimento sindical [...] Então o*

*fato dela ter sido institucionalizada, eu não sei se está certo ou errado, mas, com relação ao plano original, significou um desvio de rota. É claro que houve mudanças no plano federal que também induziram à isso. Naquele momento em que essa institucionalização ocorreu, pelo menos no entender das pessoas da época, tenha sido a melhor solução. Mas a concepção original não era criar uma instituição” (entrevista 4).*

Segundo o entrevistado 11, a dificuldade maior veio depois da institucionalização. Apesar de a empresa já possuir alguns técnicos, eles (e outros) precisavam sair de suas instituições para ingressar de direito no Instituto Cepa/SC. Para que isso acontecesse, foi preciso muita habilidade do secretário executivo de então. Criou-se, inclusive, um plano de cargos e salários (o qual existe até os dias atuais), baseado no que havia de interessante nos planos existentes em outras empresas do setor.

A partir daí, foi também necessário colocar no orçamento da Secretaria da Agricultura recursos para cobrir os salários dessas pessoas, o que, para o entrevistado 11, “foi um passo mais difícil”. Contudo, como se tratava de poucas pessoas, essa questão foi superada facilmente.

Essa época da institucionalização foi descrita como um dos momentos áureos da instituição.

*“Porque foi um momento que trouxe mais segurança pro pessoal, aí uniformizou salários, foi um momento de muita vibração. Porque todos que estavam naquela oportunidade, ajudamos a criar a instituição. O Instituto Cepa nasceu num clima muito favorável, uma equipe pequena, mas muito produtiva. Foi um período de consolidação da instituição, e não havia problema financeiro” (entrevista 11).*

Apesar de não haver problemas financeiros, começaram a surgir alguns problemas institucionais, porque a empresa começou a crescer de importância junto à Secretaria da Agricultura - e a outros órgãos do estado - que passou a delegar a ela, cada vez mais, o papel de coordenação da parte institucional, da parte orçamentária e de uma série de outras ações daquela pasta. Isso fez com que as outras empresas do setor (Cidasc, Acaresc, Empasc) começassem a demonstrar algumas resistências, o que, segundo o entrevistado 11, foi contornado.

Esse mesmo entrevistado afirmou que, nessa época da institucionalização, a Suplan praticamente não existia mais, pois, apesar de ela ainda permanecer dentro do Ministério da Agricultura, o SNPA já tinha praticamente sido extinto, pois não havia mais interesse por parte do ministro do Planejamento.

A estrutura inicial do Instituto Cepa/SC foi assim constituída:

- *Conselho Deliberativo*: órgão de decisão superior, tendo na presidência o secretário da Agricultura e Abastecimento; na vice-presidência, o delegado federal de Agricultura em Santa Catarina e, como membros, o secretário chefe do Gaplan e presidentes da Fetaesc e Faesc.
- *Conselho Técnico Administrativo*: órgão de direção, presidido pelo secretário da Agricultura e Abastecimento, tendo como membros o delegado federal de Agricultura em Santa Catarina e o secretário executivo do Instituto Cepa/SC.
- *Secretaria Executiva*: órgão de execução, composto por um secretário executivo, um secretário executivo adjunto e demais funcionários.
- *Conselho Fiscal*: órgão fiscalizador com três membros efetivos (representantes da SAA, DFA e Fetaesc) e três suplentes (representantes do Gaplan, DFA e Faesc).

Seus trabalhos prioritários passaram a ser aqueles solicitados pela Secretaria da Agricultura, que se tornou, através de um contrato de prestação de serviços, sua principal fonte de recursos (entrevista 1).

De uma maneira geral, suas funções vêm sendo cumpridas adequadamente pela empresa. Seus trabalhos, seus técnicos, são bastante respeitados na área em que atuam. Isso é enfatizado inclusive, por diversos entrevistados (2, 6, 7, 9) como um de seus pontos fortes, como pode ser verificado nas entrevistas abaixo:

*“Ela detém um tipo de conhecimento, que se ela fizer bom uso desse conhecimento, se ela vender bem essa imagem, esse serviço que ela presta, eu acho que esse é o maior ponto forte do Instituto Cepa. Ela domina uma área que nenhuma outra empresa domina. E ela tem tradição e conhecimento de bem fazer, esse serviço dela. A Cepa tem elementos muito bem treinados, muito bem capacitados para fazer esse trabalho”* (entrevista 7).

*“Você tinha uma equipe de planejamento, diagnósticos, programas, de médio e longo prazo[...] Ela se manteve, e aí que eu acho que tá uma das fortalezas da Cepa/SC. Ela mantém os*



*projetos, programas, diagnósticos, coisas mais de médio e longo prazo*” (entrevista 9).

Algumas de suas atividades são realizadas apenas por ela (informações estatísticas, planejamento e orçamento da área), ou seja, não possui concorrentes, o que a torna mais imprescindível (entrevistas 2, 7).

No ano de 1983 a empresa mudou novamente sua localização. Passou a situar-se num prédio, também no centro, com um espaço mais amplo do que o anterior, permitindo que seus funcionários fossem mais bem distribuídos em suas áreas específicas.

O volume de trabalhos realizados cresceu bastante no período e, conseqüentemente, houve um aumento considerável no número de funcionários para suprir essa demanda, passando de 13 em 1978, para 51 no final de 1984.

Em termos teóricos, este período apresenta dois importantes movimentos fortemente relacionados entre si: a ida de Delfim Neto para o Ministério da Agricultura e a institucionalização da Cepa/SC.

Ao contrário do período anterior (1975-1978), onde o contexto externo, em âmbito federal, era amplamente favorável ao planejamento, e o estadual parecia ser indiferente, a partir de 1979 essa situação começou a se inverter. Com o planejamento perdendo importância em nível federal, o estado passou a assumir gradativamente a manutenção da Cepa/SC, até assumi-la por completo por volta de 1981-1982, quando ela foi institucionalizada. Para que isso acontecesse, a coalizão dominante da empresa (principalmente através de seu líder formal), bem como algumas de suas características (percepção, busca por atividades) tiveram um papel decisivo (Miles e Snow, 1978). Outros autores, como Burns e Stalker (apud Morgan, 1996); Child, 1972; Miles, 1982; e Pettigrew, 1987), também ressaltam a importância da percepção da coalizão dominante, pois, segundo eles, dependendo dessa habilidade, bem como de uma ação significativa através de escolhas estratégicas, é que a organização pode adaptar-se de forma bem sucedida ao ambiente.

Além da percepção da coalizão dominante acerca do ambiente, o bom relacionamento que ela mantinha com *stakeholders* importantes foi crucial para que a Cepa/SC fosse institucionalizada. Desse modo, ela conseguiu sobreviver, enquanto outras Cepa's que existiam no país foram desativadas. Para reforçar os argumentos até aqui arrolados, vale lembrar a colocação de Pettigrew (1987) quando diz que os processos

de mudança envolvem a interação existente entre os *stakeholders* interessados na mudança em questão.

Os achados, de certo modo, convergem com a posição defendida por Tushman e Romanelli e outros (apud Malan, 1994) que afirmaram que em condições de alta turbulência a influência dos líderes organizacionais nas respostas da organização será maior. Isso de fato ocorreu nesse período. Esse líder, inclusive, em função de diversos fatos (sua atuação na institucionalização, características pessoais), teve uma forte influência na modelagem da cultura da empresa, como será visto com mais ênfase no próximo período.

A institucionalização foi a principal mudança estratégica desse período. Ela teve como uma das conseqüências uma redefinição profunda das estratégias e domínio da Cepa/SC (Miles apud Allred, 1989), que passou a atender com muito mais ênfase aos interesses da Secretaria da Agricultura.

#### **4.2.4 - Troca de liderança, crescimento, consolidação e reestruturação do Instituto Cepa/SC (1985-96)**

De 1979 até 1985, a Cepa/SC teve em seu comando formal a figura de um dirigente, que permaneceu na secretaria executiva durante todos esses anos, com características gerenciais próprias que colaboraram muito para a criação da cultura institucional, ou seja, suas crenças, valores e mitos, entre outros. Depois dele, até 1996, nenhum outro dirigente deteve por tanto tempo o poder formal da empresa.

Mesmo depois de sua saída da direção, ainda se pode verificar que ele mantém uma forte liderança informal, tanto interna, quanto externa: muitas vezes a empresa tem sua imagem vinculada à de sua pessoa.

*“Houve um período em que um secretário executivo ficou muito tempo. Então ele criou a empresa um pouco à sua imagem e semelhança. Aí a instituição se moldou àquilo. Quer dizer, tem alguém que decide, resolve nossos problemas, a gente faz a nossa parte técnica, o resto a secretaria executiva resolve. Depois quando começou a haver troca mais freqüente de secretário executivo, algumas coisas começaram a ser questionadas, mas*

*isso ainda acabou prevalecendo. E as pessoas que depois entraram não foram capazes de assumir uma liderança, assim de dizer: é por aqui, nós vamos trabalhar juntos” (entrevista 6).*

Em 1985 inicia-se o terceiro período estratégico da empresa, no bojo de uma conjuntura muito diferente daquela vivenciada em seus dois primeiros períodos, durando até o escopo que a pesquisa se propõe, ou seja, o referencial de 1996.

Nos anos de 1985/1986, o Instituto Cepa/SC passou por um momento importante, quando aconteceu, pela primeira vez, uma discussão bastante participativa, visando à implementação do planejamento estratégico na empresa. Para o entrevistado 10, a decisão de implantar esse processo, surgiu de uma reflexão interna, derivada das percepções de algumas pessoas, que já naquela época vislumbravam uma mudança no quadro institucional que se estava estabelecendo, a partir do aparecimento de algumas novas variáveis, tornando imperativa a readequação das funções da empresa.

Inicialmente, os funcionários fizeram um curso de planejamento estratégico; ao final, houve a decisão da maioria de levar o processo adiante, o que de fato ocorreu durante o ano de 1986, de forma participativa e sistemática (entrevista 6).

Uma das conseqüências desse processo foi o despertar para uma redefinição do rumo de trabalho, e começou-se a pensar em ampliar a gama de clientes, pois até então a Secretaria da Agricultura era responsável por 90% de suas atividades. Ou seja, era chegada a hora de se redefinir o domínio organizacional em função de alterações em seu ambiente. Para Lawrence e Lorsch (apud Lima, 1994), uma organização pode de fato lidar simultaneamente com diferentes partes do ambiente.

Entretanto, em março de 1987, quando o processo já estava praticamente em fase final de montagem, já entrando no nível operacional, houve uma troca de governador - sai Esperidião Amim e entra Pedro Ivo Campos - e esse processo se esvai. Há um retraimento geral e o processo é interrompido.

*“O problema foi que quando houve troca, então a turma que chegou, tinha um pouco daquela idéia de ‘caça às bruxas’. E a gente como bom burocrata também sentou para trás, e aquilo em que a gente acreditava, até fevereiro de 1987, a partir de março quando assumiu o novo governo, parece que não existiu mais [...]” (entrevista 6).*

Ainda em 1987 ocorreu uma importante mudança na empresa: sua localização. Ela saiu do centro da cidade e foi para o prédio da Secretaria da Agricultura no bairro do Itacorubi. Esta mudança causou, a princípio, uma série de transtornos para seus funcionários, que haviam estruturado suas vidas em termos daquele local de trabalho e tiveram que reajustá-las ao novo local. Isso levou algum tempo até sua superação (entrevista 2).

No entanto, esse mesmo entrevistado considera que esta mudança foi proveitosa para a empresa, na medida em que a partir daí ela ficou mais próxima do poder decisório - a Secretaria da Agricultura -, facilitando o relacionamento entre as duas instituições. A partir daí, o Instituto Cepa/SC passou também a desempenhar, de direito e de fato, a função de Diretoria de Planejamento da Secretaria da Agricultura. Ele imputa a essa proximidade a própria sobrevivência da empresa naquele momento crítico, quando muitas Cepa's foram extintas, e que a amizade que passou a existir entre a secretaria executiva da empresa e a coalizão dominante da Secretaria da Agricultura não permitiu que seu destino fosse igual ao das demais.

Em 1991, houve uma segunda tentativa de implementar o processo de planejamento estratégico. Essa, diferente da primeira em 86, surgiu em função da necessidade de a empresa readequar suas funções para atender às novas demandas que estavam surgindo a partir do novo governo que assumira.

Antes de 1991, para o entrevistado 10, as pressões externas dentro do Instituto Cepa para reduzir o orçamento e readequar suas funções eram muito menores e dependiam da percepção da coalizão dominante, bem como das relações que ela mantinha principalmente com o Ministério da Agricultura e com a Secretaria da Agricultura. Em 1991, com a troca de governo, ficou bem caracterizada a decisão de subordinar a empresa à Secretaria da Agricultura.

Segundo esse entrevistado, a idéia naquele momento era que todas as empresas do setor, no estado, passassem por um processo de planejamento estratégico que respeitasse os parâmetros estabelecidos no da Secretaria da Agricultura.

*"[...] existia uma idéia de redefinição dos papéis das empresas, esses papéis ficariam subordinados à um grande "guarda-chuva" que seria o papel que a Secretaria iria desenvolver. Inclusive entrava muito na questão administrativa das empresas"*

Esse período, para o entrevistado 11, foi de intensa mudança institucional, além de ter sido muito importante no sentido de sensibilizar as pessoas de que elas precisavam se ajustar ao contexto externo, o qual estava repleto de novas alternativas. Ou seja, começou aí um trabalho de mudança em cima da cabeça das pessoas.

Esses dois momentos - o primeiro e o segundo planejamento estratégico - foram considerados por um dos entrevistados como duas importantes mudanças estratégicas ocorridas na empresa, nos quais as percepções, tanto de sua coalizão dominante como de seus funcionários, estiveram bastante próximas da realidade.

É importante salientar que o entrevistado 10 afirmou que houve outras tentativas mais localizadas, além dessas duas, as quais não envolveram necessariamente toda a empresa, mas que foram processos reflexivos importantes dos quais participaram algumas pessoas que estavam mais diretamente envolvidas com o que se estava discutindo. Uma delas, inclusive, motivou o Zopp - que será apresentado posteriormente -, que foi uma terceira tentativa coletiva de redefinir as funções da empresa a partir de um diagnóstico de seus pontos fortes, fracos, problemas e soluções. Ele acrescenta ainda que a partir daí se criou o hábito de que em momentos de dificuldade a equipe se reúne para discutir coletivamente possíveis soluções.

*“Foi um processo de amadurecimento que aconteceu, que as pessoas a partir do momento que começam a se envolver com idéias de reestruturação de empresa, de readequar funções, isso cria uma certa cultura, e facilita esses processos [...] depois que você faz a primeira vez, que o corpo se envolve nisso, aí qualquer idéia, qualquer momento institucional de dificuldade, automaticamente as pessoas pensam em rediscutir” (entrevista 10)*

Em 1992, as funções do Instituto Cepa/SC foram oficializadas através da Lei Agrícola n.8.676 de 17 de junho. O documento reconheceu como instrumentos de política de desenvolvimento rural o planejamento e a informação agrícola, o que, a princípio, pode vir a dar mais estabilidade à empresa - pelo menos com relação à sua utilidade - além de ampliar suas possibilidades de atuação. Todavia, parece que a maioria dos funcionários nem sequer tem conhecimento desse fato (entrevistas 6 e 7).

A respeito da rede colaborativa da empresa, pode-se dizer que ela se alterou com relação aos seus primeiros anos de existência, ampliando-se substancialmente

(ver Figura 8). Atualmente, ela é composta de diversas instituições: órgãos oficiais (secretarias e empresas do governo de Santa Catarina e de outros estados), prefeituras, iniciativa privada, organismos internacionais, cooperativas, fundações, sindicatos, Conab, IBGE, ONG's e Iparides, entre outras. Algumas dessas instituições chegam até mesmo a direcionar as atividades do Instituto Cepa, na medida em que geram demandas que a empresa procura atender. Portanto, nesse caso, a rede colaborativa se confunde um pouco com o conceito de *stakeholders* abordado por Bowditch e Buono (1992) e Stoner e Freeman (1995) (entrevistas 1, 2 e 10).

*“A gente pode dividir o trabalho da Cepa em duas grandes áreas: informação e planejamento. Essa área de planejamento, talvez a gente seja influenciado muito pelo que tá acontecendo no próprio estado, nas finanças do estado, e no orçamento da Secretaria, as prioridades que a Secretaria estabelece. E na área da informação o espectro de influenciadores, e quem a gente influencia também, é bem maior. A gente é influenciado lá na área da conjuntura, por exemplo, cada telefonema, cada consulta que você recebe, jornais de circulação nacional, estadual. As vezes a gente tenta influenciar, por exemplo, a tomada de decisão dos sindicatos dos agricultores, com relação à comercialização. Quer dizer nessa área da informação o espectro, [...] é bem amplo e difuso. A Cepa têm uma rede bastante grande de pessoas que se troca informações, uma rede de colaboradores bastante significativa”* (entrevista 10).

Estas declarações confirmam o que autores como Child (1972) afirmam a respeito da organização e do ambiente, na abordagem da escolha estratégica. Do mesmo modo que os ambientes influenciam as organizações, essas também influenciam os ambientes, através de escolhas estratégicas (Brow e Moberg apud Fernandes, 1996).

Quanto ao tipo de relacionamento que a empresa mantém com esses *stakeholders*, ele é excelente com alguns órgãos - geralmente aqueles que conhecem mais de perto suas atividades; com outros, já não é tão bom, por exemplo a Secretaria da Fazenda, a qual vê a empresa apenas como um órgão que têm custos, mas que não gera receitas próprias (entrevistas 1 e 2).

**FIGURA 8 - PRINCIPAIS STAKEHOLDERS DO INSTITUTO CEPA/SC NO PERÍODO 1985-1996**



NOTA: A linha mais forte representa um relacionamento mais importante.

A manutenção de um bom relacionamento com sua rede colaborativa foi e ainda é importante também em momentos de crise, quando sua sobrevivência é ameaçada. Nesses momentos, ela procura apoio na sua rede colaborativa para justificar sua importância, de forma que ela não seja extinta (entrevista 2). Ao que tudo indica, esse apoio é viabilizado porque suas atividades são desenvolvidas em estreito relacionamento com esses *stakeholders*, buscando sempre alternativas que venham ao encontro das necessidades da agricultura e do agricultor catarinenses.

De acordo com Freeman (apud Javidan et al., 1990), Chakravarthy (1991) e Pfeffer e Salancik (1978), esse é exatamente o comportamento desejável numa organização, pois a sobrevivência organizacional depende de sua habilidade de desenvolver e manter um equilíbrio com aqueles grupos, buscando ser efetiva em suas ações, de modo a satisfazer as demandas dos diversos *stakeholders*, particularmente daqueles que podem influenciar mais diretamente seu desempenho, neste caso, a Secretaria da Agricultura.

Um dos entrevistados fez questão de ressaltar a importância desse relacionamento para o desenvolvimento dos trabalhos da empresa. Ele disse que houve períodos em que o relacionamento com outras instituições do setor público agrícola estadual

não era bom e isso prejudicou os trabalhos. Na sua opinião, esse é um dos pontos fracos, pois ela precisa ter uma preocupação permanente em manter boas relações (entrevista 2).

Esse mesmo entrevistado acrescentou que o relacionamento entre as empresas depende principalmente do relacionamento pessoal tanto entre as chefias como entre seus técnicos, ou seja, a questão passa mais pelo lado pessoal do que institucional.

Cabem aqui algumas colocações sobre certos fatos que aconteceram nessa época (1991) que acabaram por afetar tanto o relacionamento interno quanto o que ela mantinha com outras empresas do setor público agrícola estadual.

De acordo com o entrevistado 10, esse foi um período “sui generis” na história da empresa, pois houve uma transição de governo da qual decorreram algumas mudanças institucionais em outras empresas do setor público agrícola estadual, e que envolveram o Instituto Cepa/SC muito mais do que normalmente envolvia. Ele passou a ocupar o espaço que lhe cabia, de Diretoria de Planejamento da Secretaria da Agricultura, fazendo com que sua dinâmica de trabalho assumisse um caráter mais externo.

Naquele ano, um grupo de técnicos do Instituto Cepa/SC participou da programação referente ao setor agrícola, do então candidato ao governo do estado, Wilson Kleinubing, que acabou sendo eleito. As principais medidas que tomadas por esse governo para o setor foram a extinção das empresas Acaresc, Acarpesc, Empasc e Iasc reunindo-as num único órgão que passou a ser chamado de Epagri, além da municipalização da agricultura em Santa Catarina.

