

# DO “MILAGRE BRASILEIRO” À POLÍTICA NEOLIBERAL: REFLEXÕES SOBRE O PADRÃO ESTRATÉGICO DA PESQUISA AGRÍCOLA EM SANTA CATARINA

Elisa Yoshie Ichikawa\*  
Lucy Woellner dos Santos\*\*

## Introdução

Santa Catarina é um dos seis principais Estados brasileiros produtores de alimentos. Apresenta altos índices de produtividade por área, graças ao emprego de tecnologias de ponta e ao caráter familiar de mais de 90% das 203 mil explorações agrícolas. Dessa forma, o setor agrícola representa uma importante atividade da economia catarinense, respondendo por 17,4% do PIB estadual. O agribusiness contribui com mais de 40% do PIB estadual, sendo que os 3 mil estabelecimentos de indústrias agrícolas e agroalimentares, por si sós, respondem por 19% da renda do Estado, empregando cerca de 35 mil pessoas. Além disso, Santa Catarina é o principal produtor brasileiro de alho, maçã, mel, cebola e suínos, destacando-se ainda como importante produtor nacional de aves, fumo, arroz, banana, batata, feijão e milho, o que demonstra o dinamismo do setor (Instituto CEPA, 1998).

A pesquisa agrícola realizada no Estado tem contribuído para colocar Santa Catarina nessa posição de destaque, por meio da geração e adaptação de tecnologias que têm permitido a expansão do volume de produção, o aumento da produtividade e a melhoria da qualidade dos principais produtos agrícolas. De 1975 a 1991 a coordenação e a execução dessas

\*Professora da Universidade Estadual de Maringá – UEM/PR

\*\*Assessora de Planejamento do Instituto Agrônômico do Paraná – IAPAR/PR

atividades de pesquisa coube à EMPASC – Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária. A partir de 1991, com a reestruturação do setor público agrícola do Estado, essa função passou a ser competência da EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina.

Tendo como referência a trajetória dessas duas organizações no decorrer desse período, o presente trabalho tem por objetivo identificar o “padrão estratégico” (Mintzberg, 1992) da EMPASC e da EPAGRI, e refletir a respeito da inserção desse padrão num contexto político e econômico mais amplo. Utilizando uma metodologia quanti-qualitativa e partindo do pressuposto de que a análise dos fenômenos organizacionais ganha uma outra dimensão à luz de uma perspectiva macro, verificou-se que o padrão estratégico observado nestas entidades guarda consistência com os modelos de desenvolvimento<sup>1</sup> vigentes no país.

## Referencial teórico-metodológico

Grande parte da literatura organizacional trata da questão da “estratégia” eminentemente sob o ponto de vista de empresas do setor privado (Miles e Snow, 1978; Andrews, 1992; Porter, 1986; Hamel e Prahalad, 1994; Day, 1989, Gracioso, 1990, entre outros). Muito embora essa literatura traga contribuições relevantes para a compreensão tanto do conteúdo, como do processo e do contexto em que ocorrem as mudanças estratégicas das empresas, cabe a observação de que a maioria desses trabalhos aborda a mudança estratégica de uma perspectiva de análise organizacional, relegando os fatores políticos, econômicos ou sociológicos que contribuem ou interferem na sua implementação.

Além disso, Pettigrew et al. (1992) fazem a ressalva de que conceitos derivados do setor privado não podem ser mecanicamente transferidos para o setor público, uma vez que há muitas similaridades, mas há também diferenças entre os dois setores. Assim, como o artigo ora apresentado aborda uma organização do setor público, verifica-se que grande parte dessa bibliografia não se aplica em toda sua plenitude na análise da pesquisa realizada.

Ademais, muito do que se tem escrito sobre estratégia pressupõe sua conceituação como um conjunto de diretrizes conscientemente delibera-

das que orientam as decisões organizacionais. Essa conceituação, chamada de "planejamento estratégico" é representativa das escolas prescritivas do pensamento estratégico, que também não é apropriada para a discussão que se pretende com o presente trabalho. Dessa forma, as autoras, após avaliarem conceitos amplos sobre estratégia, optaram por adotar apenas o referencial teórico de Mintzberg (1992) para esta pesquisa.

Mintzberg (1992) distingue cinco definições de estratégia. A primeira vê estratégia como um "plano", ou seja, como cursos de ações conscientemente pretendidos. Eles são elaborados antes das ações e desenvolvem-se consciente e propositadamente. A segunda definição concebe estratégia como um "blefe" (ploy), que são as ações realizadas no campo da competição, onde ameaças, jogadas e outras manipulações são empregadas para ganhar vantagem e desencorajar os competidores. O autor também explora a definição de estratégia como uma "posição", que é a forma de colocar a organização no seu ambiente competitivo, de modo a garantir um domínio ou nicho no mercado. Nesse caso, a organização pode enfrentar, evitar ou subverter seus concorrentes. Já na definição de estratégia como uma "perspectiva", olha-se para dentro da organização; este conceito não reflete uma posição escolhida, mas uma visão de mundo coletiva da organização, que passa pelas noções de "cultura", de "ideologia" e de "personalidade" da organização. Essa definição de estratégia é uma abstração, um conceito que existe apenas nas mentes das pessoas, mas é compartilhada pelos membros da organização, através de intenções e ações, consistindo numa mente coletiva. Finalmente, o autor apresenta o conceito de estratégia como um "padrão". O padrão é constituído pelo conjunto das estratégias realizadas (não só planos); podem ser ou não intencionadas e são observadas na consistência do comportamento organizacional ao longo do tempo.

Além dessas cinco "definições" de estratégia, Mintzberg (1992) afirma ainda que podem ser caracterizados cinco "tipos" de estratégias. Estas são as estratégias pretendidas, as deliberadas, as não realizadas, as emergentes e as realizadas. O padrão estratégico consiste no conjunto das estratégias pretendidas e deliberadas, somadas com as emergentes. Ou seja, são as estratégias efetivamente realizadas.

A opção das autoras, diante dessas definições, é trabalhar nesse artigo com o conceito de "estratégia como um padrão", uma vez que o padrão

estratégico de uma organização revela tanto o que foi pretendido, deliberado e realizado, assim como aquilo que surgiu sem ser planejado, mas que também foi realizado. Assim, apenas um plano não produz um padrão, uma vez que algumas estratégias que são pretendidas não são realizadas; também um padrão necessariamente não resulta apenas de um plano, porque na sua consecução outras estratégias podem emergir. Para Mintzberg (1992), portanto, uma organização pode ter um padrão estratégico (ou estratégia realizada) sem ter consciência disso.

Com o objetivo de identificar o padrão estratégico das organizações responsáveis pela pesquisa agrícola no Estado de Santa Catarina, de 1975 até o presente momento, as pesquisadoras decidiram trabalhar de forma longitudinal, dentro de uma abordagem histórico-organizacional, procurando compreender a inserção dessas estratégias numa conjuntura sócio-político-econômica em nível nacional. Dessa forma, este trabalho pode ser visto na confluência do nível organizacional de análise e da análise das políticas públicas.

Os dados que possibilitaram essa análise foram oriundos de fontes primárias e secundárias. As fontes secundárias foram relatórios e documentos institucionais e outros trabalhos analíticos como dissertações, artigos, etc. Os dados primários foram obtidos por meio de informações pontuais e depoimentos prestados pelos funcionários da EPAGRI.

## O período EMPASC

Para identificar o padrão estratégico predominante na história da EMPASC (1975-1991), é importante compreender o contexto de sua criação. Em 1972, quando foi instituída a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA, a organização da pesquisa agrícola no Brasil sofreu uma profunda alteração. Foram extintas as estruturas de pesquisa ligadas ao Ministério da Agricultura até então existentes, e implantado o Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária - SNPA.