Como aquele grupo de técnicos do Instituto Cepa/SC havia participado da elaboração do plano agrícola do governador eleito, foi imputada a eles a responsabilidade pela fusão das referidas empresas. Como tal fusão não foi aceita por essas instituições, a participação daqueles técnicos no processo prejudicou sobremaneira a imagem do Instituto Cepa/SC perante suas co-irmãs, quando na realidade não foi uma atitude institucional, mas apenas de alguns de seus técnicos. O desgaste pelo qual a empresa passou pode ser verificado nas entrevistas abaixo:

*“As empresas sempre viram o Instituto Cepa como um órgão importante, que produzia bons trabalhos. A única situação que eu vi, que a Cepa passou a ser vista com os olhos meio de viés, foi quando houve essa mudança da Epagri. E tudo isso, que não foi o Instituto Cepa que fez, mas técnicos ligados ao Instituto Cepa que participaram desse processo, porque tinham convic-*



*ção que isso era importante, e que participaram da fusão da Acaresc e Empasc. Então hoje muita gente tem ressentimentos contra a instituição, mas eu acho errado. Porque na realidade estes técnicos, mesmo que tenham tomado essas decisões, o fizeram na convicção de que estavam fazendo certo. Se erraram, eles terão que pagar no curso da história o seu erro. Mas não o fizeram em nome do Instituto Cepa” (entrevista 2).*

*“A Cepa tinha se envolvido em assuntos que não deveria se envolver. Se intrometeu na política de outros órgãos, via política partidária. Isso teve conseqüências na forma como as empresas coirmãs viam e vêem a Cepa. Isso não foi positivo, foi mal feito. Parece até que algum grau de boas intenções, mas perdura. A forma como foi feito abalou bastante o relacionamento. Pelo que eu sei foram algumas pessoas, mas como o útero gestado era da Cepa, você não consegue na prática separar isso” (entrevista 4).*

*“O Instituto Cepa na mudança administrativa que houve em 91, do Governo Wilson Kleinubing, teve uma participação decisiva naquele processo de fusão das empresas, de redirecionamento do modelo que estava sendo proposto para o setor público agrícola. O pessoal do setor público agrícola creditava ao Instituto Cepa, indefinidamente à instituição, o fato da mudança. Como a mudança foi muito mal aceita pelos funcionários, a imagem do Instituto Cepa, como organização, estava um tanto abalada. Por causa daquele fato isolado, que não era um problema do Instituto. Foi um grupo de pessoas, que se propôs à apresentar o projeto, o qual foi bem aceito pelo governo que se estabeleceu, mas que depois acabou sendo negativo para o Instituto como um todo. As pessoas viam o Instituto quase que como o vilão da história. Quando o Instituto não precisava ter pago pelo todo” (entrevista 7).*

*“Isso aí descontentou todo mundo. A Cepa teve participação decisiva nessa fusão. Não a Cepa em si, porque nunca é uma instituição que toma iniciativa. Quem toma iniciativa é 1, 2 ou 3 pessoas. E ali na Cepa duas pessoas foram fundamentais nessa fusão. Os dois são os grandes responsáveis pelo tremendo equívoco da fusão dessas empresas e da destruição do sistema público agrícola de Santa Catarina. Naturalmente que foi o Kleinubing que deu a ordem, mas eles tinham a obrigação de alertar o governador e dizer: não é um ato correto, a sua iniciativa não é boa pra Santa Catarina, não é boa para a agricultura, não é boa para a pesquisa nem para a extensão. Não, eles imediatamente se colocaram à serviço da idéia do governador e destruíram a pesquisa e a extensão rural em Santa Catarina, que ainda está para ser recuperada. Era um relacionamento*

*amistoso com a Cepa. Depois que ela fez a fusão, ela ficou mais ou menos descredenciada para falar sobre planejamento agrícola. No momento que ela participou dessa maléfica fusão, ela mostrou que em matéria de planejamento global, estrutural e básico, faltou conhecimento necessário. Isso aí a gente não perdoa a Cepa” (entrevista 8).*

*“É difícil saber se os reflexos foram positivos ou negativos. Se a gente analisar do ponto de vista das pessoas, dos técnicos, de algumas estruturas da própria Secretaria da Agricultura, talvez tenha sido negativo, porque houve muita crítica. Talvez a Cepa tenha se desgastado um pouco com isso. Muita gente até hoje guarda uma certa restrição contra a Cepa por causa daquele período. O que não significa necessariamente que tenha sido um período negativo. Talvez a forma de conduzir as coisas é que tenha sido complicada” (entrevista 10).*

*“O processo era correto, mas foi conduzido de maneira inadequada. E a Cepa acabou levando a culpa, quando na verdade não tinha nada que ver com a Cepa. Aquilo era um grupo que conduziu. E isso ainda não tá totalmente superado, só vai ser superado com o tempo. Porque a evidência dos fatos vão mostrando que a idéia estava certa” (entrevista 11).*

Apesar de a maioria dos entrevistados concordar que o relacionamento da empresa com as outras do setor público agrícola estadual ficou bastante abalado, para o entrevistado 10 esse não foi o único fator que se refletiu no seu relacionamento interinstitucional. Para ele esse relacionamento mudou, estando mais distante atualmente, o mesmo ocorrendo entre as demais empresas do setor

Ele, salienta que, embora esses acontecimentos tenham sido importantes para a imagem da instituição no passado, hoje não mais o são.

*“Aquele processo hoje, eu não acredito que tenha uma importância significativa em termos de relacionamento, que tenha criado problemas pro Instituto Cepa como um todo. Talvez por ter ficado maculada a posição de algumas pessoas, houve uma certa restrição contra a pessoa. E que também têm sido quebrado no transcorrer dos anos. Muita gente que teve mais envolvida, naquele momento, com um conjunto de idéias que prevaleceu, hoje eu acho que têm tanto transito nas empresas, pelos companheiros de profissão, como tinham antes do processo. Se existe algum resquício daquilo, é muito limitado à um conjunto de pessoas pequeno, que eventualmente tiveram alguns interes-*

*ses contrariados. Eu não acredito que na Secretaria da Agricultura como um todo prevaleça um certo sentimento de restrição contra o Instituto Ceba por aquele fato” (entrevista 10).*

O processo de municipalização criou um clima de desestabilização do setor público agrícola, o qual, a partir daí, precisou repensar suas atividades para garantir sua sobrevivência. Naquele momento, as prefeituras começaram a crescer e a montar suas próprias secretarias municipais de Agricultura, inclusive implantando conselhos de desenvolvimento da Agricultura. Passaram a ter seus próprios orçamentos, acreditando que estes seriam mais bem geridos por eles e a questionar a atuação das empresas públicas do setor. Para o entrevistado 11, esse é um processo irreversível.

A partir daí, uma das saídas encontradas pela empresa tem sido trabalhar de forma mais integrada com os organismos representantes de agricultores, como a Fetaesc, Faesc, Ocesc, Cepagro, entre outros, para mostrar sua utilidade.

Desde 1991, não existe mais a Secretaria Estadual de Planejamento. Isso pode ser interpretado como uma falta de interesse, por parte dos governos que se seguiram, pela função planejamento. A partir daí, as conseqüências foram imediatas: os recursos para o setor começam a minguar (entrevista 1). Parece que isso de fato tem acontecido, tanto é que daquele período até hoje (1996) este tem sido um dos maiores problemas enfrentados pela empresa, conforme relatos que serão apresentados posteriormente.

A nível estrutural houve uma alteração nos cargos diretivos da empresa. Desde a sua criação, até a sua institucionalização em 1982, havia um coordenador geral e um coordenador técnico, que depois passaram a denominar-se secretário executivo e secretário executivo adjunto, respectivamente. O primeiro era o responsável pela articulação externa da empresa; o secretário adjunto era quem deveria fazer a articulação interna. Este, pelo estatuto, deveria ser (e de fato na maioria das vezes, o foi) eleito pelo corpo técnico (entrevistas 1, 2 e 9).

No ano de 1991 houve uma alteração nessa estrutura: a figura do secretário executivo adjunto foi eliminada. Uma das justificativas apontadas foi que, com o passar do tempo, a empresa especializou-se em determinadas áreas e o ocupante daquela função passou a atuar meramente como um elo de ligação entre a secretaria executiva e as gerências (entrevistas 1, 9). Outra razão teria sido o fato de a empresa ser muito pequena, não necessitando de mais esse nível hierárquico (entrevista 7).

Além dessas justificativas, segundo o entrevistado 9, havia na época um outro ponto que precisava ser observado pela empresa: era necessário que fosse seguida a visão do novo governo que assumiu, qual seja, a de redução dos cargos de confiança. Ademais, a nova direção da empresa defendia a idéia de que o Instituto Cepa/SC, por desempenhar o papel de Diretoria de Planejamento da Secretaria da Agricultura, deveria ter um organograma compatível com o de uma diretoria daquela Secretaria.

*“Já que a Cepa ocupava a diretoria de planejamento, e era um desejo das pessoas que estavam na estrutura de poder que continuasse ocupando essa diretoria de planejamento [...] Houve essa idéia de readequar a estrutura da Cepa, com a estrutura da Secretaria da Agricultura que tava prevista para a diretoria de planejamento [...]”* (entrevista 10).

Contudo, o entrevistado 11 se posicionou contra a extinção desse cargo, alegando que, por menor que seja, a instituição precisa sempre ter tanto um substituto legal para o secretário executivo, como alguém que coordene tecnicamente seus trabalhos, tarefas que eram cumpridas pelo secretário executivo adjunto.

Em 1992 ocorreu outra alteração estrutural. Foram criadas três gerências, em substituição às antigas coordenações: programação e orçamento, informação e análise e desenvolvimento organizacional (entrevista 9).

O entrevistado 11 afirma que as mudanças estruturais ocorridas na empresa sempre foram mais incrementais do que radicais.

De 1991 até 1993, passaram pela direção da Secretaria da Agricultura três pessoas. Os dois primeiros secretários apoiaram integralmente as idéias de fusão e municipalização do governador Wilson Kleinubing. Entretanto, o terceiro secretário parecia não concordar plenamente com as mudanças; em decorrência disso, o Instituto Cepa/SC passou por uma fase de intensa fragilidade institucional.

*“Com a chegada do terceiro secretário, a gente via que ele queria dar uma mexida naquilo ali. O Instituto Cepa se sentiu fragilizado naquele momento. Porque ele tava sendo visto de fora como o vilão da história, pelos funcionários do setor público agrícola. Principalmente o pessoal da Epagri. O Instituto Cepa estava de certa forma fragilizado, com algum problema de ima-*

*gem perante o setor público agrícola, e o pessoal um pouco retraído em participar” (entrevista 7).*

Para agravar esta sensação de fragilidade, esse terceiro secretário indicou para a secretaria executiva da empresa um técnico da Epagri, o que aos olhos de algumas pessoas parecia ser um prenúncio de algum tipo de desmonte, algum revanchismo que estaria por vir. Assim, os funcionários ficaram um pouco arredios (entrevista 7).

O Instituto Cepa/SC, consciente dos problemas de imagem perante as outras empresas do setor público agrícola estadual, buscou amenizá-los de diversas maneiras: fazendo reuniões dentro da Secretaria com os presidentes das empresas, tentando mostrar que ela tinha muita coisa a lhes oferecer. Para o entrevistado 7, a empresa foi bem-sucedida nessa tentativa, na medida em que as outras passaram a reconhecer no Instituto Cepa/SC um parceiro importante.

Internamente também existiam problemas de relacionamento pessoal entre os técnicos que participaram da elaboração do plano do governador Kleinubing e alguns outros que não concordavam com aquele processo (entrevista 6). Para o entrevistado 9, tais problemas atualmente estão superados.

Já o relacionamento da instituição com as outras empresas que compõem sua rede colaborativa, e que não fazem parte do setor público agrícola estadual, parece não ter sido afetado por esses fatos, permanecendo bastante amistoso e cooperativo, como acontecia desde o início de suas atividades. Contudo, acredita-se que ainda deveria ser aprimorado, no sentido de buscar permanentemente estar em “fit” com eles, que também são seus clientes (entrevista 6).

Em 1993, aconteceu uma nova tentativa de planejamento das atividades, só que desta vez a metodologia utilizada foi o Zopp - uma espécie de planejamento por objetivos, no qual se identificam o problema principal, suas causas e conseqüências, para em seguida tentar resolver as causas e eliminar as conseqüências. Foi despendido um bom tempo para que os funcionários discutissem coletivamente, de forma participativa, as principais questões estratégicas da empresa: sua missão, seus objetivos, seus parceiros, seu público-alvo (entrevistas 6 e 10).

Dentro dessa linha de planejamento, também foi implementado em 1993 um planejamento interno detalhado das atividades da empresa. Este foi um processo um pouco menos participativo, até porque nem todos estavam dispostos a cooperar. Segun-

do o entrevistado 7, esse planejamento interno foi importante porque até então, apesar de a empresa ser responsável pelo planejamento do setor público agrícola do estado, ela não tinha um planejamento interno de suas atividades.

Por volta de 1993, a função de Diretoria de Planejamento da Secretaria da Agricultura deixou de ser do secretário executivo da empresa, pelo menos de direito. De fato, ela continuou trabalhando neste sentido (entrevista 7). Um dos fatos que contribuíram para essa mudança foi a redução do número de cargos comissionados no Governo Kleinubing, tornando os remanescentes (como é o caso do diretor de planejamento da Secretaria da Agricultura) bastante disputados. Para o entrevistado 11, desde então essa situação não foi mais revertida, e isso é negativo, pois a Secretaria tem em seu organograma o diretor de planejamento, mas quem realiza de fato as atividades dessa diretoria é o Instituto Cepa/SC.

Com relação ao nível de participação dos funcionários nos processos decisórios, foi possível verificar que esse varia muito em função de quem está na secretaria executiva da empresa (poder formal), do tipo de decisão a ser tomada, bem como do contexto (entrevistas 2, 6). Outros ainda apontaram para o fato de que a participação se dá apenas na fase de discussão, mas quando as decisões são efetivamente tomadas o processo é centralizado (entrevistas 1, 6).

O entrevistado 10 afirmou que embora a questão da maior ou menor centralização das decisões dependa muito de quem está no comando formal da organização, atualmente, em função de o cenário externo ser muito mutável, pressionando muito mais intensamente a organização, a coalizão dominante começou a sentir uma carga muito pesada sobre si, e automaticamente, passou a dar mais ênfase a processos descentralizados de discussão. Essa nova postura, a princípio, tende a fazer com que todos se comprometam com os resultados esperados.

*“O cenário externo é muito mutável hoje. Coisa que até 86, 85, 87, o secretário executivo da Cepa não sofria, essas pressões externas talvez tenham recebido muito mais ênfase a partir daí. E aí automaticamente as pessoas sentem uma carga relativamente grande sobre si, e começam a ter que descentralizar as discussões. Afinal de contas têm o aspecto de servir bem aonde se quer chegar, que um processo descentralizado fica mais fácil isso, e têm o próprio processo, que ao momento que você faz isso, você compromete o grupo. Então têm esses dois aspectos*

*que faz com que se discuta sistematicamente no corpo técnico novas alternativas do que você vai fazer” (entrevista 10).*

Além disso, ele também destaca o fato de a organização não possuir instrumentos gerenciais para cobrar das pessoas resultados (isto será discutido posteriormente) como outra razão para se buscar descentralizar as discussões, pois, a partir daí, passa a existir um comprometimento de todos com os resultados finais.

O entrevistado 1 lembrou que nos trabalhos também houve mudanças. Esses passaram a ser discutidos em grupos maiores, ampliando-se a participação.

Um dos entrevistados fez um paralelo entre a participação das pessoas nas decisões nos primeiros anos da empresa e a mais recente (1991/92), e afirmou que antes ela era bem maior.

*“Num primeiro momento as decisões eram bem mais participativas. E nesse segundo momento eu senti que as pessoas tinham um certo receio da participação, embora desejassem, porque sempre viam objetivos em ‘downstreams’.” (entrevista 4).*

Em tese, a empresa ainda possui os quatro níveis decisórios estabelecidos quando ela foi institucionalizada, em 1982: Conselho Deliberativo, Conselho Técnico-Administrativo, Secretaria Executiva e Conselho Fiscal. Na prática, entretanto, a maior parte das decisões é tomada internamente ou informalmente, com maior ou menor participação do quadro de funcionários, dependendo do contexto. O entrevistado 1 colocou que isso acontece porque fica muito difícil recorrer aos Conselhos cada vez que uma decisão se torna necessária, porque seria preciso passar por todo um processo burocrático que atrasaria a tomada de decisão, comprometendo até mesmo a ação proposta.

Os próprios objetivos da organização foram alterados, se comparados com os do início de suas atividades, em função de mudanças tanto no ambiente organizacional objetivo, como nas percepções da coalizão dominante acerca dele. Além disso, a organização também parece ter influenciado seu ambiente (Child, 1972; March, 1981; Hall, 1984) através de seus trabalhos, postura essa que se enquadra dentro da abordagem voluntarista da escolha estratégica. Ou seja, a estrutura organizacional é apenas parcialmente determinada pelas condições ambientais. Embora os fatores do ambiente externo possam impor algumas limitações à organização, os gerentes podem fazer escolhas com

relação ao domínio organizacional (Weick apud Child, 1972; March, 1981), às tecnologias e às estruturas adotadas (Child, 1972; Pfeffer e Salancik, 1978).

Esse processo de escolha caracteriza-se por ser político, na medida em que diferentes opções são apoiadas por coalizões distintas dentro de uma estrutura decisória. A opção finalmente selecionada é resultante do poder dos indivíduos e dos grupos que a apoiam (Hall, 1984). Essa questão será tratada na seção seguinte.

No que diz respeito aos recursos humanos, o Instituto Cepa/SC conta hoje basicamente com a mesma equipe de trabalho de treze anos atrás. No entanto, quanto ao aperfeiçoamento desses recursos, de acordo com algumas entrevistas, pode-se depreender que, embora tenha sido elaborado um plano de desenvolvimento de recursos humanos (entre 1993 e 1994) e tenham sido realizados alguns programas de capacitação e treinamento em assuntos mais genéricos (qualidade, planejamento estratégico) e, esporadicamente alguns cursos pontuais de mestrado e doutorado nos tópicos que fazem parte da missão básica da empresa praticamente não se realizou nenhuma atualização.

Essa carência de cursos nas áreas de planejamento e informação agrícolas aflige bastante as pessoas, pois elas percebem que as condições objetivas estão se alterando, sem um devido acompanhamento por parte dos técnicos da instituição (entrevistas 1, 6, 7). Isso foi apontado pelo entrevistado 10 como um dos pontos fracos da empresa.

*“A maioria dos nossos técnicos praticamente não domina técnica de planejamento nenhuma. Acho que no começo a Cepa tinha isso. O profissional técnico quando entrava ele passava por um curso básico de planejamento. De lá para cá, o mundo já deu um monte de voltas e algumas coisas mudaram nesse meio tempo; outras concepções, outra maneira de ver as coisas, a questão do aumento da participação, da necessidade muito mais de se enfatizar os processos, e não as conclusões. Nesse aspecto nós não evoluímos, não estamos hoje mais muito capacitados. Nossa capacitação está um pouco defasada”* (entrevista 6).

*“Fizemos um plano de desenvolvimento de recursos humanos, tanto [...] A Cepa deveria no curto prazo, dar continuidade a esse programa de treinamento de pessoal. Ela corre o risco de, não investindo nessa área, sucatear os seus recursos humanos”* (entrevista 7).

*“O contexto mudou, a máquina pública não está ajustada à essa nova situação, ela não consegue atender à necessidade da população. Por não conhecer, por despreparo. Enquanto que nos*



*anos 70 você investiu pesado na formação de uma elite, no momento seguinte, passou a não se ocupar mais disso. Você tem uma situação em que ela não tem competência para atuar, porque tá despreparada. Isso é um negócio que vem se agravando ao longo do tempo. Nem buscou, pelo próprio plano de cargos e salários, a estimular essa capacitação. Algumas pessoas estão fazendo pós-graduação. São ações isoladas” (entrevista 9).*

*“Pra algumas atividades finalísticas do Instituto Cepa, talvez o perfil de algumas pessoas já não seja mais adequado” (entrevista 10).*

Apesar dessa deficiência recente de cursos específicos para as áreas de atuação da empresa, a maioria dos entrevistados considera que um dos pontos fortes que ela ainda possui é exatamente a capacidade técnica de seus profissionais, que contudo precisa permanentemente de atualização para continuar atuando de forma eficaz (entrevistas 2, 4, 7, 9).

*“Um ponto forte que sempre foi é a capacidade técnica das pessoas, uma excelente massa crítica. Num primeiro momento (referindo-se aos primeiros anos da Cepa), uma capacidade de trabalhar em grupo, também. De trabalhar em equipe, de cooperar, de somar, de ter sinergia. Num segundo momento (referindo-se aos tempos atuais) isso já era muito diminuído. A capacidade individual permanecia” (entrevista 4).*

O entrevistado 10 procurou resumir os pontos fracos da empresa como sendo: essa questão da capacitação dos técnicos, a estrutura em termos de pessoal hoje (muitas pessoas na área meio e poucas na área fim), a excessiva dependência financeira de uma única fonte que está se tornando cada vez mais escassa (que será discutida com maior profundidade posteriormente) e a limitada articulação extra-institucional.

Já os pontos fortes para ele são: as discussões que acontecem internamente e permitem que as pessoas se comprometam com um novo projeto institucional; a qualificação de uma parcela dos técnicos; o fato de ela não ser uma empresa que desperta muito os interesses políticos de modo que várias pessoas desejem administrá-la; sua possibilidade de desenvolver programas voltados para o setor rural; a permeabilidade que ela tem em âmbito estadual e municipal; e a composição de seu Conselho Deliberativo, que, ao ser constituído pelos principais representantes dos setores da agricultura do esta-

do e da própria estrutura do estado lhe permite uma discussão com esses setores, o que pode viabilizar a instituição do ponto de vista político.

Quanto aos recursos financeiros, esse foi apontado como um dos principais pontos fracos da empresa. Nos primeiros anos, até 1982, esse problema não existia na empresa. O Ministério da Agricultura patrocinava suas atividades, e havia bastante recursos para isso, como já foi relatado. A partir de sua institucionalização, e principalmente de 1987 para cá (1996), a situação foi ficando mais complicada (entrevistas 1 e 2).

*“A dependência financeira é o nosso maior ponto fraco. Enquanto nós não formos menos dependentes, ou não formos mais auto-suficientes, nós vamos sofrer essas pressões, vamos ter que nos submeter a algum regime de trabalho, ou atender à alguma demanda que não é nossa programação”* (entrevista 1).

O entrevistado 10 afirmou que o fato de a empresa depender excessivamente de uma única fonte para se manter financeiramente não é um grande problema. Segundo ele, o que preocupa é que essa fonte está claramente tendendo a ser reduzida, ou seja, os recursos provenientes do governo estadual, com o decorrer do tempo, tornar-se-ão cada vez mais escassos.

Além disso, essa dependência básica de uma única fonte - o governo do estado, via Secretaria da Agricultura - a coloca numa situação bastante insegura, principalmente nas trocas de governo e/ou de secretário da Agricultura, pois ela precisa anualmente renovar seu contrato de prestação de serviços com a Secretaria da Agricultura.

*“Praticamente a única fonte de renda do Instituto Cepa, pro seu custeio, era o governo do estado [...] Ela depende de anualmente renovar um convênio para poder respirar, até para a folha de pagamento. Isso é uma fragilidade do instituto e que ele tem que a cada ano contar com a boa vontade do dirigente de plantão pra poder dar continuidade, pra poder contar com a sua sobrevivência”* (entrevista 7).

Esta situação vai de encontro ao que dizem alguns autores, como Jacob (apud Hall, 1984). Segundo ele, a excessiva dependência financeira da organização faz com que ela seja muito vulnerável a quaisquer alterações naquela fonte de recursos. Hannan e Freeman (apud Stoner e Freeman, 1995) também chamam a atenção para esse fato, afirmando que as organizações são mais dependentes de um meio ambiente quando:

(1) os recursos necessários não são amplamente disponíveis, (2) esses recursos não são distribuídos de modo uniforme. A dependência financeira do Instituto Cepa/SC parece se enquadrar nessas categorias.

Também a cada troca de governo novas prioridades são assumidas, com relação às áreas chave para alocação de recursos (saúde, educação agricultura, etc.). No que diz respeito à participação da Agricultura no orçamento estadual, nos últimos anos, tem sido em torno de 10% (entrevista 9).

Além disso, o próprio setor público vem tendo problemas relacionados à disponibilidade de recursos; conseqüentemente, está adotando uma nova política de contenção de despesas, a qual afeta diretamente a empresa em estudo (entrevista 1). Para o entrevistado 11, esse problema começou a ser percebido pela empresa a partir de 1985.

*“De uma forma geral, o setor público começou a ficar uma carga muito pesada, a gente começou a sentir mais isso, a partir de 85 [...] E dentro dessa esteira, a Cepa começou também a sofrer conseqüências em termos orçamentários, começou a ter redução [...] E a coisa foi se agravando, ao ponto de que agora, nós estamos numa situação realmente de barganhar salários, de não ter mais dissídio respeitado. Tudo isso faz com que nós todos fôssemos colocados em xeque, porque: será que vale a pena ter uma máquina pesada, ou vale a pena o estado, contratar serviços da iniciativa privada, em vez de manter uma máquina pesada como essa?”* (entrevista 11).

Segundo o entrevistado 1, apesar de nos últimos dois anos a empresa ter reduzido suas despesas de custeio (cortando gratificações, contratos de trabalho temporários), essas já haviam crescido muito nos anos anteriores, o que se tornou um dos pontos fracos da empresa. Quando seus salários são comparados com os de outras empresas da administração direta, ocorrem conflitos, por serem considerados mais altos, porque eles tiveram evoluções diferentes (entrevista 1, 2 e 9). Em função disso, a cada troca de governo a instituição tem que fazer uma justificativa para explicar essas diferenças, o que é um grande desgaste para a empresa (entrevista 1).

Outra conseqüência dessa diferença de salários é que já houve momentos - que ainda persistem - em que o Instituto Cepa/SC, bem como as demais empresas do setor público agrícola estadual, foram questionadas pelo governo do estado se os serviços/produtos por elas gerados eram compatíveis com o que se aplicava nelas para paga-

mento de pessoal, se o que nelas se investia tinha um retorno financeiro equivalente. Isso colocou em risco a própria sobrevivência da empresa quando, num determinado momento, foi sugerido que ela fosse incorporada à Secretaria da Agricultura, atuando como sua unidade de planejamento (entrevista 2).

A partir de algumas colocações, observou-se que o problema da escassez de recursos financeiros está diretamente ligado ao tipo de relacionamento que o secretário executivo do Instituto Cepa/SC mantém com o secretário da Agricultura. Quanto maior for a afinidade entre eles, menores são os problemas financeiros.

*“Em cada governo que se passou, a Cepa tinha sua importância segundo o grau de relacionamento do secretário executivo com o secretário da Agricultura [...] Se o secretário executivo tivesse um bom relacionamento com o secretário da Agricultura e com a diretoria financeira da Secretaria da Agricultura, você estava sempre bem munido. Felizmente a Cepa sempre teve, porque uma das pessoas que comandava esse processo, era funcionário da Cepa. No geral a Cepa sempre que precisou foi atendida.”* (entrevista 2).

*“Nós não ‘nadávamos em dinheiro’, mas nunca tivemos problemas de recursos. Em primeiro lugar porque foi uma posição clara minha quando eu assumi a direção da Cepa, junto ao secretário, de que ele precisava prestigiar o Instituto Cepa. Não na minha pessoa. Mas que eu não me submeteria a trabalhar sem recursos, sem condições, no Instituto Cepa, se não houvesse um apoio efetivo da Secretaria. E passei por 2 secretários, e fui muito bem tratado, pessoalmente, e como representante do Instituto Cepa em termos de prestigiamto e recursos. As duas coisas são muito interligadas. Eu convivia muito com esse secretário. Esta convivência permite que tu a todo momento diga: nós tamos precisando disso, consegue dessa forma influenciar o secretário. Ele prestigiou o Instituto Cepa ao ponto de nós nunca termos tido essa falta de recursos.”* (entrevista 7).

Algumas vezes isso também aconteceu com relação a outros órgãos, como o Ministério da Agricultura.

*“Na minha época, o que mais procuramos investir foi na área de informática. Porque nós mantivemos uma relação muito boa com o Jacksonwilli do Ministério da Agricultura, e como as demais Cepa’s do Brasil estavam um pouco desarticuladas, sem-*

*pre nos foi oferecido recursos. Desde que você tivesse alguém que tivesse afinidade com a Cepa lá no ministério, e que servisse de canal para você buscar esses recursos” (entrevista 2).*

Até o final da década de 80, apesar de haver uma preocupação, ainda que incipiente, de buscar novas fontes de recursos para a empresa, as ações efetivas para que isso ocorresse não eram comuns. Nos últimos anos, face à conscientização da existência dessas dificuldades, a direção da empresa parece estar buscando viabilizar novas fontes de recursos, através da venda e patrocínio de trabalhos, parcerias e convênios com outros clientes que possam contribuir nesse sentido (entrevistas 1, 2), pois, segundo eles, apesar de o custeio da empresa ser baixo, essas fontes alternativas de recursos é que viabilizam os investimentos da empresa, principalmente na área de informática.

Na opinião da maioria dos entrevistados, a diversificação de clientes com o intuito de procurar novas fontes de recursos para suas tarefas é a grande saída para a empresa, na medida em que ela passará a ser menos dependente de uma única fonte e, conseqüentemente, ficará menos vulnerável e mais estável quanto ao seu futuro (entrevistas 1, 6, 7, 11). Um deles afirma que essa é uma tendência irreversível, e ainda sugere que esse deve ser um processo gradativo (entrevista 1). Já têm sido feitas algumas tentativas neste sentido; contudo para o entrevistado 9, elas ainda são tímidas face ao tamanho do problema que se avizinha.

Além dessa busca por novos clientes, a empresa também tem procurado divulgar melhor as atividades que ela realiza, como forma de se manter no ambiente (entrevista 10).

Entretanto, o entrevistado 2 ressaltou que essa postura de buscar novos clientes para seus trabalhos, cobrando pelos mesmos, deve ser avaliada com bastante cautela, pois ele acredita que na medida em que a empresa não realiza trabalhos para nenhum segmento específico, ela pode manter uma autonomia, uma liberdade para exprimir suas idéias, com imparcialidade. Isso poderia ficar comprometido a partir do momento que ela passasse a cobrar por algum trabalho, e aquele que estivesse pagando poderia exigir determinados resultados que favorecessem as suas necessidades. Em função disso, ele conclui que essa não é uma boa opção para a empresa.

Pode-se afirmar também que outra grande mudança por que a empresa passou está vinculada à percepção (arena cognitiva, ambiente percebido) da maior parte

de seus membros - a qual está bastante condizente com as condições objetivas do ambiente externo (ambiente real) - que passaram a adotar, principalmente, uma nova postura de buscar atender, cada vez mais e melhor, as necessidades de seus clientes.

*“O pessoal que trabalha hoje na casa têm consciência do que está acontecendo em volta [...] Hoje nós temos sentido a necessidade da Cepa ser independente [...] As mudanças de comportamento são notórias. As pessoas hoje têm um grau de consciência da importância do emprego que têm. Hoje o pessoal sabe, tá vendo, que houve demissões do lado, da Epagri, Cidasc. E aqui dentro não houve, porque houve um posicionamento interno...”* (entrevista 1).

*“Em termos de crença, aumentou significativamente essa percepção no sentido de que as coisas já não são como elas eram. Tá diferente, nós temos que estar atentos, olhar para a frente. Essa coisa permeia as discussões, permeia a preocupação da maioria das pessoas. Mas não se traduz”* (entrevista 6).

*“[...] Nós tamos vivendo um período de descentralização e democratização das decisões. E esse é um papel para um órgão de planejamento que atua a nível estadual. Nós temos consciência de que as mudanças estão acontecendo. Têm sido uma preocupação crescente de fazer coisas, de consultar os clientes, a gente fez até uma pesquisa nesse sentido, pra atender a expectativa do cliente [...] A Cepa já está sensibilizada para isso, mas tá faltando a atitude”* (entrevista 9).

A percepção da coalizão dominante acerca do ambiente é fundamental, pois é através dela que a turbulência ambiental é traduzida em ações estratégicas (Malan, 1994). Child e Smith (1987) também consideram essa percepção uma característica crucial, na medida em que a adaptação organizacional se refere exatamente a essa habilidade dos decisores de reconhecer, interpretar e implementar estratégias de acordo com as necessidades e mudanças percebidas no seu ambiente (arena cognitiva), de forma a assegurar, em última instância, a sobrevivência da empresa.

Ao que tudo indica, a organização parece ter sido hábil em sentir mudanças não só em seu ambiente específico, mas também no contexto onde está inserida (ambiente geral). E, a partir daí, ela tem procurado atender melhor seus clientes atuais, assim como buscar novos clientes e parceiros para seus trabalhos, ou seja, tem procurado des-

envolver respostas estratégicas adequadas à nova realidade (Dill, Dess e Beard, apud Malan, 1994).

O entrevistado 10 tentou identificar o momento em que essa nova percepção surgiu, que para ele foi por volta de 1987-1988. Nessa época, a empresa passou por um momento de dificuldade, que ficou bem caracterizado também na época da negociação salarial, até então tida como um processo tranquilo e automático, ou seja, o governo concedia os reajustes conforme as definições das leis trabalhistas.

Naquele ano, entretanto, o governo não cedeu às pressões da categoria; foi o ano em que os funcionários fizeram a primeira greve da sua história, lutando pelo seu reajuste salarial e outras questões sociais da categoria. A partir daí, a questão da sobrevivência do ponto de vista financeiro - como buscar serviços que realmente viessem ao encontro dos interesses da sociedade - passou a ser vista como básica pela empresa (entrevista 10).

Essas dificuldades financeiras refletem bem os problemas macroeconômicos pelos quais o país estava passando. De fato, segundo alguns autores (Cano, 1993), a década de 80 é estatisticamente considerada como uma "década perdida", tendo em vista, o reduzido crescimento da economia, a elevada taxa de juros e de inflação, entre outras questões.

Além disso, o novo governo que assumira queria que as unidades de planejamento das empresas do setor, e a própria Cepa/SC, ficassem subordinadas à Secretaria de Planejamento, a qual iria interferir nos processos de planejamento das empresas e da Secretaria da Agricultura (entrevista 10).

A partir desse momento de crise, a Cepa/SC como um todo começou a perceber a necessidade, e até a urgência, de tomar como parâmetro variáveis externas.

*“Em 86 começou a surgir algumas preocupações, porque até então eu me lembro, a gente, na condição de funcionário, dificilmente sentia que a empresa tava passando por dificuldades. Hoje a gente percebe isso claramente. Todos os funcionários da Cepa sabem hoje que a instituição tem que pensar numa forma de sobrevivência, no curto e no médio prazo. Hoje, mais do que nunca, a gente tá tentando entender o que tá se passando externamente, para pensar a instituição a partir disso. O marco talvez tenha sido aí os anos de 87, 88, como esse que você teve que começar a tomar mais como parâmetro o cenário externo, que pressionava mais, pra tentar readequar as suas funções, e logi-*

*camente sobreviver, que toda vida foi o objetivo de qualquer discussão interna que foi levada a cabo aqui. Eu não conheço antes de 87, talvez as pressões externas até existissem, mas talvez a diferença fosse a forma como elas chegavam e a ênfase que se tinha também. Talvez em 87 era muito mais enfática essa ,necessidade[...]” (entrevista 10).*

Segundo esse mesmo entrevistado, esse momento de crise não era restrito somente a Santa Catarina; outros estados também estavam sofrendo pressões para reduzir suas despesas. A partir daí parece que a percepção coletiva de repensar suas atividades passou a ser uma constante na empresa, que tem buscado sistematicamente readequar suas atividades como forma de sobreviver. Essa postura é coerente com a posição de Stoner e Freeman (1995), que afirmam que a sobrevivência de uma organização depende de sua habilidade em adaptar-se às mudanças no mundo ao seu redor. Desse modo, o processo de mudança seria caracterizado como um processo de aprendizagem (Beer et al. apud Fernandes, 1996), pelo qual a organização está sempre reavaliando seus processos e estruturas a fim de verificar os erros e acertos cometidos.

*“A partir daí foi sistemático. Praticamente entrou no cotidiano da gente, essa idéia da necessidade de buscar a cada dia o que você vai fazer, como é que você vai sobreviver. A coisa arrefeceu em determinados momentos, por algumas circunstâncias, do próprio perfil do secretário que tava, do momento político. Quer dizer, normalmente em transições de eleições, por exemplo, se arrefece muito essas questões. Mas tirando esses aspectos conjunturais, do ponto de vista estrutural, essa necessidade ficou bem caracterizada todos os anos [...]” (entrevista 10).*

Esse mesmo entrevistado revelou que o fato de a percepção coletiva da empresa considerar mais enfaticamente o cenário externo como uma variável fundamental motivou algumas mudanças internas, a fim de que ela estivesse mais adaptada àquele ambiente.

*“Hoje a Cepa têm condições de ser uma empresa ágil em relação à alguns setores, ela é uma empresa que tá estruturada do ponto de vista de equipamentos. Pra quem trabalha com informação isso é importante. Talvez uma grande mudança seja que hoje, mais do que nunca, as pessoas estejam sensibilizadas que realmente nós temos que escolher um caminho e trilhar aquele*



*caminho de forma comprometida, todo mundo. Hoje uma das mudanças que teve, talvez por essa maior relação da Cepa pra fora, muito mais gente têm consciência dessa necessidade de priorizar coisas e fazer coisas de forma bem feita”.*

De acordo com um dos entrevistados, por volta do final da década de 80, quando ocorreu o processo de extinção de diversas Cepa's no país, ficou clara para a de Santa Catarina a necessidade de atuar mais externamente, buscando novos relacionamentos.

*“Quando veio aquele processo de extinção das Cepa's é que eu senti a importância da Cepa sair mais, procurar novos relacionamentos. Eu procurei fazer uma relação maior da Cepa com as demais unidades de planejamento das demais secretarias” (entrevista 2).*

Apesar de se verificar que houve algumas alterações de percepção, nota-se que há necessidade de uma maior descentralização e participação das pessoas quando as decisões são efetivamente tomadas pela coalizão dominante, pois nem sempre ela leva em consideração as avaliações ambientais realizadas pela equipe.

*“Em termos de avaliar o ambiente, a maioria das pessoas, não diria um consenso, mas há uma percepção, relativamente boa do que está acontecendo. O problema é que a gente as vezes percebe, diagnostica, cada um vai fazer o seu diagnóstico, mas não se decide. Essa mudança de pensamento não se traduziu nem em decisão estratégica, nem em decisão gerencial, nem em execução das coisas, nem em ação mais efetiva” (entrevista 6).*

Nessa mesma entrevista, para confirmar seu ponto de vista, ele diz que na maioria das vezes as ações são tomadas apenas individualmente e não de forma institucional, como se acredita deveria ser.

Outros entrevistados parecem corroborar com essa opinião, ao afirmarem que, na maioria das vezes, a empresa elabora planos adequados só que eles não saem do papel, ou seja, as ações planejadas não são efetivamente postas em prática (entrevistas 9, 10).

No que diz respeito ao clima institucional, o qual era bastante propício nos primeiros anos de existência, houve algumas mudanças, até mesmo em função do

aumento significativo no tamanho e no volume de trabalhos da empresa daquele momento para cá. De acordo com um dos entrevistados, o clima áureo da empresa durou até 1987. Ele apontou diversas razões para justificar sua opinião, mas a principal delas é que a partir daí o processo de ingerência político-partidária ficou bastante caracterizado. Essa questão será tratada mais detalhadamente no tópico seguinte.

*“Pra começar, colocaram um secretário executivo que não era do quadro da instituição. Isso aí já foi um elemento desagregador, porque começou ali, alguns ajustamentos que começaram a desvirtuar aquele espírito de integridade que a Cepa tinha, e eu acho que ainda tem. Por exemplo, houve favorecimento pessoal. E começou a haver alguma ingerência político partidária, enfim, algum desvirtuamento começou. Começou um momento de queda da instituição, em termos conceituais, em termos de clima interno, começaram a formar grupinhos. Mas essa semente de desagregação foi crescendo um pouco” (entrevista 11).*

Apesar dessa declaração, pode-se dizer que ainda existe um clima de trabalho agradável, com muita liberdade de expressão de idéias, ainda que algumas vezes isso se reduza um pouco, dependendo de quem está na secretaria executiva (entrevista 11). Senão vejamos:

*“Se tu comparas a Cepa com outras instituições do setor público, eu diria que a gente tem uma liberdade grande aqui, de conversar, de trocar idéias. Conforme o chefe que tá aí de plantão, isso aumenta ou diminui. As vezes, conforme o comportamento, ou o atrito que ele cria com um ou com outro, algumas pessoas que com o chefe anterior tinham mais liberdade, e explicitavam mais as suas vontades, com o novo já param. Tem pessoas que são mais abertas com um, outras com outros. Outras que são com todos. No geral, entre a gente, é melhor que em outras instituições” (entrevista 6).*

Segundo o depoimento do entrevistado 1, um outro elemento que interfere no clima organizacional é a prática de realizar reuniões coletivas na empresa. Para ele, quando essa prática é pouco freqüente, cresce um clima de insatisfação e começam a surgir os “boatos” e as “panelinhas”.

O entrevistado 4 afirmou que o clima institucional mais recente (1991-92), em comparação com o dos primeiros anos, mudou completamente, passando a in-

corporar todos os problemas que uma instituição maior possui, em que a maior parte de suas energias é gasta na resolução de problemas de caráter administrativo interno.

Contudo, a instabilidade financeira pela qual a instituição passa parece também refletir-se no clima de trabalho interno, tornando os funcionários apreensivos e inseguros com relação à sobrevivência institucional (entrevista 7).