Várias são as interpretações a respeito da decisão governamental de criar a EMBRAPA. Por um lado, destaca-se a visão de que tal medida representou uma mudança no mecanismo de pesquisa até então existente, "abrindo amplas possibilidades de estabelecimento de um modelo

institucional de execução de pesquisa em condições de fazer face ao desafio da modernização da agropecuária brasileira" (Alves, 1980, p.62). Por outro lado, cabe enfatizar a interpretação de autores como Sobral (1988) e Aguiar (1986) para quem a criação da EMBRAPA e a constituição do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária estão ligadas ao processo de subordinação da agricultura à lógica do capital internacional. Para estes autores, a pesquisa era vista como instrumento indispensável ao processo de modernização do Estado brasileiro, por servir como meio de controle dos mecanismos de intervenção do Estado e como meio de imposição de prioridades.

O fato é que, nesse período – pós revolução de 64 – o Estado brasileiro promoveu uma série de políticas no sentido de modernizar a economia do país. Na agricultura, o objetivo era o aumento das produtividades da terra e do trabalho no campo. Assim, a preocupação da pesquisa instituída no país – em coerência com as políticas desenvolvimentistas aplicadas, ou seja, em função do modelo de desenvolvimento vigente – era tornar a terra mais produtiva. Na visão de Carvalho (1992) a pesquisa agropecuária passa a pautar-se por esses parâmetros, estimulando o uso de capital intensivo para proporcionar maior excedente a ser apropriado pelas elites econômicas, notadamente a burguesia comercial/industrial.

Nesse período, o Estado passa a patrocinar ainda, ao lado da pesquisa, a criação de inúmeros cursos de pós-graduação no país, bem como envia milhares de técnicos para especializarem-se em nível de mestrado e doutorado nos países desenvolvidos, notadamente nos Estados Unidos, e destina grande massa de recursos para as atividades de pesquisa na agropecuária brasileira (Carvalho, 1992).

Observa-se ainda que o Estado promove mudanças estruturais nos órgãos de pesquisa e nas universidades, objetivando maior aprofundamento nos estudos técnicos agrônômicos, que por seu turno deveriam apresentar resultados, cuja aplicação no campo levaria ao aumento das produtividades físicas por área e do trabalho. Enfim, tratava-se de acelerar o processo de modernização da agropecuária nacional. Foi nesse contexto que ocorreu a criação da EMBRAPA em 1972.

Nos Estados da federação, a criação da EMBRAPA e do SNPA teve profundas repercussões. Para Santos (1989, p. 51) "o caráter abrangente,

homogêneo e sistematizado desse sistema fica claramente explicitado com a criação, em nível dos Estados, de empresas congêneres, que passaram a subordinar-se à lógica política macroeconômica delineada pelo Sistema". Na visão do autor, nessa nova fase os Estados perderam por completo o comando e a direção de suas respectivas políticas agrícolas, ficando o seu planejamento atrelado à estrutura do Governo Federal.

Foi no âmbito dessa decisão de criação de empresas subordinadas ao Sistema Nacional que, a partir de então, foram implantadas empresas estaduais de pesquisa em diversos Estados, inclusive em Santa Catarina.

Também no âmbito estadual havia uma aspiração de alguns segmentos agrícolas e agro-industriais pela criação de uma entidade de pesquisa que viesse a apresentar respostas aos problemas tecnológicos que começavam a surgir nas culturas. Embora houvesse uma estrutura de estações experimentais<sup>2</sup> pertencente à Secretaria Estadual da Agricultura e ao Ministério da Agricultura, sentia-se a necessidade de uma entidade que coordenasse as ações e definisse as políticas e prioridades de pesquisa para o Estado.

Assim, a EMPASC foi criada como uma empresa pública, com personalidade jurídica de direito privado, vinculada à Secretaria Estadual de Agricultura e Abastecimento. Foi constituída sob a forma de sociedade por ações, sendo seus principais acionistas o Governo do Estado (60% do capital) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA (40% do capital).

A partir da implantação da EMPASC foi delineada a nova estrutura da pesquisa agropecuária em Santa Catarina, com a fusão das estações experimentais ligadas ao Ministério da Agricultura e das estações pertencentes ao Governo do Estado. A EMPASC iniciou suas atividades em 1975 e durante quinze anos implementou seus planos de trabalho compostos por atividades de pesquisa, difusão de tecnologia e prestação de serviços aos agricultores.