Outra mudança que aconteceu, a partir de 1982, mas acentuou-se mais recentemente, foi com relação ao componente inovação tecnológica da empresa. Tudo indica que o Instituto Cepa/SC parece buscar sempre um “fit” com o ambiente real nessa área. Essa preocupação está de acordo com Van de Ven (1986), pois para ele a eficiência empresarial depende de inovações não só nas áreas fins, mas também nas áreas meio.

Em 1982 a empresa adquiriu seu primeiro computador; a partir daí, modernizou bastante seus equipamentos de informática (possui cerca de 30 computadores atualmente), buscando sempre acompanhar as últimas tendências de mercado (entrevista 11). Essa passou a ser uma preocupação permanente, e intensificou-se em três momentos posteriores. O primeiro deles foi por volta de 1986, quando foi adquirido, com o apoio da Secretaria da Agricultura, o primeiro supermicro da empresa.

Os outros dois momentos foram, respectivamente: 1988, quando a empresa adquiriu diversos terminais para ligá-los àquele supermicro que ela já possuía; e 1993, quando ocorreu uma disseminação de computadores pessoais (PC's) por toda a empresa.

*“Há necessidade de modernizar esse aspecto. Senão nós não temos qualidade. Quanto mais recente, mais houve investimentos. É em progressão geométrica, a medida que vai se evoluindo, vai se conhecendo a necessidade, ou a importância da informática. Hoje se investe muito mais do que se investia na época da minha primeira gestão. Nós compramos muito equipamento. Todas as salas têm um ou mais equipamentos de informática. E tudo em rede” (entrevista 1).*

Por se tratar de uma empresa que trabalha com informação - um produto altamente perecível -, essa inovação tecnológica foi fundamental, na medida em que ela agilizou sobremaneira tanto a coleta como a divulgação das informações, facilitando a acessibilidade das mesmas pelos diversos clientes da empresa (entrevistas 2, 7).

Diferentemente do que acontece em algumas organizações, a informatização do Instituto Cepa/SC não provocou demissões, mas uma redistribuição das tarefas e um aumento da produtividade do trabalho.

*“As pessoas não foram substituídas por máquinas. O que houve foi que as pessoas que trabalhavam exclusivamente com digitação, elas passaram a ser mais usadas em outros setores. Foram mais solicitadas para outras coisas, fizeram cursos, estão com uma capacidade de trabalho maior do que tinham antes. Houve necessidade de modernizar as pessoas, de capacitar as pessoas. Mas não houve necessidade de demitir” (entrevista 1).*

*“A informatização, no caso da Cepa, até foi acompanhada de um aumento do quadro de pessoas. Não gerou desemprego aqui dentro. O que ela gerou foi mais velocidade no trabalho, aumentou a produtividade do trabalho” (entrevista 9).*

Com relação à situação atual (1996) de inovação tecnológica na empresa, os entrevistados 1 e 6 relataram que todas as áreas da empresa estão informatizadas, tanto com relação a equipamentos quanto a *softwares*. Na opinião do entrevistado 9, os investimentos nessa área ainda são tímidos.

Contudo, verificou-se que geralmente ela não avança mais nessa área por dificuldades financeiras, pois, na medida em que os recursos estão cada vez mais escassos, os que existem são canalizados para o custeio das atividades da empresa, ficando os investimentos em segundo plano. Esses investimentos são viabilizados quando, eventualmente, a empresa realiza alguns trabalhos extra. Outras vezes, esses recursos são obtidos quando existe um bom relacionamento entre ela e algum órgão que possua recursos para aplicar nessa área, como já foi mencionado anteriormente (entrevistas 1, 2).

Uma mudança decorrente desse processo de difusão da informática na empresa foi que hoje em dia praticamente todos os seus funcionários já dominam o uso desse tipo de tecnologia. Neste sentido, o entrevistado 11 afirmou que hoje existe uma “cultura de informática na empresa”.

*“Até bem pouco tempo era um mito a questão da informática, era a ‘caixa preta’ que eles chamavam. O pessoal detinha o saber, e os usuários da informática ficavam simplesmente dependendo do que eles diziam. As coisas mudaram, o pessoal estudou, começou a usar, a fazer cursos, então hoje nós temos téc-*

*nicos que eles mesmo fazem programas, ou criticam, ou fazem modelos, fazem planilhas. E aos poucos aquele mito da 'caixa preta' foi desaparecendo” (entrevista 1).*

*“Cada um agora já produz o seu próprio trabalho de informática, já manuseia com uma certa facilidade todo esse processo de informática. Isso foi uma mudança considerável que nós tivemos, e que não está absolutamente concluída” (entrevista 11).*

Este último entrevistado considera que outra mudança que a empresa teve está relacionada à metodologia de trabalho, a qual, segundo ele, avançou muito nesses últimos anos. Em contrapartida, diz que, infelizmente, a empresa não avançou em termos de programação e planejamento interno de trabalho. Para ilustrar, cita o exemplo do manual editorial que foi elaborado e aprovado, como forma de sistematizar os trabalhos da empresa, mas que, não é considerado. Ou seja, ele retoma a questão de que as ações são planejadas e aprovadas, mas não são colocadas em prática. Para ele, essa é uma falha da direção da empresa, que deveria fazer valer esses processos.

Na sua opinião, nos últimos anos, apesar de os trabalhos estarem sendo desenvolvidos com bastante qualidade, têm sido verificados diversos tipos de problemas: institucional, orçamentário, de direção. E, por mais que se tenha procurado desenvolver um trabalho de conscientização das pessoas (inclusive por meio de cursos de implantação do processo de qualidade total), até agora a motivação tem sido bastante reduzida. Isso parece dificultar os processos de mudanças internas. E o pior, agindo assim, coloca-se em risco a sobrevivência da empresa. Para ele a existência de uma liderança formal forte seria a solução.

*“A equipe, de uma forma geral, não está motivada suficientemente pra desenvolver os trabalhos como deveria. Com isso, as nossas mudanças internas ficam tolhidas. Enquanto nós não tivermos um rumo claro da instituição, não tivermos decisão de tocar essas mudanças que nós temos que fazer internamente, vamos estar sujeitos à sofrer mudanças sérias de extinção da instituição. E isso só vai ser evitado se nós tivermos uma liderança formal forte” (entrevista 11).*

Com relação à mudança de percepção, ele diz que a equipe está preparada para as mudanças, ela sabe que essas são necessárias. Entretanto, não está suficientemente motivada. Essa falta de motivação pode ser justificada também pelo fato de que a

mudança normalmente é temida, pois ela significa uma perturbação no *status quo*, uma ameaça aos direitos adquiridos das pessoas em seus empregos e uma reviravolta nos modos já estabelecidos de fazer as coisas (Kotter e Schlesinger, 1979). Segundo Pfeffer e Salancik (1978), muitas vezes os membros de uma organização tornam-se supersticiosos, acreditando que o que funcionou no passado funcionará para sempre, dificultando a visualização da necessidade de contínua mudança e adaptação.

No que diz respeito às fontes de mudança, na visão de um dos entrevistados (entrevista 1), essas são bastante variadas. Ou seja, podem surgir tanto de necessidades internas postas à tona em reuniões da empresa com o corpo de funcionários, bem como de viagens ou de estudos de seus técnicos.

Por meio de todas essas observações, pode-se concluir que as principais fontes de mudança da empresa provêm da arena cognitiva de sua coalizão dominante, que passou a adotar ações que tinham por objetivo uma melhor adaptação ao novo ambiente encontrado. Ou seja, parece que em geral se tratam de mudanças mais reativas, muito embora a percepção da coalizão dominante já seja a de que a empresa precisa se antecipar em algumas mudanças para garantir sua sobrevivência.

Esse posicionamento é referendado por alguns autores que defendem a idéia de que para as organizações sobreviverem e se desenvolverem atualmente não basta que elas adotem simples mudanças visando se adaptarem ao ambiente no qual estão inseridas. É fundamental que elas sejam capazes de antecipar os eventos, bem como antecipar as respostas às ameaças e oportunidades que o ambiente fornece (Brown e Moberg; Kelly e Amburgey apud Pereira, 1996).

Neste sentido, nos anos de 1994-1995 a empresa realizou, juntamente com a UFSC, um estudo sobre cenários para o setor agrícola de Santa Catarina, o qual apresenta uma visão proativa das alternativas futuras da atividade agrícola.

Quanto ao tipo de estratégia adotada pela empresa, variou de acordo com o problema enfrentado, o contexto no qual ele aconteceu e quem estava na direção formal da empresa. Algumas vezes ela agiu mais em cima de estratégias deliberadas e outras, com estratégias emergentes (Mintzberg e McHugh, 1985). Para Johnson (apud Malan, 1994), as respostas estratégicas não são mutuamente exclusivas. As organizações, através de seus gerentes, precisam administrar as contingências ambientais, utilizando todos esses modos e não apenas um. A efetividade organizacional resultará da

combinação correta das respostas estratégicas. O padrão mais apropriado dependerá dos fatores organizacionais, ambientais e individuais existentes.

Ela parece realmente ter sido efetiva quanto às suas respostas estratégicas. Tanto é que, dentre todas as Cepa's criadas nos anos 70, no Brasil, o Instituto Cepa/SC é o único que ainda existe, conforme relatou o entrevistado 9. Também com relação às outras empresas do setor público agrícola estadual, é uma das mais antigas, pois quando houve a fusão de alguns órgãos o Instituto Cepa/SC não foi atingido (entrevista 1).

Na medida em que toda organização depende de alguma forma de seu ambiente (Hall, 1984), pois cada uma adota estratégias internas para lidar com as pressões percebidas (Snow e Hrebiniak apud Hall, 1994), gerando posturas específicas, provavelmente as posturas adotadas pela empresa ao longo do tempo, para se adaptar às novas situações que iam surgindo, tenham sido mais adequadas.

Enquanto muitas organizações não estão conseguindo superar os desafios gerados - como foi o caso das demais Cepa's do país e outras empresas do setor público agrícola estadual, o Instituto Cepa/SC parece estar se modificando no sentido de garantir sua sobrevivência através de uma estrutura que lhe permite maior flexibilidade, fator fundamental na busca por ganho de competitividade (Stoner e Freeman, 1995).

De fato, alguns entrevistados (entrevista 1, 9) afirmaram que sua manutenção até os dias de hoje se deve ao fato de ela ter estado mais sintonizada com a realidade, ou seja, o ambiente percebido pela coalizão dominante, com as respectivas ações; esteve bastante próximo do ambiente real no qual ela esteve inserida. Já outros afirmaram que foi porque os trabalhos por ela realizados foram considerados importantes (entrevista 1, 2). Outro entrevistado disse que pela sua constituição jurídica ela se torna uma empresa ágil e flexível - condições fundamentais para a sobrevivência organizacional nos dias atuais - servindo, inclusive, de modelo para outros órgãos (entrevista 1). Enfim, diversas razões foram apontadas pelos entrevistados para explicar a manutenção da empresa, enquanto outras do setor foram extintas.

Nos últimos anos a empresa têm sido periodicamente desafiada por algumas crises, que colocam em xeque sua sobrevivência. Nesses momentos parece que os funcionários ficam mais unidos e tentam buscar soluções em conjunto. Depois, segundo

alguns entrevistados (entrevista 1), as coisas voltam a ser como antes: cada um preocupado consigo próprio.

Teoricamente, este último período foi caracterizado como sendo o mais rico para a organização, em termos de mudanças estratégicas. Ele inicia com a troca da liderança formal da empresa. O antigo secretário executivo representava uma cultura paternalista, um estilo forte de liderança, que nunca mais se repetiu na empresa.

No contexto externo, em meados dos anos 80 o país passa por uma série de dificuldades econômicas, com elevadíssimos índices inflacionários e problemas de abastecimento interno. Foram lançados diversos planos para estabilizar a economia (Plano Cruzado, Plano Mailson, entre outros) (Zini, 1993; Kon, 1994). Contudo, os problemas continuaram no início da década de 90, sendo agravados pelos desmandos administrativos e a participação do presidente Fernando Collor de Mello num escandaloso processo público de corrupção no país (Cano, 1993). A situação só começou a melhorar com Itamar Franco e, mais recentemente, com Fernando Henrique Cardoso e seu programa de estabilização (Oliveira, 1996).

Já o contexto externo específico da empresa também apresentou algumas dificuldades e alterações. Os recursos para a manutenção das atividades da empresa tornaram-se cada vez mais escassos, sobretudo os recursos públicos. Esta foi uma tendência que ocorreu em todo o país, e não exclusivamente em Santa Catarina. Até os recursos destinados ao pagamento de salários estavam reduzidos, tanto é que por volta de 1987/1988 houve pela primeira vez na história do setor público agrícola estadual uma greve de funcionários por não ter se chegado a um consenso na negociação salarial.

O ambiente externo se tornou mais exigente, mutável e incerto. A própria municipalização da Agricultura, a partir de 1991, criou um clima de desestabilização no setor público, porque a partir daí as prefeituras começaram a assumir diversas tarefas que até então eram executadas pelo Estado.

Essas dificuldades tiveram reflexos claros nas estratégias da empresa. Essas, passaram a ser muito mais proativas e deliberadas, ao contrário do primeiro período (1975-1978) onde eram mais reativas e emergentes (Mintzberg e McHugh, 1985).

Já no contexto interno, uma importante alteração foi na cultura da empresa. Os funcionários passaram a ter uma consciência mais precisa da realidade externa, como será discutido a seguir.



Todos esses fatos impeliram o Instituto Cepa/SC a mudar sua postura, tomando como parâmetro para as suas decisões estratégicas as variáveis externas, as quais até então não eram consideradas tão importantes. Essa mudança de postura é decorrente da mudança de percepção coletiva das pessoas em relação ao contexto externo (arena cognitiva), estando bastante próxima a ele. As tentativas de planejar as atividades da empresa, já a partir de 1985/1986 (planejamento estratégico, Zopp), de certa forma retratam essa preocupação. Talvez essa tenha sido a mais importante de todas as mudanças ocorridas, porque ela trouxe em seu bojo uma série de outras mudanças. Entre elas destacam-se:

- preocupação maior de atender melhor os clientes já existentes e buscando outros - de fato, para Lawrence e Lorsh (apud Lima, 1994), uma organização é capaz de lidar com diferentes partes do ambiente ao mesmo tempo;
- repensar sistemático de suas atividades;
- alteração de seus objetivos
- redefinição de seu domínio, através da ampliação de sua rede colaborativa (*stakeholders*), como forma de reduzir sua incerteza e instabilidade, viabilizando fontes alternativas de recursos.

De acordo com Freeman (apud Javidan et al., 1990), Chakravarthy (1991) e Pfeffer e Salancik (1978), esse é o comportamento que uma organização deve ter, pois sua sobrevivência depende de sua habilidade de desenvolver e manter um equilíbrio com seus *stakeholders*, buscando ser efetiva em suas ações, de modo a satisfazer as demandas deles, particularmente dos considerados mais importantes para as suas atividades. Essa postura também é coerente com as afirmações de Stoner e Freeman (1995), segundo os quais a sobrevivência de uma organização depende de sua habilidade em adaptar-se às mudanças no mundo ao seu redor.

Ao que tudo indica, a organização parece ter sido hábil em sentir mudanças não só em seu ambiente específico, mas também no ambiente geral. E, a partir daí, ela tem procurado desenvolver respostas estratégicas adequadas à nova realidade (Dill, Dess e Beard, apud Malan, 1994).

Além disso, ela também parece ter influenciado seu ambiente (Child, 1972; March, 1981; Hall, 1984) através de seus trabalhos, postura essa que se enquadra

dentro da abordagem voluntarista da escolha estratégica. Ou seja, embora as condições do ambiente externo possam impor algumas limitações à organização, os gerentes podem fazer escolhas com relação ao domínio organizacional (Weick apud Child, 1972; March, 1981), às tecnologias e às estruturas adotadas (Child, 1972; Pfeffer e Salancik, 1978).

Essa escolha é um processo político, na medida em que diferentes opções são defendidas por coalizões distintas dentro de uma estrutura decisória. A opção escolhida é resultante do poder dos indivíduos e dos grupos que a apóiam (Hall, 1984).

Internamente, outras mudanças ocorreram. Podem-se citar algumas:

- Ela mudou novamente sua localização, ficando mais próximo do poder decisório (Secretaria da Agricultura), o que foi crucial para garantir sua sobrevivência nos momentos críticos que se passaram.
- Foi extinto o cargo de secretário executivo adjunto, que não agradou a todos.
- Os coordenadores foram substituídos por gerentes, dando um sentido maior de gerenciar equipes.
- Houve mudança tecnológica, principalmente em relação a recursos na área de informática. Ao que parece, ela está bastante atualizada nessa área, tanto em equipamentos, softwares, quanto no usos deles pelo seu corpo funcional. O uso dessa tecnologia foi amplamente difundido pela organização. Tal atitude vai ao encontro da colocação de Van de Ven (1986), quando ele afirma que a eficiência empresarial depende de inovações não só nas áreas fim, mas também nas áreas meio. No entanto, assim como quase todas as empresas, ela passa por uma crise constante de falta de recursos financeiros, o que torna os investimentos nessa área bastante dificultados.
- Os trabalhos passaram a ser discutidos coletivamente e houve uma descentralização das decisões, como forma de comprometer a todos com os resultados. Além disso, como o contexto esteve bastante turbulento, uma maior participação nas decisões facilita o processo de apreensão dos fatos (tendo em vista o conceito de racionalidade limitada de Simon), e reduz a carga de responsabilidade sobre o secretário executivo.

Do ponto de vista externo, uma mudança importante foi a participação de alguns de seus técnicos nas mudanças ocorridas em 1991 (fusão de empresas e municipalização da agricultura), o que alterou significativamente seu relacionamento com al-

guns *stakeholders* (rede colaborativa) importantes, e que até hoje, ao que tudo indica, ainda não voltou a ser como era antes.

Na seção a seguir será discutida a questão da influência do poder nas mudanças ocorridas na organização, tanto em termos de conteúdo, como de contexto e processo.

### 4.3 - A Influência do Poder nas Mudanças Estratégicas do Cepa/SC - Instituto Cepa/SC

De acordo com Pfeffer e Salancik (1978) e Mintzberg (1983), para estudar processos de mudança nas organizações é fundamental observar que o comportamento organizacional resulta de um sistema de poder interno da organização, bem como do poder exercido externamente. Tendo em vista que elas não controlam os recursos que necessitam para sua sobrevivência e desenvolvimento, aqueles que controlam esses recursos exercem poder sobre as organizações (Pfeffer e Salancik, 1978).

Com relação ao poder da coalizão interna, Pfeffer e Salancik (1978), Cyert e March (apud Mintzberg, 1983) e Mintzberg (1983) dizem que uma organização é uma coalizão de grupos de interesses, em que cada um deles possui suas próprias preferências e objetivos (muitas vezes incompatíveis com os dos outros), que estão constantemente tentando obter algo do grupo, interagindo com os outros, barganhando entre si para determinar as metas da organização.

Etzioni (1984) afirma que nas organizações existem um ou mais centros de poder, os quais buscam controlar as ações organizacionais. Neste sentido, pelas entrevistas realizadas, pôde-se verificar a existência, ao longo dos anos, de diversos centros internos de poder, mais e menos duradouros, os quais procuraram interferir tanto na área técnica, como na área administrativa da empresa, e em suas respectivas mudanças.

*“Você tinha determinadas facções que eram contrárias, à época, de Casagrande e Altmann” (entrevista 2).*

*“O comando informal é pelos vários grupos de poder que têm aí dentro [...] era praticamente cada gerência. Dentro de cada gerência, as vezes algumas pessoas” (entrevista 6).*

*“Na Cepa têm no mínimo 2 grupos antagônicos bem diferenciados. Parece que tem 3, mas definidos tem 2. Tu não consegues fugir numa organização que tem mais anos de casa, se formam grupos, ou por afinidade política, ou por afinidade ideológica. Tu vê que os grupos se formaram e se solidificaram na Cepa. Eu não consegui identificar um líder cabeça. Tem 2 ou 3 pessoas que têm uma personalidade mais forte num grupo, e umas 2 ou 3 que tem mais no outro” (entrevista 7).*

As opiniões sobre essas lideranças informais são bastante diversas. Para o entrevistado 9, sua existência é até salutar no momento atual. Já o entrevistado 7 diz que a existência desse tipo de liderança cria um clima desagradável, na medida em que esses líderes partem para a retaliação pessoal.

Para o entrevistado 11, a existência dessas lideranças informais só passa a ter importância quando não se tem uma liderança formal forte, que conduza o processo numa determinada direção. Segundo ele, quando a liderança formal é fraca, os grupos informais aparecem mais e geram problemas de desagregação interna.

*“Quando a liderança formal é fraca, sobressai as lideranças naturais. As pessoas se apegam, quando vê que o rumo do barco é um rumo não com uma definição muito clara, elas tentam se apegar na sua liderança natural. E daí os grupos se fortalecem, e começa a haver o problema de desagregação interna. Lamentavelmente é o que tá ocorrendo. Nós temos grupos internos, cada um puxando, com convicções, sejam ideológicas, sejam convicções em termos administrativos” .*

Complementando, outro entrevistado tentou verificar como esses grupos são definidos, e concluiu que o motivo pelo qual as pessoas escolhem um determinado grupo, apesar de não ser muito bem definido - ou seja, algumas vezes é por questões de trabalho, outras por afinidade pessoal, ideológica política, e assim por diante -, ele acredita que o cerne da questão está na afinidade pessoal (entrevista 7).

A este respeito, o entrevistado 10 afirmou que, apesar de ele não acreditar que existam separações tão demarcadas entre grupos, sugere que o poder surge a partir de algumas lideranças que se estabeleceram na empresa. Entre essas, algumas surgiram em função do cargo formal, outras do próprio conhecimento técnico, e algumas, de ambos aspectos.

Diversos autores tratam dessa questão das bases do poder, conforme foi colocado no referencial teórico. Hickson et al. (apud Pfeffer e Salancik, 1978) observaram que o poder advém daqueles que são capazes de reduzir as incertezas para a organização; quanto mais central for a incerteza e mais insubstituível o ator, mais influente ele será. Salancik e Pfeffer (1974) indicaram que o poder de um determinado departamento se dá em função da quantidade de recursos importantes que ele possui.

Para Mintzberg (1983) o poder do indivíduo na ou sobre a organização acontece devido a alguma dependência que ela tem dele. Isto se verifica em três das cinco bases de poder que o autor descreve como sendo o controle de: (1) recursos, (2) habilidade técnica, (3) corpo de conhecimento considerado crítico para a organização. Para servir como base de poder, um recurso, habilidade ou corpo de conhecimento precisa atender a três condições básicas, as quais caracterizam uma situação de dependência: ser essencial para o funcionamento da organização; estar concentrado em poucas pessoas; ser insubstituível por outro.

A quarta base origina-se de prerrogativas legais (poder formal); a quinta, deriva do acesso privilegiado de alguém às outras quatro bases.

Todas as cinco bases de poder foram utilizadas na organização. Fazendo um paralelo entre elas e o que disse o entrevistado 10, pode-se dizer o seguinte: a liderança pelo conhecimento se enquadra nas bases (2) e (3) de Mintzberg (1983).

O poder exercido através do conhecimento também pode ser verificado pela afirmação do entrevistado 6, quando ele diz que cada um delimita a sua área de poder pelas informações que tem e a maneira como as utiliza, fazendo com que praticamente cada um tenha a sua “areazinha” de poder. Entretanto, esse tipo de manipulação parece estar diminuindo, pois estão sendo criados diversos mecanismos informatizados para acessar informações (banco de dados), os quais dificultam tal comportamento.

Complementando, o mesmo entrevistado afirmou que a própria relação chefe-subordinado fica comprometida em função desse poder do conhecimento:

*“Eu tinha uma ascendência hierárquica, mas não tinha uma ascendência de conhecimento. Então ficava um tipo de relacionamento gozado, né?” (entrevista 6).*

Um lado positivo do poder do conhecimento é que a maior parte dos secretários executivos que passaram pela instituição eram técnicos de seu próprio quadro, tendo sido colocados nessa função, entre outras razões, pela sua capacidade técnica (entrevista 9).

Já o poder exercido por pessoas que já foram líderes formais, este pode ser identificado com o que Mintzberg (1983) chama de habilidade política. Relacionado a essa habilidade, existe um conjunto de características intrínsecas da liderança, tais como carisma, charme, atratividade. Essas características parecem existir em pelo menos um dos líderes informais atuais, e que já foi formal no passado. French e Raven (apud Mintzberg, 1983; Krausz, 1991) chamam-no de poder “referente”, ou seja, aquele que se baseia na identificação ou admiração por determinadas pessoas, que são tomadas como modelos.

O entrevistado 11 relata que existe um certo clima de saudosismo na empresa com relação à lideranças formais passadas. Para ele, isso ocorre porque a atual liderança formal não é forte o suficiente para assumir uma direção para a instituição. Para o entrevistado 2, os fundadores da empresa ainda permanecem como líderes, influenciando uma parcela de funcionários. Ele inclusive diz que existem dois grupos diferentes, ligados a dois ex-secretários executivos.

Estes dois líderes sempre influenciaram as decisões estratégicas da empresa. Quando, pela primeira vez, um partido de oposição assumiu, em 1987, isso gerou um certo conflito interno, agravado pelo fato de o novo secretário executivo ser ainda uma pessoa que não pertencia ao seu quadro funcional.

*“A Cepa tinha um direcionamento, segundo a visão das pessoas que sempre a comandaram. Porque sempre se confundiu a Cepa com Walter Casagrande, com Rubens Altmann. Com a mudança de governo, havia uma cobrança muito grande, e até compreensível, porque durante tanto tempo ela ficou sobre a égide do mesmo governo. A partir do momento que vêm alguém de fora, que não é do seu corpo funcional, a cobrança é muito maior”* (entrevista 2).

Os entrevistados 1 e 2 disseram parecer existir também uma disputa entre técnicos (que trabalham na área fim) e funcionários administrativos (que trabalham na área meio). Contudo, essa disputa já foi mais acirrada do que o é atualmente (1996).

Algumas vezes o poder é conferido a um determinado grupo, em função da prioridade que seu trabalho representa naquele momento para a instituição (entrevista 7). Isso vai ao encontro das ponderações de Allred (1989), pois, para ele, a alocação do poder decisório está diretamente ligada à estratégia escolhida para responder ao ambiente, com o grupo ou subunidade funcional de maior importância estratégica naquele momento, com mais poder na tomada de decisão.

Dentre os diversos núcleos de poder existentes, foi destacada pelas entrevistas 6 e 9 a área do Acompanhamento Conjuntural (Acom), como sendo o que existe há mais tempo na empresa. Mesmo com todas as alterações de equipe pelas quais essa área já passou, ela ainda possui um núcleo que, embora muitas vezes não queira ter poder, o detém na medida em que é capaz de resistir às mudanças mais profundas. E, como essa área realiza trabalhos que expõem semanalmente o nome da instituição, torna-se mais difícil realizar profundas transformações em suas tarefas.

Outros ainda encaram o poder desses grupos de forma mais efêmera. Na medida em que a empresa realiza periodicamente determinados trabalhos, que ao serem concluídos têm suas equipes dispersadas e colocadas à disposição de novas atividades, um dos entrevistados disse que no período em que aquela equipe está trabalhando junto passa a existir uma estrutura de poder “*paralela, isolada e momentânea*”, a qual deixa de existir quando o trabalho é concluído (entrevista 6).

Para alguns, essa questão do poder informal interno é tão forte que dificulta sobremaneira a administração da instituição, a qual algumas vezes precisa apelar para uma descentralização das discussões, como forma de facilitar o gerenciamento das atividades.

*“A gente como dirigente percebia isso. Só que para interferir era extremamente difícil. Porque tem uma característica dentro da Cepa, que aqui a gente faz o que quiser. Não tem um secretário executivo, não tem gerente que faça a gente trabalhar se a gente não quiser. Gerente pra mim faz papel de bobó aqui. Mesmo tu sendo chefe, tu está chefe, e tu não manda em coisa nenhuma”* (entrevista 6).

*“Essas questões das lideranças dentro da Cepa, acaba tendo um peso, porque aí você na posição de secretário executivo, define uma porção de coisas, mas têm uma porção de outras lideranças que acham que a Cepa não deve fazer aquilo, deve fazer aquilo outro. Como existe essas coisas dentro da Cepa, se você*

*não fizer um processo descentralizado de discussão, o grau de dificuldade pra administrar a empresa vai ser maior”* (entrevista 10).

O entrevistado 10 também concorda com o entrevistado 6 sobre o aspecto da dificuldade de administrar a empresa; para ele, isso acontece exatamente porque não existem instrumentos gerenciais que obriguem as pessoas a trabalhar nos projetos que ela desenvolve. Contudo, o entrevistado 11 afirma que os instrumentos gerenciais existem, mas o que falta é a institucionalização do processo, porque até agora as pessoas não são devidamente cobradas por suas atitudes.

O entrevistado 6 faz uma comparação entre administrar uma empresa privada e uma empresa do tipo do Instituto Cepa/SC, e conclui que é bem diferente:

*“Uma carta branca para tu administrar na iniciativa privada, significava algumas coisas que não significam aqui”*

Por meio dessas colocações, é possível afirmar que quase todos os entrevistados parecem concordar que essas estruturas informais de poder criam dificuldades administrativas para quem está no comando formal da instituição. Entretanto, um deles fez questão de salientar que, embora exista uma certa simpatia de algumas pessoas em relação a alguns líderes (formais ou informais), isso não significa necessariamente que a empresa esteja dividida em facções (entrevista 10). Até porque muitas vezes as posições desses grupos se confundem, principalmente quando a questão é a sobrevivência institucional. Isso acontece mais claramente quando ocorrem processos de discussão coletiva, como os de planejamento estratégico, os quais, segundo ele, arrefeceram um pouco essa questão dos grupos.

Com relação ao poder formal existente na organização (base 4 de Mintzberg), a secretaria executiva tem um poder limitado, visto que suas decisões de grande porte precisam do aval do Conselho Deliberativo. O mesmo raciocínio é válido para as gerências: elas têm autonomia apenas para decidir sobre assuntos corriqueiros.

De uma maneira geral, cada um dos quatro subsistemas de poder internos, sugeridos por Mintzberg (1983) - autoridade, ideologia, perícia/conhecimento técnico, e política - influíram nas ações organizacionais ao longo dos intervalos de tempo analisados. Contudo, a influência de cada um deles variou. Assim, por exemplo, no período



1975-1978, o subsistema de perícia/conhecimento técnico teve maior influência. No período seguinte (1979-1984), a ideologia e a perícia foram os dois subsistemas predominantes em termos de influência nos resultados organizacionais. Já no último período (1985-1996), todos os quatro subsistemas coexistiram; eventualmente um se sobrepôs ao outro, como foi o caso, entre 1987 e 1991, quando a autoridade e a política aumentaram sua influência.

Cabe aqui salientar que, em todos os períodos estudados, o subsistema de perícia/conhecimento técnico sempre teve sua parcela de influência - maior ou menor - nas decisões estratégicas da organização.

Com relação ao poder da coalizão externa, diversos autores, entre eles Thompson (1967), Pfeffer e Salancik (1978) e Mintzberg (1983) o discutiram, concluindo que, em geral, quanto mais um determinado *stakeholder* fornece recursos que sejam mais críticos, escassos e insubstituíveis por outros, maior é o seu controle sobre a organização.

No caso do Instituto Cepa/SC, apesar da Secretaria da Agricultura ser a principal patrocinadora das atividades da empresa, fornecendo um recurso crítico, escasso e insubstituível (base 1 de Mintzberg, 1983) - o financeiro -, e dessa forma dominando a coalizão externa nos dois últimos períodos -, foi possível constatar pelas entrevistas realizadas que seu poder de influência tinha maior ou menor intensidade, dependendo dos titulares tanto da Secretaria da Agricultura como da Secretaria Executiva do Instituto Cepa/SC.

*“Quando o Zonta tava entrando, começou. Antes a turma dizia que não tinha muita interferência político-partidária aqui dentro. E depois foi se intensificando. Quer dizer, gente colocada pela janela. E isso é um processo que veio em alguns momentos mais forte, em outros momentos não tão forte”* (entrevista 6).

Quanto aos meios utilizados por ela para tentar interferir no comportamento da organização (Mintzberg, 1983), basicamente em todo esse período ela usou o controle direto, quando da alocação de recursos e da escolha do secretário executivo da empresa, e participação na mesa de diretores, já que ela faz parte do Conselho Deliberativo da empresa (entrevista 6).

Segundo o entrevistado 1, as contratações de pessoal sempre estiveram a cargo da Secretaria Executiva, o que teoricamente poderia permitir (como de fato ocorreu algumas vezes) que houvesse algum tipo de ingerência política.

Constatou-se, entretanto, que, por definição estatutária, seu nível hierárquico mais elevado, a Secretaria Executiva, sempre foi um cargo indicado politicamente, muito embora essa indicação tivesse que ser aprovada pelo seu Conselho Deliberativo (entrevistas 1, 2, 3, 7). Esta situação geralmente criava um certo desconforto na empresa, que levava um período de tempo para se adaptar aos novos procedimentos, que passavam a se estabelecer quando assumia um novo secretário executivo (entrevista 2).

Já os níveis hierárquicos imediatamente abaixo, os atuais gerentes (antigos coordenadores), em geral são indicados pelos membros da área, com base em seus conhecimentos técnicos e aprovados pelo secretário executivo. Contudo, já ocorreram momentos nos quais o próprio secretário executivo escolheu seu gerentes, inclusive trazendo pessoas que não eram do quadro da instituição (entrevistas 1, 7).

Um dado curioso é que desde a sua criação até 1996, apenas dois secretários executivos que efetivamente assumiram o cargo eram pessoas que nunca haviam sido funcionários da empresa. Todos os demais já haviam participado de seu quadro técnico, o que demonstra, mais uma vez, que pelo tipo de atividade que ela exerce a ingerência político-partidário é bastante dificultada. Digamos assim, o partido que está no poder no momento não pode colocar na direção da empresa uma pessoa qualquer, ou seja, uma pessoa que não tenha conhecimento das áreas nas quais o Instituto Cepa/SC atua (entrevista 10). Esta, inclusive, é uma exigência estatutária (entrevista 1).

Além disso, segundo o entrevistado 10, a própria falta de atratividade do cargo, pelas características dos trabalhos que a empresa realiza, é uma das razões que conduzem, normalmente, à escolha de funcionários de seu quadro para o cargo de secretário executivo. Mesmo essas duas pessoas que vieram de fora conheciam parcialmente as tarefas da empresa. Um deles também era um técnico do setor público agrícola estadual (entrevista 1). Mesmo assim, pelo simples fato de eles não pertencerem ao quadro de pessoal da empresa, houve a princípio uma certa discriminação por parte dos funcionários. Num primeiro momento, isso teve algumas repercussões no clima organizacional; com o passar do tempo, o clima de desconfiança foi sendo superado (entrevista 2).

O entrevistado 7 ressaltou que o fato de a empresa ter um secretário executivo que não pertença ao seu quadro é vantajoso, pois, a princípio, ele não estaria diretamente envolvido nas lutas por poder que existem internamente, podendo administrá-las mais facilmente. Em sendo ele escolhido internamente, fatalmente fará parte dos grupos de poder existentes.

Outro entrevistado fez questão de relatar que, embora o Instituto Cepa/SC sofra menos ingerência política do que outras empresas do setor público, essa parece estar aumentando nos últimos anos.

*“Já sofremos menos. Porque nós já passamos algumas administrações sem mudar a direção, por influência política. Mudaram de governante, de secretário, mas continuava o secretário executivo. Agora, quase sempre que muda o secretário, muda o secretário executivo também”* (entrevista 1).

De acordo com o entrevistado 11, a ingerência político partidária ficou mais explícita a partir de 1987 e perdura até hoje. Até então ela praticamente não existia. Naquela época começou um desvirtuamento da integridade da empresa.

*“Os que estavam na direção se favoreceram pessoalmente, em termos de plano de cargos e salários [...] Começou um desvirtuamento, começou a haver contratações de pessoas de fora, de prestar serviço na Cepa, pra secretaria. Essa semente de desagregação foi crescendo um pouco. No momento as ingerências políticas elas correm razoavelmente soltas”*

Na área técnica da empresa, com relação aos trabalhos realizados, verificou-se que essa ingerência sempre foi de menor intensidade, desde sua criação, independente de quem detivesse o poder formal. Uma das prováveis razões para isso é o fato de que suas tarefas possuem um cunho bastante técnico, que não é de conhecimento geral (entrevistas 2, 10). Ademais, o planejamento, para o político, não é uma área que permita atender a suas necessidades de clientelismo, o que dificulta possíveis interferências (entrevista 9).

*“Os ‘políticos’, à eles não interessa o planejamento. Muito menos planejar ou programar o orçamento. Porque isso significa uma canga. Significa ficar prisioneiro de um programa de trabalho. E geralmente vai em detrimento de seus objetivos de cli-*

*entelismo, de política de clientela. Essa é uma das razões pelas quais no Brasil, eu acho que não se leva muito a sério o planejamento” (entrevista 9).*

Existiram, contudo, pequenas demandas periódicas, principalmente da Secretaria da Agricultura, que sempre tiveram de ser atendidas, as quais não eram vistas como ingerências político-partidárias (entrevistas 1, 4, 6).

O entrevistado 9 diz que essa ingerência política praticamente não existe. Ele justifica tal fato pela constituição jurídica da empresa, que possui um Conselho Deliberativo (que, em última instância, avaliza ou não as questões estratégicas da empresa), composto por diversos segmentos do setor público agrícola, o que dificulta a qualquer de seus membros impor à empresa decisões com as quais os outros não concordem.

Para o entrevistado 1, contudo, essa ingerência pode ocorrer exatamente pelos órgãos que compõem seu Conselho Deliberativo, na medida em que as principais atividades precisam ser aprovadas por esse conselho, ou informalmente pelos seus principais membros. Outros entrevistados confirmam esse relato, dizendo que de fato ela pode ocorrer tanto num nível mais geral - como o plano plurianual das atividades para o setor, que é realizado pelo governo que assume, dentro de suas prioridades - como nas tarefas internas que a empresa realiza, e da sua própria estrutura (entrevistas 2, 7, 9).

O entrevistado 1 também deixou claro que essa ingerência nos trabalhos ocorre sobretudo por parte da Secretaria da Agricultura, com a qual ela possui um contrato de prestação de serviços, e que é a sua principal fonte de recursos financeiros. Isto a obriga a ter que aceitar algumas tarefas que não haviam sido programadas.

A empresa também fica numa situação bastante vulnerável por depender quase que exclusivamente de recursos governamentais para a sua manutenção. Ou seja, ela fica sempre à mercê das preferências e boa vontade dos dirigentes da Secretaria da Agricultura, principalmente. Quando os titulares das duas instituições não comungam dos mesmos pensamentos, ela sempre enfrenta algumas dificuldades (entrevista 2).

Com relação à continuidade dos trabalhos realizados pelo Instituto Cepa/SC, ou seja, aos principais, parece que ela existe, apesar das trocas freqüentes de secretários de Agricultura e, muitas vezes, de secretário executivo. Alguns foram descontinuados por não terem mais demanda suficiente (entrevistas 2, 6, 7). Entretanto, outros entrevistados afirmaram que existe descontinuidade em algumas áreas, enquanto

outras se mantêm (entrevista 6, 10). Para eles, os trabalhos da área de planejamento são os que sofrem mais solução de continuidade.

O entrevistado 2 também afirma que esse problema de descontinuidade existe e atinge tanto os trabalhos como a própria estrutura da empresa, que precisa se adaptar à nova estrutura da Secretaria, a qual, em geral, muda a cada troca de governo. Isso, segundo ele, é ruim, pois, apesar de os dirigentes serem diferentes, normalmente eles fazem parte do quadro técnico da empresa; assim sendo, pode-se dizer que o poder entre eles apenas se reveza ao longo dos anos e, portanto, é importante que eles mantenham uma relação de ética e respeito entre si. Os dirigentes, apesar de suas posições partidárias diferentes, deveriam procurar seguir as linhas dos programas principais, olhando mais o aspecto técnico em prol do desenvolvimento do setor.

Este entrevistado aponta a postura do secretário executivo como fundamental para que os trabalhos não sejam descontinuados nas trocas de governo. Também depende da sua postura, bem como da postura do secretário da Agricultura, o grau de interferência político-partidária nos aspectos administrativos da empresa. É lógico que se a postura na Cepa for de uma resistência menor, as interferências acontecem mais intensamente. É importante que o secretário executivo tenha habilidade política para evitar que essas ingerências ocorram, caso contrário, quando uma resistência é mal conduzida, a relação da empresa com a Secretaria da Agricultura corre risco (entrevistas 10 e 11).

Outra questão que algumas vezes vem à tona nas trocas de governo, principalmente quando são de partidos políticos diferentes, é a famosa “perseguição” política, ou a “caça às bruxas” dos que assumem com relação aos que estavam anteriormente no poder formal da empresa. As opiniões foram um pouco conflitantes:

*“Meu ponto positivo foi nunca ter enxergado os meus adversários políticos como meus inimigos, no trabalho. Pelo contrário, todo o pessoal que era do partido de oposição ao que estava no poder na época, tiveram oportunidades. Sempre os recebi e até enfrentei oposição dentro do gabinete do Secretário por aproveitá-los. Defendi essa posição, de não colocar ninguém ‘na geladeira’ ” (entrevista 2).*

*“A primeira vez que o PMDB assumiu, então a turma que chegou, tinha um pouco daquela idéia ‘caça às bruxas’.” (entrevista 6).*

Por meio das entrevistas pôde-se também verificar que diferentes *stakeholders* influenciaram ponderavelmente na coalizão externa. O governo federal (através do Mara), esteve presente durante o primeiro período, criando a Cepa e patrocinando suas atividades. Nos últimos dois períodos, o governo estadual (através da Secretaria da Agricultura) foi o principal *stakeholder* da organização.