Os dados coletados demonstram que em grande parte de seu período de existência, principalmente na época do regime militar, houve um padrão estratégico de constante crescimento, que pode ser verificado através de vários indicadores, como o aumento paulatino de suas bases físicas, laboratórios, de seu quadro de pessoal, de suas atividades de pesquisa e difu-

são, intercâmbios científicos e relacionamentos interinstitucionais. Alguns desses indicadores revelam também uma estratégia de expansão geográfica (como a criação de estações experimentais e laboratórios em locais estratégicos para a pesquisa agropecuária de Santa Catarina) e de diversificação (caracterizada pela ampliação do número de culturas e produtos pesquisados pela EMPASC). A Tabela 1 abaixo mostra alguns indicadores desse padrão:

### Indicadores de crescimento da EMPASC (1975 em comparação com 1990)

Ano	N.º de Pesquisadores			N.º de Projetos	N.º de culturas e produtos pesquisados	N.º de Estações Experimentais
	Sem PG*	Com PG*	Total			
1975	10	04	14	79	13	06
1990	44	155	199	223	47	10

\* Pós-graduação

Fonte: adaptado de Santos, 1993.

Verificou-se que, além desse padrão estratégico de crescimento, houve também uma forte relação de dependência da EMPASC em relação às diretrizes, procedimentos e exigências da EMBRAPA, tanto no que diz respeito à programação de pesquisa quanto à organização da estrutura formal da empresa, durante praticamente os 10 primeiros anos. Essa relação de dependência pode ser atribuída à significativa alocação de recursos da EMBRAPA para a EMPASC e por causa do seu papel de coordenadora do Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária; esse relacionamento foi enfraquecendo a partir de meados da década de 80, quando a redução dos recursos alocados aos projetos da EMPASC tornou praticamente irrelevante a participação da EMBRAPA como fonte financiadora dos projetos e à medida em que seu papel coordenador foi se tornando menos determinante para o processo de gestão da EMPASC (Santos e Ichikawa, 1997).

Uma análise desse fato, ou seja, a dependência da EMPASC em relação à EMBRAPA, assim como do padrão estratégico de crescimento apresentado na Tabela 1, mostra que eles são compatíveis com o contexto macropolítico-econômico que vivia o país naquela época. Em consonância com as políticas desenvolvimentistas da época, o padrão estratégico de crescimento da EMPASC mostra que a intenção do Estado era de que a pesquisa

contribuísse direta ou indiretamente para a criação e o dinamismo do modelo de desenvolvimento agrícola, vinculando o subsistema agropecuário aos subsistemas industrial e comercial em um complexo agro-industrial mais amplo, o que estimularia o desenvolvimento agro-industrial brasileiro nos anos posteriores. Um dos indicadores que demonstram essa preocupação do Estado em investir no crescimento da pesquisa agropecuária no país é o PIB agrícola, que crescia, nessa época, uma média de 7% ao ano (Carvalho, 1992). Além disso, de 1960 a 1980, todos os planos de governo para a área agrícola destacavam a intenção de “crescer” (Gonçalves Neto, 1994); o crescimento da EMPASC mostra a materialização dessa intenção.

Nunes (1994) complementa essa idéia afirmando que, de 1964 a 1983, período em que houve uma “estabilidade” no aparelho do Estado, o setor de pesquisa apresentou comportamento positivo, no sentido de ampliação das suas instituições, consolidação de nichos estratégicos e mesmo da comunidade científica, em decorrência dos programas especiais voltados para as universidades brasileiras. Acrescenta ainda que, se somarmos a isso o fato de que, nesta época, o ciclo econômico atingiu o auge, iremos perceber que aí é que o sistema de C&T se estruturou.