Na coalizão interna, os membros que influenciaram de forma significativa, variaram ao longo do período analisado. Duas pessoas, entretanto, parecem ter-se mantido como líderes importantes no processo de adaptação da organização.

A coalizão dominante (Child, 1972) na estrutura de poder da empresa esteve centralizada, nos dois últimos períodos, basicamente em cinco elementos: Conselho Deliberativo, secretário da Agricultura, Secretaria Executiva e gerentes (antigos coordenadores) e lideranças informais, que se revezam tanto em termos de pessoas como em termos de influência.

As interferências externas tiveram formas e intensidades variáveis ao longo do período de 21 anos. As restrições financeiras começaram a aparecer por volta de 1982, mas agravaram-se principalmente a partir de 1987 e perduram até a época abrangida por este estudo (1996), gerando incerteza quanto aos rumos da organização. Os salários, benefícios e treinamentos foram restringidos, deteriorando o clima organizacional. Já as interferências políticas ficaram mais caracterizadas a partir de 1987, diminuindo em alguns momentos, mas também permanecendo até o final do período analisado.

## 5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

### 5.1 - Conclusões

Considerando-se o objetivo geral do presente trabalho, ou seja, estudar como se deu o processo de adaptação estratégica de uma empresa pertencente ao setor público agrícola, observou-se que este é um processo humano complexo, no qual todos os membros organizacionais desempenham atividades que podem estar relacionadas com a percepção do contexto da mudança, com a escolha do conteúdo da mudança ou com o processo de implementação da mudança (Pettigrew, 1985, 1987). Através de um estudo empírico, chegou-se a algumas conclusões, levando-se em conta também os objetivos específicos que este trabalho se propôs verificar, que são apresentadas a seguir.

A idéia básica era conhecer o contexto (externo e interno) no qual as mudanças ocorreram, e verificar, até que ponto as condições objetivas daquele contexto - após serem filtradas pela percepção da coalizão dominante (arena cognitiva) - influíram nas mudanças estratégicas da empresa.

Dentro do contexto, a rede de colaboradores da empresa também foi foco de discussão, no sentido de conhecer as atividades (trocas de recursos e obtenção de subsídios para efetivação das suas atividades) que deram suporte às mudanças estratégicas na Cepa. Foi possível comprovar que, como defendem Child (1972), Pfeffer e Salancik (1978), Thompson e Weick (apud Allred, 1989), a estratégia adotada por uma organização é consubstanciada na visão que esta faz do mundo, na interpretação do ambiente e nos valores e bases cognitivas da sua coalizão dominante.

O conteúdo e o processo de mudança também foram alvo de atenção nesta pesquisa, e, assim como Pettigrew (1987) verificou em seu estudo sobre o processo de mudança estratégica no caso ICI, aqui também foi possível perceber o quanto a formulação do conteúdo de uma determinada mudança estratégica depende do gerenciamento do contexto e processo onde esta acontece. Notou-se também que existe uma associação entre mudanças e pressões no ambiente e mudança estratégica na empresa.

Ficou aparente que o conteúdo das principais transformações da empresa esteve diretamente vinculado ao seu contexto e processo e, que o comportamento dos

líderes é um ingrediente importante, mas apenas um dos ingredientes, num complexo processo analítico, político e cultural de desafio e mudança das crenças básicas, da estrutura e das estratégias da empresa.

Nesta pesquisa também se procurou entender de que forma se deu o processo de influência, aqui entendido como poder, e suas respectivas conseqüências nas mudanças estratégicas organizacionais (Pfeffer, 1981; Mintzberg, 1983).

Ou seja, para se entender o processo de transformação deve-se analisar a justaposição do conteúdo da mudança, o processo, o contexto e o papel do poder no decorrer da história da organização. Para facilitar esse entendimento, a análise das mudanças no Instituto Cepa/SC foi dividida em três períodos:

**(1) 1975-78:** É o período de início das atividades da empresa. Seus trabalhos passaram a ser bastante valorizados no setor onde ela atuava, ao mesmo tempo que solidificavam a importância da atividade de planejamento, o que até então, no estado, não acontecia. Este período foi de grande importância no desenvolvimento da rede colaborativa (Child e Smith, 1987), principalmente no que se refere a recursos financeiros e a parceiros para seus trabalhos. Até mesmo seu corpo técnico provinha de sua rede colaborativa, pois, como a Cepa não era uma empresa, não podia contratar pessoal. Foi também um período de intensa capacitação e treinamento de pessoal. Neste época tiveram grande importância o espírito empreendedor e a capacidade de liderança do líder fundador da Cepa. Segundo as entrevistas, ele foi fundamental na criação e manutenção de um clima de trabalho muito agradável, além de ter sido um facilitador na consolidação da equipe, que era bastante heterogênea. O governo federal (através do Mara) teve um papel muito importante no primeiro período estratégico da organização. Nesta fase, ele foi seu principal *stakeholder* (que aqui também pertence à sua rede colaborativa). Neste *stakeholder*, a empresa buscava apoio institucional, financeiro e de metodologia de trabalho. Durante todo o período, o contexto (externo e interno) esteve bastante favorável, os recursos financeiros eram suficientes para o desenvolvimento dos trabalhos e o ambiente interno era bastante favorável à participação de todos nas decisões acerca dos trabalhos realizados. Com relação à questão do poder, neste período o subsistema interno de perícia/conhecimento técnico (Mintzberg, 1983) foi o que teve maior influência nas decisões estratégicas da organização. Foi um período sem grandes transformações.



(2) 1979-84: O período inicia com uma mudança drástica no contexto externo: a ida de Delfim Neto para o Ministério da Agricultura. Ele era contrário às medidas de longo prazo e ao próprio planejamento (Selingardi, 1984). Assim sendo, uma de suas primeiras ações foi desmantelar a Suplan. Com essa mudança, o planejamento foi perdendo sua importância (em nível federal); os recursos para a área foram diminuindo, e muitas Cepas foram sendo extintas. Assim sendo, o governo federal deixa de ser o grande agente financiador das atividades da empresa. Dentro desse contexto e por considerar o planejamento uma atividade importante, o estado de Santa Catarina começou a patrocinar as atividades da Cepa/SC, passando desde então a ser seu principal *stakeholder*.

No estado também ocorreram mudanças no governo. A Cepa foi assumida por um novo líder, que permaneceu durante todo esse período (1979-84) na direção formal. Permanece patente nesta fase o espírito desse novo líder, direcionando de modo significativo as decisões e estratégias da empresa. Seus traços de personalidade e outras características colaboraram muito para a criação da cultura institucional (crenças, valores, mitos) (Pettigrew et al., 1988).

Em 1982 a Cepa/SC, passou a ser uma empresa, transformando-se no Instituto Cepa/SC. Esta foi a principal mudança estratégica do período, que trouxe em seu bojo outra mudança: a redefinição do domínio da empresa (Levine e White apud Child, 1972; Pfeffer e Salancik, 1978), que passou a incluir com mais ênfase os interesses de trabalho da Secretaria da Agricultura. Para que à institucionalização acontecesse, dois fatores foram importantes: (1) a percepção da coalizão dominante (principalmente as de seu novo líder) acerca das mudanças no ambiente externo (Child, 1972; Miles, 1982; Pettigrew, 1987 e outros) e a conseqüente ação visando à institucionalização; (2) o bom relacionamento que a empresa mantinha com a sua rede colaborativa (que, nesse caso, se confunde com o conceito de *stakeholder*), a qual apoiou integralmente sua institucionalização (ver recomendações de Child e Smith, 1987 e Pettigrew, 1987 sobre o assunto). Essa época foi descrita como um dos momentos áureos da empresa, porque trouxe mais segurança para os funcionários.

Nesta fase, a empresa cresceu significativamente, tanto em termos de trabalho como em termos de pessoal.

No que diz respeito à influência do poder nas mudanças, nesse período o subsistema interno que mais teve ingerência nos resultados organizacionais foi o da ideologia e perícia/conhecimento técnico (Mintzberg, 1983).

**(3) 1985-96:** Este pode ser considerando o período mais rico para a empresa, em termos de mudanças estratégicas. Em primeiro lugar, em março/85, o líder que havia permanecido na direção formal da empresa desde 1979 deixa o cargo, e com isso algumas mudanças puderam ser sentidas.

O contexto externo passa por um agravamento na situação da economia, conduzindo a uma escassez de recursos para o setor público, que passou a adotar uma política de contenção de despesas, a qual se refletiu diretamente na instituição.

Já como consequência dessa mudança ambiental, nos anos de 1985/1986 a empresa passa, pela primeira vez, por uma discussão bastante participativa, visando à implementação do processo de planejamento estratégico. A iniciativa desse processo foi tomada pela nova liderança formal que assumira, junto com outras lideranças informais (coalizão dominante), as quais já percebiam, na época, uma mudança no quadro institucional que estava por vir e que tornava crucial a readequação das funções da empresa. A partir desse processo, outras tentativas de planejar melhor as atividades da empresa surgiram de tempos em tempos.

Contudo, o mais importante foi que elas levaram a uma redefinição do domínio da empresa (e de seus objetivos) e a uma conscientização coletiva acerca das transformações no ambiente externo, as quais obrigavam a organização a adotar novas posturas.

Foi exatamente o que aconteceu. À luz dos problemas que estavam sendo visualizados no ambiente externo, algumas pessoas começaram a se mexer, no sentido de conscientizar todo o corpo de funcionários de que algo haveria de ser feito, porque senão a Cepa teria que fechar suas portas. A empresa não poderia continuar dependendo exclusivamente de uma única fonte (que estava se esgotando) para sua manutenção e desenvolvimento. Através de um processo de conscientização, as pessoas foram se engajando no processo de mudança.

Com isso, ela ampliou a sua rede colaborativa (*stakeholders*), procurou satisfazer mais e melhor os seus clientes, reduziu suas despesas de custeio, buscou novas

parcerias, novas fontes de recursos, etc. Também começou a tentar agir de maneira mais proativa em relação às mudanças ambientais - repensando sistematicamente suas atividades - pois até então as mudanças, em sua maioria, foram mais reativas. Este tipo de atitude é defendida por alguns autores que afirmam que para as organizações sobreviverem e se desenvolverem atualmente não basta apenas que elas adotem simples mudanças visando adaptarem-se ao ambiente no qual estão inseridas. Elas precisam também ser capazes de antecipar os eventos, bem como as respostas às ameaças e oportunidades que o ambiente fornece, agindo de maneira proativa e a elas se adaptando (Sloan apud Orssatto, 1995; Brown e Moberg; Kelly e Amburgey apud Pereira, 1996).

Essa nova percepção da maior parte dos membros institucionais - que ao que tudo indica está bastante adequada às condições objetivas do ambiente externo - parece ter sido um fator chave para o crescimento da empresa, em termos de trabalho, e até mesmo para sua sobrevivência, enquanto muitas outras já não existem mais. Esta foi a principal mudança estratégica ocorrida na empresa neste período, a qual se refletiu também na cultura da empresa, que foi bastante modificada. De acordo com Child e Smith (1987) e Malan (1994), a percepção da coalizão dominante acerca do ambiente é fundamental, pois é através dela que a turbulência ambiental é traduzida em ações estratégicas, as quais garantem, em última instância, a sobrevivência da organização.

Outra mudança foi a sua localização, em 1987, quando ela retornou para o bairro do Itacorubi, no prédio da Secretaria da Agricultura, ficando assim mais próxima do seu principal financiador, o que, na opinião de um dos entrevistados, foi decisivo para sua sobrevivência, enquanto outras Cepa's foram extintas. O Instituto Cepa/SC passou a desempenhar de direito e de fato a função da Diretoria de Planejamento daquela Secretaria a partir deste ano, até 1993.

O componente tecnologia também sofreu mudanças. A empresa modernizou bastante seus equipamentos e *softwares* na área de informática, buscando, sempre que possível, acompanhar as últimas tendências do mercado. Essa preocupação iniciou com a aquisição do primeiro computador em 1982, mas vem se intensificando de forma mais significativa a partir de 1993, quando ocorreu uma disseminação desse tipo de tecnologia por toda a empresa. Tal mudança é muito importante, pois se reflete diretamente em uma de suas duas áreas de trabalho; a informação, onde a informática é uma ferramenta indispensável.

Em 1991, assume um novo governador, e com ele um período de intensa mudança institucional se inicia no setor: o processo de municipalização da Agricultura e a junção de diversas empresas do SPA estadual numa nova empresa. O Instituto Cepa/SC foi responsabilizado por essas mudanças (alguns de seus técnicos haviam de fato participado do plano do novo governo para a Agricultura), as quais, por não terem sido aceitas pelas demais empresas, repercutiram negativamente no relacionamento que o Instituto Cepa/SC mantinha com elas, que faziam parte de sua rede colaborativa. Para alguns entrevistados esse relacionamento nunca mais voltou a ser o mesmo. Neste mesmo ano ocorreu também uma mudança estrutural: diminuíram os níveis hierárquicos da empresa, com a eliminação do secretário executivo adjunto.

Com relação à questão do poder, neste período, os quatro subsistemas apresentados por Mintzberg - autoridade, ideologia, perícia/conhecimento técnico, e política - coexistiram: eventualmente um se sobrepôs ao outro, como aconteceu entre 1987 e 1991, quando a autoridade e a política aumentaram sua influência.

De uma maneira geral, pode-se dizer que o contexto, o conteúdo, e o processo de mudança, bem como a influência do poder naquele processo, ocorreram da maneira descrita acima.

Foi possível concluir que os argumentos de Pettigrew (1987, 1988) são consistentes pelo fato de se ter verificado na prática que o contexto de mudança, no período analisado, promoveu reflexos no conteúdo, e no processo de mudança da Cepa.

Conclui-se, também, que para se entender o processo de transformação organizacional por que passa uma organização devem-se levar em conta as ações e reações e as interações das várias partes interessadas, que procuram mover a organização de um estado presente para um estado futuro.

Quanto ao tipo de estratégia adotada pela empresa, este dependia do problema enfrentado, do contexto no qual o problema surgiu e de quem estava na direção formal da empresa. Algumas vezes suas estratégias foram mais deliberadas e outras, mais emergentes (Mintzberg e McHugh, 1985). Para Johnson (apud Malan, 1994), as respostas estratégicas não são mutuamente exclusivas. As organizações, através de seus gerentes, precisam administrar as contingências ambientais, utilizando todos esses modos e não apenas um. A efetividade organizacional resultará da combinação correta das res-

postas estratégicas. O padrão mais apropriado dependerá dos fatores organizacionais, ambientais e individuais existentes.

Foi possível concluir também que as mudanças estratégicas no Instituto Cepa/SC foram construídas a partir das percepções que a coalizão dominante tinha do ambiente real da empresa (Child, 1972; Miles e Snow, 1978; Pereira, 1996). Pelo que foi observado na prática, a escolha estratégica deve ser reconhecida como um processo político essencial em que as restrições e as oportunidades são funções do poder exercido pelos decisores, à luz de seus valores ideológicos. As ações implementadas de fato refletem os valores das coalizões que atuaram na organização num determinado período.

A afirmação de Etzioni (1984), de que nas organizações existem um ou mais centros de poder, os quais buscam controlar as ações organizacionais, pode ser corroborada pelas entrevistas realizadas. Na empresa, ao longo dos anos, esses diversos centros internos de poder tiveram durabilidade variável e procuraram interferir tanto na área técnica, como na área administrativa da empresa, e em suas respectivas mudanças.

Quanto às cinco bases de poder sugeridas por Mintzberg (1983) - (1) recursos, (2) habilidade técnica, (3) conhecimento crítico, (4) prerrogativas legais e (5) acesso privilegiado às outras bases - ao que tudo indica, todas foram utilizadas na organização. De uma maneira geral, a coalizão externa, durante todo o período, utilizou mais as bases (1) e (4), as lideranças informais as bases (2) e (3), e a liderança formal a base (4).

Eventualmente o poder foi conferido a um determinado grupo em função da importância, naquele momento, do trabalho que estava sendo por ele executado. Tal comportamento vem ao encontro do que Allred (1989) coloca, pois para ele a alocação do poder decisório está diretamente vinculada à estratégia escolhida para responder ao ambiente com o grupo funcional de maior importância estratégica naquele momento.

Contudo, em todos os períodos, em função do tipo de trabalho que a empresa desenvolve, o subsistema de poder interno de perícia/conhecimento técnico (Mintzberg, 1983) sempre teve sua parcela de importância nas decisões e conseqüentes mudanças estratégicas da organização.

Com relação ao poder da coalizão externa, diversos autores (Thompson, 1967; Pfeffer e Salancik, 1978 e Mintzberg, 1983) afirmam que quanto mais um determi-

nado *stakeholder* fornecer recursos que sejam mais críticos, escassos e insubstituíveis por outros, maior é o seu controle sobre a organização.

No caso do Instituto Cepa/SC, entretanto, apesar de a Secretaria da Agricultura ser a principal financiadora de suas atividades, fornecendo um recurso crítico, escasso e insubstituível (base 1 de Mintzberg, 1983) - o financeiro, e dessa forma dominando a coalizão externa nos dois últimos períodos -, foi possível constatar pelas entrevistas realizadas que seu poder de influência tinha maior ou menor intensidade, dependendo dos titulares tanto da Secretaria da Agricultura como da Secretaria Executiva do Instituto Cepa/SC.

Quanto aos meios utilizados para tentar interferir no comportamento da organização (Mintzberg, 1983), basicamente em todo esse período ela usou: o controle direto (quando da alocação de recursos e da escolha do secretário executivo da empresa) e a participação na mesa de diretores, já que ela faz parte de seu Conselho Deliberativo.

Cabe aqui salientar que, embora o cargo de secretário executivo seja indicado politicamente, desde a criação da organização até 1996 apenas dois secretários executivos que efetivamente assumiram o cargo eram pessoas que nunca haviam sido funcionários da empresa. Todos os outros já haviam participado de seu quadro técnico; mesmo as duas pessoas que vieram de fora conheciam parcialmente as tarefas da empresa. Um deles também era um técnico do setor público agrícola estadual.

Isso demonstra que a natureza dos trabalhos da empresa demonstrou ser um aspecto fundamental para dificultar a ingerência político-partidária, tanto pelo fato de o partido que está no poder no momento não poder colocar na direção da empresa uma pessoa que não tivesse conhecimento das áreas nas quais o Instituto Cepa/SC atuava (essa inclusive é uma exigência estatutária) quanto pela própria falta de atratividade do cargo, em função de suas áreas de atuação, informação e planejamento, que para o político não são áreas que permitem atender suas necessidades de clientelismo.

O tipo de atividade que ela desenvolve também limitou, em todos os períodos, independente de quem detivesse o poder formal, a ingerência na parte técnica daquelas atividades (nos trabalhos executados). Ocasionalmente houve algumas ingerências políticas quanto a contratação de pessoas, realização de trabalhos e escolha dos níveis hierárquicos abaixo da Secretaria Executiva (atuais gerentes).

A coalizão dominante (Child, 1972) na estrutura de poder da empresa esteve centralizada, nos dois últimos períodos, basicamente em cinco elementos: Conselho Deliberativo, secretário da Agricultura, Secretaria Executiva e gerentes (antigos coordenadores) e pelas lideranças informais que se revezam tanto em termos de pessoas, como em termos de nível de influência.

Na coalizão interna, os membros mais influentes variaram ao longo do período analisado. Duas pessoas, entretanto, parecem ter-se mantido como líderes importantes no processo de adaptação da organização.

As interferências externas tiveram formas e intensidades variáveis ao longo do período de 21 anos. As restrições financeiras começaram a aparecer por volta de 1982, mas agravaram-se principalmente a partir de 1987 e perduram até a época deste estudo (1996), gerando incerteza quanto aos rumos da organização. Os salários, benefícios e treinamentos forma restringidos, deteriorando o clima organizacional. Já as interferências políticas ficaram mais caracterizadas a partir de 1987, diminuindo em alguns momentos, mas também permanecendo até o final do período analisado.

## **5.2 - Recomendações**

Uma recomendação deste estudo a outros pesquisadores seria que eles viessem a realizar análises, utilizando o mesmo referencial teórico (Child, 1972; Pettigrew, 1987, 1988; Child e Smith, 1987; e Mintzberg, 1983) em outras organizações do setor público, as quais, imagina-se, teriam características e ambientes semelhantes aos da empresa aqui investigada. Tais análises seriam interessantes para verificar se realmente as organizações públicas possuem características e contextos semelhantes, e se essas levam a comportamentos estratégicos parecidos. Seria bastante oportuno diagnosticar se a influência do poder nas mudanças organizacionais deste tipo de organização acontece através das mesmas coalizões, utilizando-se as mesmas fontes e meios de influência.

Com relação a este último aspecto, uma outra sugestão que a autora poderia fornecer é que se fizesse um estudo multicaso, visando realizar uma comparação entre organizações públicas e privadas no que se refere a essa questão do poder exercido nelas e em torno delas. Assim poder-se-ia chegar à conclusão, talvez, de que a influência

do poder da coalizão externa é muito maior nas organizações públicas, enquanto que nas privadas é a coalizão interna que predomina.

Categorias de análise específicas dessa pesquisa, tais como arena cognitiva, coalizão dominante e contexto da mudança, poderiam servir de base para futuros estudos organizacionais se fossem analisadas com maior profundidade. Por exemplo: se o contexto externo da empresa estudada e de outras como a Acaresc, Empasc aparentemente eram semelhantes, por que estas últimas foram fundidas em outra organização, a Epagri, e o Instituto Cepa/SC se manteve como uma única empresa?



## 6 - REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALBUQUERQUE, R. C. **O planejamento no Brasil**. Brasília: 1977.

ALDRICH, H.E. **Organizations and Environments**. New Jersey: Prentice Hall, 1979.

ALLRED, R.U. **Environment and Organization in the Pharmaceutical Industry: a study of organizational adaptation**. Dissertação para Doutorado em Saúde Pública. Berkeley: University of California, 1989.

AUSTIN, J.E. **Managing in Developing Countries: strategic analysis and operating techniques**. New York: The Free Press, 1990.

BAILEY, K.D. **Methods of Social Research**. 2nd. ed. New York: The Free Press, 1982.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.

**Boletim DIEESE**. São Paulo: n.160, ano XIII, julho/1994.

BORENSTEIN, C.R. **A Dinâmica de Poder nas Organizações do Setor Elétrico Brasileiro: o caso da Eletrosul**. Florianópolis, 1996. Tese (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção) Universidade Federal de Santa Catarina.

BOWDITCH, J.L. e BUONO, A.F. **Elementos de Comportamento Organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1992..

BRUM, A.J. **O Desenvolvimento Econômico Brasileiro**. 8a. ed. Ijuí: FIDENE, 1987.

- CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa: memórias**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CANO, W. **Reflexões sobre o Brasil e a nova (des)ordem internacional**. 2a. ed. Campinas: Editora da UNICAMP, FAPESP, 1993.
- CAPRA, F. **The Turning Point**. Toronto: Bantam, 1982.
- CERVO, A.L. e BERVIAN, P.A. **Metodologia Científica: para uso de estudantes universitários**. 3a.ed. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1983.
- CHAKRAVARTHY, B.S. Adaptation: a promising metaphor for strategic management. **Academy of Management Review**, v.7, n.1, p. 35-44, 1982.
- \_\_\_\_\_. Strategic Adaptation to deregulation. **Journal of Organizational Change Management**, v.4, n.1, p. 22-32, 1991.
- CHANDLER, A.D. **Strategy and Structure**. Cambridge. MA: The M.I.T. Press, 1962.
- CHILD, J. Organizational Structure, Environment and Performance: the Role of Strategic Choice. **Sociology**, v.6, p.1-22, 1972.
- CHILD, J.; SMITH C. The Context and Process of Organizational Transformation - Cadbury Limited in its Sector. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, p.555-593, Nov. 1987.
- CORRÊA, J.S.O. **O Exercício do Poder na Administração**. Rio de Janeiro: Documentário, 1977.
- CROZIER, M. & FRIEDBERG, E. **L'Acteur et le Système**. Paris: Editions du Seuil, 1977.

CUNHA, C.J.C.A. **Adaptação Estratégica Organizacional em Ambiente Turbulento**. Trabalho apresentado para concurso de professor titular na área de gestão da produção, 1996.

DEMO, P. Estratégia de Desenvolvimento, In: **Planejamento e Políticas Públicas**. IPEA: n.10, Dez/1993.

DEXTER, L.A. **Elite and Specialized Interviewing**. Northwestern University Press, 1970.

**DIÁRIO OFICIAL DA UNIÃO**. p. 5-6, 03/11/95.

DOOLEY, K.J. A Complex Adaptive Systems Model of Organizational Change. **Non-linear Dynamics, Psychology, and Life Science**, v.1, n.1, p.69-97, 1997.

ETZIONI, A. **Análise Comparativa de Organizações Complexas**. São Paulo: Zahar, 1974.

\_\_\_\_\_. **Organizações Modernas**. 7a. ed. São Paulo: Pioneira, 1984.

FESTINGER, L. & KATZ, D. **Research Methods in the Behavioral Sciences**. Holt, Rinehart and Winston, 1966.

FURTADO, C. **O País Pós-Milagre**. 2a. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1981.

GALBRAITH, J.K. **Anatomia do Poder**. São Paulo: Pioneira, 1986.

GIL, A.C. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. 3a. ed. São Paulo: Atlas, 1993.

HALL, R.H. **Organizações: estruturas e processos**. 3a. ed. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1984.

HIRANO, S. et al. **Pesquisa Social: projeto e planejamento**. 2a.ed. São Paulo: T.A. Queiroz, 1988.

INSTITUTO CEPA/SC. Informe Conjuntural. Ano XIII, n.566, p.2-3, Período 22.09.95 a 28.09.95.

\_\_\_\_\_. Estatutos, Regimento Interno e Estrutura Organizacional do Instituto Cepa/SC, 1995.

\_\_\_\_\_. Folder de Divulgação do Instituto de Planejamento e Economia Agrícola de Santa Catarina.

JAGUARIBE, H. et. al. **Brasil, Sociedade Democrática**. Rio de Janeiro: Editora José Olympio, 1985.

\_\_\_\_\_. **Brasil 2000: para um novo pacto social**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

KANITZ, S.C. **O Brasil que dá certo: o novo ciclo de crescimento 1994-2005**. São Paulo: Makron Books, 1994.

KATZ, D. & KAHN, R. **Psicologia Social das Organizações**. 3a. ed., São Paulo: Atlas, 1987.

KIMBERLY, J.R.; ROTTMAN, D.B. Environment, Organization and Effectiveness: a Biographical Approach. **Journal of Management Studies**, v.24, n.6, p.595-622, Nov., 1987.

KON, A. *Quatro décadas de Planejamento Econômico no Brasil*. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, v.34, n.3, Maio/Jun. 1994.

- KOTTER, J.P. & SCHLESINGER L.A. Choosing Strategies for Change. **Harvard Business Review**. p.67-75, março-abril/1979.
- LAFER, B.M. **Planejamento no Brasil**. Coleção debates. 3a. ed. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- LIMA, S.M.L. Definição e implementação de objetivos nas organizações públicas de saúde. **Revista de Administração Pública**. v.28, n.4, pp. 38-64, out./dez. 1994.
- LÜDKE, M. e ANDRÉ, M.E.D.A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: E.P.U., 1986.
- MALAN, LEON-CHARL. **Perceived Environmental Turbulence and Strategic Responses: lessons from South Africa**. Dissertação para Doutorado em Filosofia. Albany: State University of New York, 1994.
- MELLO, Z.C. O Governo Collor em face da crise brasileira. In: **Condições para a retomada do desenvolvimento**. João Paulo dos Reis Velloso (org.). São Paulo: Nobel, p. 23-28, 1991.
- MELO, F.H. **Prioridade Agrícola: Sucesso ou Fracasso?** São Paulo: Pioneira, 1985.
- MILES, R.H. **Coffin nails and corporate strategies**. New Jersey: Prentice-Hall, 1982.
- MILES, R.H.; SNOW, C.C. **Organizational strategy, structure and process**. New York: McGraw-Hill, 1978.
- MINAYO, M.C.S. **O Desafio do Conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 2a.ed. São Paulo: HUCITEC-ABRASCO, 1993.
- MINISTÉRIO DA AGRICULTURA, DO ABASTECIMENTO E DA REFORMA AGRÁRIA. **Revista de Política Agrícola**. Ano IV, n.2, abr-mai-jun 1995.

MINTZBERG, H. Strategy Making in Three Modes. **California Management Review**, v. 16, n. 2, p.44-53, Winter 1973.

\_\_\_\_\_. **Power in and Around Organizations**. Prentice-Hall, 1983.

\_\_\_\_\_. Crafting Strategy. **Harvard Business Review**, p.66-75, Jul./Aug. 1987.

MINTZBERG, H. & McHUGH A. Strategy Formation in an Adhocracy. **Administrative Science Quarterly**, v.30, p.160-197, 1985.

MINTZBERG, H.; QUINN, J.B. & JAMES, R.M. (Eds.). **The Strategy Process: concepts and contexts**. Englewood Cliffs. NJ: Prentice Hall, 1988.

MIRANDA NETO, M.J. **A crise do planejamento**. Rio de Janeiro: Nórdica, 1981.

MOHRMAN, S.A. & CUMMINGS, T.G. **Self-Designing Organizations: learning how to create high performance**. Addison-Wesley Publishing Company, 1989.

MORGAN, G. **Imagens da Organização**. São Paulo: Atlas, 1996.

NACHMIAS D. & NACHMIAS C. **Research Methods in Social Sciences**. 3rd. ed. New York: St. Martin's Press.

NOGUEIRA, O. **Pesquisa Social: introdução às suas técnicas**. 3a.ed. São Paulo: Editora Nacional, 1975.

OLIVEIRA, G. **Brasil Real: desafios da pós-estabilização na virada do milênio**. São Paulo: Mandarin, 1996.

ORSSATTO, C.H. **Mudança estratégica organizacional: um caso na agroindústria catarinense**. Florianópolis, 1995. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina.

- PATTON, M.Q. **Qualitative Evaluation Methods**. 7th. ed. Beverly Hills: Sage Publications, 1986.
- PEREIRA, M.F. **Mudança Estratégica em uma Organização Hospitalar: um estudo de caso dos últimos 20 anos**. Florianópolis, 1996. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção). Universidade Federal de Santa Catarina.
- PERROW, C. **Análise Organizacional: um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1972.
- PESTEL, E. Abstract from MEADOWS, D.H. et al. **The Limits to Growth**. A Report to the Club of Rome (1972).
- PETTIGREW, A.M. Contextualist research: a natural way to link theory and practice. In: LAWLER III, E.E.; MOHRMAN Jr., A.L.; MOHRMAN, S.A. et al. (Ed.) **Doing research that is useful in theory and practice**. San Francisco: Jossey Bass, p. 222-248, 1985.
- \_\_\_\_\_. Context and Action in the Transformation of the Firm. **Journal of Management Studies**, v.24, n.6, p.649-670, Nov. 1987.
- PETTIGREW, A.M., FERLIE, E., McKEE, L. **Understanding change in the NHS**. *Public Administration*, v. 66, p.297-317, outono 1988.
- \_\_\_\_\_. **Shaping Strategic Change: making change "in large organization"**. London: Sage, 1992.
- PFEFFER, J. **Power in Organizations**. Ballinger, 1981.
- PFEFFER, J. & SALANCIK, G.R. **The External Control of Organizations: a resource dependence perspective**. New York: Harper & Row Publishers, 1978.

PINHEIRO, V.C. Inflação, poder e processo orçamentário no Brasil - 1988 a 1993. **Revista do Serviço Público**. Brasília: Fundação Escola Nacional de Administração Pública, v.120, n.1, jan-abr 1996.

Portaria Ministerial nº 276. **Ministério da Agricultura - Gabinete do Ministro**, 26/08/69.

PROGRAMA ACADÊMICO E DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.

RAMOS, A.G. **O modelo econômico brasileiro: uma apreciação à luz da teoria da delimitação dos sistemas sociais**. Florianópolis: Universidade Federal de Santa Catarina, 1980.

RIBEIRO, Á.E.M. A Política Agrícola do Governo Collor. **Cadernos de Economia**. Belo Horizonte: PUC-MG, FUMARC, v.4, n.4, p.5-19, 1991.

RICHARDSON, R.J. et al. **Pesquisa Social: métodos e técnicas**. 2a.ed. São Paulo: Atlas, 1989.

RUDIO, F.V. **Introdução ao Projeto de Pesquisa Científica**. 17a. ed. Petrópolis: Vozes, 1992.

RUIZ, J.A. **Metodologia Científica: guia para eficiência nos estudos**. São Paulo: Atlas, 1978.

RUMELT, R.P.; SCHENDEL, D.E. & TEECE, D.J. (eds.) **Fundamental Issues in Strategy: a research agenda**. Harvard Business School Press.

RUSSEL, B. **O Poder: uma nova análise social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.



- SALANCIK, G.R. & PFEFFER, J. The bases and use of power in organizational decision making: the case of a university. **Administrative Science Quarterly**, n.19, p.453-473, 1974.
- SCHEIN, E.H. **Psicologia Organizacional**. 3a. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1982.
- SELINGARDI, S. **As políticas Agrária e Agrícola do Brasil (1964/1984)**. Trabalho apresentado ao Instituto de Geociências e Ciências Exatas. Bacharelado em Geografia. São Paulo: Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho", 1984.
- SELLTIZ, C. et al. **Métodos de Pesquisa nas Relações Sociais**. São Paulo: E.P.U., Ed. da Universidade de São Paulo, 1974.
- SCHON, D. **Beyond the Stable State**. New York: The Norton Library, 1971.
- SOARES, J.T. **Planejamento e Administração no Brasil: tentativas e realizações nos últimos cinquenta anos**. 2a. ed. Fortaleza: Edições UFC, 1987.
- STONER, J.A.F. e FREEMAN, E.R. **Administração**. Rio de Janeiro: Prentice Hall do Brasil, 1995.
- TAPSCOTT D. e CASTON, A. **Mudança de Paradigma**. São Paulo: Makron Books, 1995.
- THOMPSON, J.D. **Organizations in Action**. New York: McGraw Hill Book Co., 1967.
- \_\_\_\_\_. **Dinâmica Organizacional: fundamentos sociológicos da teoria administrativa**. São Paulo: MacGraw-Hill do Brasil, 1976.

TOPPING, S. **Strategic Change in one Organization: a longitudinal study of the patterns and periods of change.** Dissertação para Doutorado em Filosofia na Administração de Serviços de Saúde. Birmingham: University of Alabama, 1991.

TRIVIÑOS, A.N.S. **Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais: a pesquisa qualitativa em educação.** São Paulo: Atlas, 1992.

VAN DE VEN, A.H. & DIANE, L.F. **Measuring and Assessing Organizations.** New York: John Willey and Sons, 1986.

VAN MAANEN, J. et al. **Qualitative Methodology.** 4th. ed. Beverly Hills: Sage Publications Inc. 1985.

VIEIRA, P.R. e CAMPOS, A.M. Em busca de uma metodologia de pesquisa relevante para a administração pública. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro: v.14, n.3, p.101-110, jul./set. 1980.

YIN, R.K. Case Study Research: design and methods. In: **Applied Social Research Methods Series.** v.5. Beverly Hills: Sage Publications, 1990.

ZANDONADI, R. **Fundamentos Técnicos para o Diagnóstico da Agricultura: período analisado 1980-1995.** Brasília: Confederação Nacional da Agricultura, 1996.

ZINI Jr., Á.A. Reforma Monetária, Intervenção Estatal e o Plano Collor. In: **O Mercado e o Estado no Desenvolvimento Econômico nos Anos 90.** Brasília: IPEA, p. 291-337, 1993.

## ANEXO 2 - LISTA DE EVENTOS COM EVENTOS CRÍTICOS

PERÍODO	AMBIENTE EXTERNO (GERAL E ESPECÍFICO)	AMBIENTE INTERNO	EVENTO	MOTIVO ALEGADO
1970-74	<p><i>Nível Federal:</i> Governo Médici, milagre brasileiro.</p> <p>Objetivos principais: ingresso do país no mundo desenvolvido, dobrar a renda per capita, etc.</p> <p>I PND: valorização do planejamento. Agricultura era um setor considerado importante, havia um volume grande de recursos para essa área.</p> <p><i>Nível Estadual:</i> período anterior (61-65) teve o PLAMEG que foi a primeira ação planejada do governo (Celso Ramos).</p> <p>Collombo Salles governou no período 71-74 e fez o Projeto Catarinense de Desenvolvimento que era um plano com quantificação de metas, aperfeiçoando o sistema de planejamento que ficou mais objetivo e simplificado.</p> <p>Secretário da Agricultura: Glauco Olinger.</p>		09.11.72: Institucionalização do Sistema de Planejamento Federal (Decreto 71.353) e por consequência do SNPA.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• necessidade de se aprofundar o conhecimento sistêmico dos problemas agrícolas a nível estadual, regional e federal.</li> <li>• coordenar as políticas agrícolas existentes.</li> </ul>

PERÍODO	AMBIENTE EXTERNO (GERAL E ESPECÍFICO)	AMBIENTE INTERNO	EVENTO	MOTIVO ALEGADO
1975	<p><i>Nível Federal:</i> Governo Geisel. Prioridades: Desenvolvimento e Segurança.</p> <p>II PND: deu continuidade ao I PND. O planejamento era valorizado pois o presidente acreditava que o desenvolvimento da nação tinha que ser integrado. A estrutura de planejamento era sob a forma de sistema descentralizado. Secretaria Nacional de Planejamento era o órgão central.</p> <p>Ministro da Agricultura: Allyson Paulinelli: ficou 5 anos no cargo, tempo suficiente para iniciar e consolidar algumas tarefas</p> <p><i>Nível Estadual:</i> Secretário da Agricultura era Victor Fontana.</p>	<p>Coordenador Geral: Carlos de Azambuja Loch</p>	<p>02.10.75: criação da CEPA/SC, através de um convênio entre a SUDESUL, SSPO, Secretaria da Agricultura e ACARESC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>estabelecer canais sistemáticos de comunicação entre o Ministério da Agricultura e as Secretarias Estaduais de Agricultura, com o intuito de coordenar e harmonizar as respectivas ações, diretrizes e medidas oriundas de políticas e programas agrícolas.</li> <li>as CEPA's deveriam evitar duplicidade de ação, além de subsidiar os secretários estaduais de agricultura, na definição de políticas agrícolas estaduais (missão).</li> </ul>

PERÍODO	AMBIENTE EXTERNO (GERAL E ESPECÍFICO)	AMBIENTE INTERNO	EVENTO	MOTIVO ALEGADO
1976-77		<ul style="list-style-type: none"> <li>• seus primeiros trabalhos foram: programas de desenvolvimento para algumas regiões do estado, estudos e diagnósticos para alguns setores, planos anuais de produção e abastacimento, etc.</li> <li>• fornecia assessoria para a Secretaria da Agricultura, dando subsídios (dados e informações) para que fosse elaborado seu orçamento e políticas de atuação.</li> <li>• principais stakeholders: Ministério da Agricultura, Secretaria da Agricultura, GAPLAN, Gov. Estadual, Sindicatos, Cooperativas, ACARESC, EMPASC, FAO, SUDESUL.</li> <li>• tinha 8 técnicos que foram fazer cursos de planejamento.</li> <li>• Governo Estadual fornecia a maior parte dos recursos humanos.</li> <li>• Governo Federal fornecia os recursos financeiros e 1 técnico do Ministério da Agricultura.</li> </ul>	03.01.76: Instalação e início das atividades da CEPA/SC.	

<p>1976-77 (continua- ção).</p>		<ul style="list-style-type: none"> <li>• as decisões eram bastante participativas.</li> <li>• clima muito agradável.</li> <li>• Coordenador geral: Carlos Loch</li> <li>• Coordenador técnico: Olicis Santini.</li> <li>• relacionamento com as coirmãs era bastante favorável.</li> <li>• localização: prédio da ACARESC no Itacorubi</li> </ul>		
<p>1978</p>			<p>Loch sai para ser Secretário da Agricultura e Santini assume a Coordenação Geral da CEPA/SC.</p>	

PERÍODO	AMBIENTE EXTERNO (GERAL E ESPECÍFICO)	AMBIENTE INTERNO	EVENTO	MOTIVO ALLEGADO
1979	<p><i>Nível Federal:</i> ida de Delfim Neto para o Ministério da Agricultura (ele já havia sido ministro da Fazenda). Sua filosofia era contrária às medidas de longo prazo e ao planejamento. Sua primeira atitude foi desmantelar a SUPLAN, pois ela possuía, juntamente com as CEPA's uma massa crítica que era capaz de questionar a política econômica do governo. Por consequência o planejamento perde importância a nível federal e os recursos financeiros foram diminuindo.</p> <p>III PND (mar/79 a mar/85): desenvolvimento da agropecuária era uma das 4 metas básicas, porque o setor poderia contribuir para as outras 3.</p> <p><i>Nível Estadual:</i> novo quadro, o estado passou cada vez mais a patrocinar as atividades da CEPA/SC, o planejamento era considerado importante.</p> <p>te.Sec.Agr.Hélio Andrezza.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenador geral da CEPA era o assessor de planejamento da Secretaria da Agricultura.</li> <li>• CEPA fazia o orçamento da Secretaria da Agricultura.</li> <li>• a empresa começou a mudar seu ângulo de vinculação, do Ministério para a Secretaria.</li> </ul>	<p>16.03.79: Troca de liderança: Coordenar geral da CEPA: Walter Casagrande. Coordenador técnico: Hugo Hädrich</p> <p>Julho/79: mudança de localização para o Ceisa Center..</p> <p>1979: Ida de Delfim Neto para o Ministério da Agricultura.</p>	<p>Acompanhar a Secretaria da Agricultura que foi para o centro</p>

PERÍODO	AMBIENTE EXTERNO (GERAL E ESPECÍFICO)	AMBIENTE INTERNO	EVENTO	MOTIVO ALLEGADO
1982	<p>Nível Federal: Governo Figueiredo. SUPLAN praticamente não existia mais.</p> <p>Nível Estadual: Governador Henrique Córdova. Secretário da Agricultura: Sérgio Nerbass, que também era favorável à institucionalização da CEPA/SC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Coordenador Geral: Walter Casagrande.</li> <li>• Coordenador Técnico: Hugo Hädrich.</li> <li>• Coordenador Administrativo/Financeiro: Custódio H. da Silveira.</li> <li>• Depois da institucionalização: secretário executivo (Walter), secretário executivo adjunto (Hugo), e 3 coordenadores</li> <li>• institucionalização: um dos momentos áureos da instituição, o clima era bastante agradável.</li> </ul>	<p>23.08.82: Institucionalização da CEPA/SC que passou a se chamar Instituto Cepa/SC.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• enfraquecimento da SUPLAN.</li> <li>• fechamento de diversas CEPA's no país.</li> <li>• fragilidade da CEPA/SC que por não possuir personalidade jurídica própria, pois era um convênio, não tinha autonomia operacional e nem flexibilidade para firmar convênios a fim de buscar recursos. Além do fato de inserir numa situação de insegurança, pois um convênio pode ser facilmente encerrado.</li> </ul>
1983	<p>Nível Estadual: Wilson P. Kleibing</p>		<p>1982: aquisição do primeiro computador (Polymax).</p> <p>Dez/83: mudou-se para um prédio na Rua Tenente Silveira</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aumento no número de funcionários que precisavam ser melhor distribuídos nas suas áreas de trabalho específicas.</li> </ul>



PERÍODO	AMBIENTE EXTERNO (GERAL E ESPECÍFICO)	AMBIENTE INTERNO	EVENTO	MOTIVO ALEGADO
1985-86	<p><i>Nível Federal:</i> Fim do regime militar, início da nova república. Presidente: José Sarney.</p> <p>Fev./86: Plano Cruzado (congelamento de preços e salários). Nov./86: Plano Cruzado 2.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretário executivo: Rubens Altmann</li> <li>• Secretário adjunto: Júlio/Geraldo</li> <li>• problema do orçamento começou a aparecer</li> </ul>	<p>26.03.85: Troca de liderança - sai Walter casagrande que estava na direção desde 1979 e entra Rubens Altmann.</p> <p>86/86: primeiro processo de planejamento estratégico da empresa, através de discussões bastante participativas.</p> <p>1986: aquisição do primeiro super-micro, com alguns terminais (Edisa).</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Walter Casagrande vai para a secretaria adjunta da Secretaria da Agricultura.</li> <li>• reflexão interna de algumas pessoas que já vislumbravam uma mudança no quadro institucional que estava se estabelecendo a partir do surgimento de novas variáveis no ambiente externo.</li> </ul>

PERÍODO	AMBIENTE EXTERNO (GERAL E ESPECÍFICO)	AMBIENTE INTERNO	EVENTO	MOTIVO ALEGADO
1987	<p>Nível Federal: governo José Sarney.</p> <p>Junho/87: Plano Bresser</p> <p>Nível Estadual: governo Pedro Ivo Campos.</p> <p>Secretário da Agricultura: Neuto de Conto</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>secretário executivo: Roncatto, primeiro secretário executivo que veio de fora da instituição, o que gerou muita resistência e conflito.</li> <li>Secretário adjunto: Osmar.</li> <li>perda de importância do planejamento estratégico que foi deixado de lado.</li> <li>mudança de localização causa, a princípio, uma série de transtornos para os funcionários que precisam readaptar suas rotinas diárias.</li> <li>crise institucional em função de problemas financeiros que começavam a ficar mais caracterizados.</li> </ul>	<p>Março/87: troca de governo a nível estadual. Partido de oposição assume pela primeira vez.</p> <p>Abril/87: mudança de endereço, volta para o Itacorubi no prédio da Secretaria da Agricultura.</p> <p>1987: Empresa começa a desempenhar de direito e de fato as funções da Diretoria de Planejamento da Secretaria da Agricultura.</p> <p>1987/88: primeira greve dos funcionários das empresas da Secretaria da Agricultura</p> <p>1987/88: aquisição de diversos terminais para ligar ao supermicro com recursos provenientes do Ministério da Agricultura, com o qual a secretaria executiva do Instituto Cepa manteve bom relacionamento.</p> <p>Março/90: Plano Collor I - volta do cruzeiro, congelamento e confisco de dinheiro da população.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>acompanhar a Secretaria da Agricultura que também mudou.</li> <li>governo não quis cumprir as definições da legislação trabalhista sobre os reajustes salariais.</li> </ul>
1990	Nível Federal: governo Collor			

PERÍODO	AMBIENTE EXTERNO (GERAL E ESPECÍFICO)	AMBIENTE INTERNO	EVENTO	MOTIVO ALEGADO
1991	<p><i>Nível Federal:</i> governo Collor. Jan/91: Plano Collor II</p> <p><i>Nível Estadual:</i> governo Wilson Leinubing</p> <p>Secretário da Agricultura: Dilso Cechin</p> <p>Fusão de 4 empresas na EPA-GRI.</p> <p>Processo de municipalização da agricultura: clima de desestabilização do setor público agrícola estadual.</p> <p>Extinção da Secretaria Estadual de Planejamento.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• relacionamento interinstitucional bastante abalado em função daquela participação de alguns técnicos da instituição nos processos de fusão de empresas e municipalização da agricultura. Prejuízo da imagem da instituição.</li> <li>• clima interno com muitos problemas e conflitos interpessoais.</li> <li>• secretário executivo: 04/91 a 19/12/91 Carlos Loch. De 19/12/91 à 1993 Rubens Altamann</li> <li>• secretário adjunto: Geraldo até 04/91. Depois Tabajara até 19/12/91.</li> <li>• repensar das atividades da empresa a partir de diversas variáveis novas, entre elas, o fortalecimento dos municípios.</li> </ul>	<p>Segunda tentativa de implantação do planejamento estratégico.</p> <p>Participação de alguns técnicos da empresa no processo de fusão das empresas: ACARESC, EMPASC, ACARPESC e IASC na EPAGRI, e na municipalização da agricultura.</p> <p>19/12/91: eliminação da função de secretário executivo adjunto.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• aumento das pressões externas.</li> <li>• necessidade da empresa readequar suas funções para atender as novas demandas do governo que assumiu.</li> <li>• preocupação institucional de ser útil ao novo governo.</li> <li>• empresa foi se especializando em determinadas áreas e essa função passou a ser apenas um elo de ligação entre a secretaria executiva e as gerências (figura decorativa).</li> </ul>

PERÍODO	AMBIENTE EXTERNO (GERAL E ESPECÍFICO)	AMBIENTE INTERNO	EVENTO	MOTIVO ALEGADO
1992	<p><i>Nível Federal:</i> mudança na presidência. Impeachment de Collor em 30/09.</p> <p>Assume Itamar Franco.</p> <p>Plano FHC I</p> <p><i>Nível Estadual:</i> secretário da Agricultura Cairú Hack</p>	<p>secretário executivo: Rubens Altmann</p>	<p>17/06/92: oficialização das funções do Instituto Cepa através da Lei Agrícola n. 8676, que reconheceu como instrumento de política de desenvolvimento rural o planejamento e a informação agrícola.</p> <p>25.06.92: reforma dos Estatutos Sociais da empresa.</p> <p>Eliminação oficial das coordenadorias e criação de 3 gerências.</p>	

PERÍODO	AMBIENTE EXTERNO (GERAL E ESPECÍFICO)	AMBIENTE INTERNO	EVENTO	MOTIVO ALEGADO
1993	<p>Nível Federal: governo Itamar Franco.</p> <p>12/93: Plano FHC 2 - Programa de Estabilização Econômica composto de 3 fases, criação do real.</p> <p>Nível Estadual: governo Klei-nubing</p> <p>Secretário da Agricultura: Mário Cavalazzi, o qual não apoiava integralmente as mudanças ocorridas na agricultura (fusão e municipalização)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• intensa fragilidade institucional.</li> <li>• Imagem ainda desgastada.</li> <li>• secretário executivo: César Duarte, técnico que veio da EPAGRI.</li> <li>• Clima de apreensão, relacionamento interpessoal com problemas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posse de Cavalazzi na Secretaria da Agricultura.</li> <li>• Terceira tentativa de planejar as atividades da empresa através do Zopp (planejamento por objetivos).</li> <li>• Planejamento interno detalhado das atividades da empresa.</li> <li>• Empresa deixou de exercer de direito às funções da Diretoria de planejamento da Secretaria da Agricultura.</li> <li>• Disseminação do uso de PC's por toda a empresa, compra de impressoras, modem, servidor de grande porte.</li> <li>• Ligação com um banco de dados nacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planejamento estratégico não era adequado pois estava vinculado à imagem de algumas pessoas que não estavam sendo muito bem vistas naquele momento.</li> <li>• Redução dos cargos comissionados, os restantes foram muito disputados.</li> </ul>

PERÍODO	AMBIENTE EXTERNO (GERAL E ESPECÍFICO)	AMBIENTE INTERNO	EVENTO	MOTIVO ALÉGADO
1995	<p><i>Nível Federal:</i> presidente Fernando Henrique Cardoso. Continuação do programa de estabilização, com uma 4ª. fase, a de aprofundamento de reformas estruturais, tais como privatização, reformas da constituição, etc.</p> <p><i>Nível Estadual:</i> Governo Paulo Afonso Secretário da Agricultura: Dejanir Dalpasquale</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• secretário executivo: Osmar Conceição.</li> <li>• problemas financeiros mais acentuados, a empresa busca cada vez mais novos parceiros, clientes.</li> <li>• percepção coletiva maior das dificuldades do ambiente externo.</li> </ul>		

FONTE: Adaptado de Miles e Huberman apud Cunha, 1996.

## ANEXO 1 - PLANOS E PROGRAMAS GOVERNAMENTAIS FEDERAIS - PERÍODO DE 1960 A 1995

### PERÍODO PRESIDENTE PLANO OU PROGRAMA PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS /OBJETIVOS/METAS

1956 a 1961 Juscelino Ku- bitschek Plano de Metas

1962 a 1964 João Goulart Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1) recuperação do ritmo de crescimento observado no período 1957-61, em torno de 7% ao ano; (2) contenção progressiva do processo inflacionário; (3) algumas correções na distribuição de rendas, quer sob o aspecto pessoal, quer sob o aspecto regional; (4) realização das reformas de base (administrativa, bancária, fiscal e agrária) e o reescalonamento da dívida externa; (5) implantação efetiva do planejamento econômico

1964 a 1966 Castelo Branco Plano (ou Programa) de Ação Econômica do Governo (PAEG) (1) acelerar o ritmo de desenvolvimento econômico interrompido a partir de 1962; (2) sendo a inflação a variável de maior distorção no processo, dever-se-ia adotar uma política de combate progressivo à ela; (3) atenuar os desníveis econômicos setoriais e regionais; (4) corrigir a tendência de déficits do balanço de pagamentos.

1968 a 1970 Costa e Silva

Programa Estratégico de  
Desenvolvimento (PED)

O objetivo básico era o desenvolvimento econômico e social, podendo ser detalhado em: (1) elevação da produção e da produtividade agrícolas; (2) ruptura das barreiras do abastecimento; (3) eliminação das principais deficiências e pontos de estrangulamento existentes na infra-estrutura econômica; (4) contenção ou redução dos custos básicos que se encontravam sob controle direto ou indireto do governo; (5) consolidação das indústrias básicas; (6) fortalecimento e ampliação do mercado interno e externo; (7) aumento da eficiência do setor público; (8) estímulo à pesquisa científica e tecnológica; (9) efetivação de programas prioritários nos setores de educação, saúde e habitação; (10) fortalecimento da empresa privada visando à aceleração do desenvolvimento econômico; (11) estabilização gradativa do comportamento dos preços; (12) consolidação da infra-estrutura pelo Governo; (13) expansão das oportunidades de emprego.



1972 a 1974 Médici

I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND)

O objetivo-síntese é o ingresso do Brasil no mundo desenvolvido, até o final do século. O segundo objetivo refere-se a dobrar a renda per capita no período 1969-1980, além da expansão do emprego e do nível de investimento. Os outros objetivos eram: manutenção do nível global do PIB, continuação do combate à inflação, o equilíbrio do balanço de pagamentos e a melhor repartição da renda. No setor agrícola, as principais estratégias eram: (1) na região centro-sul: desenvolver agricultura moderna, de base empresarial, que alcançasse condições de competitividade internacional em todos os principais produtos, cujas importações o país acabara recentemente de substituir; (2) na área do Programa de Integração Nacional (PIN), transformar a agricultura do Nordeste, na forma do Programa de Redistribuição de Terras e de Estímulos à Agroindústria do Norte e Nordeste, tornando viável o desenvolvimento da agricultura naquela região; e expandir a fronteira agrícola; (3) modernizar as estruturas de comercialização e distribuição dos produtos agrícolas. A exequibilidade dessa estratégia se condicionaria, particularmente, à garantia de rentabilidade adequada para a exploração agrícola dos principais produtos e à disponibilidade de mercado em crescimento acelerado.

A diretriz primordial era o crescimento econômico acelerado e contínuo, reafirmando o país como potência. Os objetivos adicionais eram a continuação da política anti-inflacionária, a manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos e a realização de uma política de melhoria na distribuição de renda (pessoal e regional). Foram formuladas algumas estratégias para o desenvolvimento social, industrial e agropecuário, bem como para a integração nacional e internacional, dentre as quais: (1) Política de uso da terra para fins agropecuários, objetivando o uso mais racional desse recurso e a compatibilidade das dotações de fatores, nas regiões, com a infra-estrutura física e de serviços; (2) Esforço de modernizar e de dotar de bases empresariais o setor agropecuário, principalmente no Centro-Sul, através de diversas ações; (3) Execução da Reforma Agrária e de Programas de Redistribuição de Terras, nas áreas em que as distorções no sistema fundiário fossem obstáculo ao desenvolvimento agropecuário, nos aspectos de produção e de bem estar do trabalhador; (4) Estratégia de ocupação de novas áreas, principalmente no Centro Oeste, Amazônia e vales úmidos do Nordeste; (5) Continuação da política de implantação de novas estruturas de abastecimento (rede nacional de centrais de abastecimento, sistemas de supermercados); (6) Fortalecimento da ação do setor público relativa à áreas indelegáveis, como informação de mercados, defesa sanitária vegetal e animal, classificação e padronização de produtos; (7) Formação de estoques reguladores, com vistas à normalizar a remuneração dos produtores; (8) Concentração setorial de incentivos, para a formação de polos florestais e de produção agrícola intensiva, pelo uso racional da terra e dos recursos hídricos; (9) Estratégia social para o setor rural, voltada para assegurar maior participação na renda do setor, proteção ao pequeno produtor, elevação contínua da renda real dos trabalhadores e sua colocação sob o amparo das leis trabalhistas e da previdência e assistência social.

1980-85	João Batista Fi- gueiredo	III Plano Nacional de Desen- volvimento (III PND)	Os setores prioritários eram: agricultura e abastecimento, energético e o social. O objetivo-síntese é a construção de uma sociedade desenvolvida e livre, em be- nefício de todos os brasileiros, no menor prazo possível, sendo que o rápido crescimento deve vir acompanhado de uma distribuição de renda. As metas prio- ritárias eram: combate à inflação, desenvolvimento da agropecuária, equilíbrio do balanço de pagamentos e das contas cambiais, e a busca de alternativas ener- géticas para o petróleo.
1986-89		I PND da Nova República (IPND - NR)	(1) programa de reformas do setor público; (2) crescimento econômico via re- dução do déficit público, renegociação da dívida externa e combate à inflação; (3) combate à pobreza. Seguiu-se de diversos programas de ajuste.
1986 (Feve- reiro)	José Sarney	Plano Cruzado (Plano de Estabilização Econômica)	(1) instituição de um novo padrão monetário (cruzado); (2) congelamento total de preços e tarifas de bens e serviços; (3) fixidez cambial.
1986 (Julho)		“Cruzadinho”	Instituição de empréstimos compulsórios sobre combustíveis, comercialização de automóveis, compra de dólares para viagens e aquisição de passagens inter- nacionais.
1986 (No- vembro)	José Sarney	Plano Cruzado 2	(1) conter a demanda com medidas de desaceleração do crescimento e significa- tiva elevação da carga tributária direta, visando à evitar fuga de divisas; (2) rea- juste de alguns preços em taxas muito acentuadas (automóveis, cigarros, bebidas e combustíveis); (3) liberação da taxa de juros.
1987 (Junho)		Plano Bresser	Manutenção do congelamento de preços, objetivando o controle da demanda, através da compressão salarial e do ajuste fiscal.
1988 (Janei- ro)		Plano Mailson	Visava a busca da redução do déficit fiscal tentando evitar a hiperinflação e pos- sibilitar a renegociação da dívida externa. As principais medidas foram: corte de 5% nos gastos de custeio e pessoal da administração direta e indireta, congela- mento do montante de crédito aos estados e municípios, suspensão dos reajustes salariais do funcionalismo público.
1989 (Janei- ro)		Plano Verão	Tentativa de combate à inflação via: (1) congelamento; (2) reforma monetária (3) desindexação da economia

1990 (Março)	Fernando Collor de Mello	Plano Collor I	(1) reforma monetária profunda, que recriava o cruzeiro; (2) prefixação da correção de preços e salários; (3) câmbio flutuante; (4) tributação ampla e pesada sobre aplicações financeiras; (5) enxugamento drástico do dinheiro em circulação no país; (6) fechamento de empresas e órgãos públicos, com demissão de funcionários; (7) planejamento da aceleração do processo de privatização das estatais; (8) taxação mais pesada sobre o lucro do setor agrícola; (9) congelamento dos preços públicos.
1991 (Janeiro)	Fernando Collor de Mello	Plano Collor II	Objetivava frear a corrida da inflação. As medidas previam: (1) o congelamento de preços e salários; (2) a unificação das datas-base de reajustes salariais (os salários passariam a ser corrigidos duas vezes ao ano, em janeiro e julho, para todas as categorias profissionais); (3) a conversão pela média real dos últimos doze meses, o fim do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), visando a desindexar a economia; (4) o fim do <i>overnight</i> e a criação de um fundo de títulos federais e estaduais; (5) a criação da Taxa Referencial de Juros (TR); (6) a aplicação de uma tablita para contratos anteriores ao plano; (7) o aprofundamento do aperto monetário fiscal; (8) um tarifação para atualização das tarifas e preços públicos.
1992	Itamar Franco	Plano FHC I	(1) corte de despesas da União; (2) ajustamento das contas dos estados e municípios; (3) equilíbrio dos bancos oficiais estaduais; (4) aceleração do programa de privatizações.

---

1993 (Dezembro) Itamar Franco Plano FHC2 (Programa de Estabilização Econômica)

Possui três fases: (1) Ajuste de contas do governo, via impostos e contribuições, entre outras; (2) criação de um padrão estável de valor, denominado Unidade Real de Valor (URV), para servir como moeda confiável na denominação de contratos e obrigações, bem como para referenciar preços e salários. O objetivo com a criação da URV seria romper a inércia inflacionária, cortando o vínculo com a inflação passada e reduzindo as incertezas e expectativas negativas quanto à inflação futura, uma vez que este indexador refletiria a inflação presente; (3) transformação desse novo padrão de valor em uma nova moeda nacional de poder aquisitivo estável: o real. Esta transformação deve assegurar à moeda nacional a capacidade de servir como meio de pagamento e substituir, como reserva de valor, as variadas formas de moeda remunerada existentes.

---

1994 e 1995 Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso

Continuação do programa brasileiro de estabilização iniciado com Itamar Franco, lançado em dezembro de 1993, agregando-se uma fase IV: a de aprofundamento de reformas estruturais, tais como privatização e reformas da constituição).

---

FONTE : Selingardi (1984); Furtado (1981); Miranda (1981); Campos (1994); Lafer (1975); Soares (1987); Kon (1994); Brum (1987); Melo (1985); Zini (1993); Oliveira (1996).