## O período EPAGRI: o esboço de um novo padrão

A partir do final dos anos 80 e início dos 90 esse período de “estabilidade” começa a se romper. Nessa época, inicia-se nos países de capitalismo avançado a aplicação de políticas de gestão econômica de tipo neoliberal, que significaram um desmonte do setor público e um deslocamento dos conflitos econômicos para a esfera do mercado. No início da década de 90, os países em desenvolvimento começam a sofrer os efeitos dessa política de ajuste dos países economicamente mais fortes que, somados com a sua situação de endividamento externo, desencadeou o processo de implantação de programas neoliberais. Em cada país, entretanto, a expansão do neoliberalismo interagiu com fatores de ordem social e política, determinando diferenças de caráter, de grau e de velocidade na absorção do novo modelo.

No Brasil do final da década de 80, as idéias neoliberais ressaltaram, entre outras diretrizes, o discurso da redução do tamanho do Estado, a

desregulamentação dos mercados, a política de privatizações, o enxugamento da máquina pública, etc. Nessa época, muitos órgãos públicos foram extintos. Na área agrícola pode-se exemplificar a extinção do IBC (Instituto Brasileiro do Café), do IAA (Instituto do Açúcar e do Alcool) e da EMBRATER (Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural). A tendência à redução do tamanho do Estado ocorreu também no Ministério de Ciência e Tecnologia, que foi extinto em 1989, sofrendo a partir daí uma série de movimentos, transformando-se em Secretaria, depois em Ministério novamente, porém, sempre se enfraquecendo institucionalmente.

No Estado de Santa Catarina, até 1990, a pesquisa agropecuária vinha sendo coordenada e executada pela EMPASC. Em 1991, toma posse o novo governo estadual, que procede a uma reforma do Setor Público Agrícola. Um dos pontos da reforma foi a fusão, numa só instituição, das atividades de pesquisa, extensão rural e pesqueira e de fomento apícola, criando a atual Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S.A. – EPAGRI. A extensão rural em Santa Catarina, até então, era uma atividade desenvolvida pela ACARESC – Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina, cujos repasses de recursos federais eram realizados pela EMATER/SC – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina. A extensão pesqueira, por sua vez, era realizada pela ACARPESC – Associação de Crédito e Assistência Pesqueira do Estado de Santa Catarina e o fomento apícola era realizado pelo IASC – Instituto de Apicultura do Estado de Santa Catarina.

A fusão que resultou na EPAGRI consistiu num processo de incorporações sucessivas: primeiramente a ACARESC incorporou a ACARPESC; em seguida a EMATER incorporou a ACARESC; na sequência a EMPASC incorporou a EMATER; finalmente a denominação social da EMPASC foi alterada para EPAGRI, com a alteração de seus estatutos oficiais (EPAGRI, 1992). O processo de fusão foi completado com a extinção do IASC e a transferência de suas atividades para a EPAGRI (Santa Catarina, 1991).

Transcorridos esses anos, poucas reflexões avaliando as conseqüências desse processo de fusão foram realizadas. Algumas análises sobre as razões da fusão pesquisa-extensão rural mostram que a lógica da decisão sobre essa mudança ainda não foi totalmente compreendida. São citadas

como causas da fusão a situação de incompatibilidade entre o Governador (e ex-secretário da Agricultura) e a ACARESC, com base na qual a fusão teria sido uma atitude de “revanchismo político”; a necessidade de saneamento administrativo da ACARESC e o “clientelismo político” que teria se instaurado naquela empresa a partir de 1975 (Seibel, 1995). Complementando esses argumentos, Olinger (1996) aponta o desejo do então Governador eleito em agradar o também recém-eleito Presidente da República, com um projeto que visava extinguir empresas estatais, como foi feito em âmbito federal.

Franco (1996) ressalta que a fusão pesquisa-extensão rural em Santa Catarina seguiu as tendências do modelo neoliberal de administração pública. A fusão, segundo o autor, tinha por objetivo racionalizar recursos e atividades, aproximando mais os trabalhos de pesquisadores e extensionistas, em busca de reflexos positivos para o produtor rural.

O desejo do Governo estadual de estar em consonância com as tendências político-econômicas mais amplas foi ilustrado em jornais da época:

“O programa de modernização do Governo (...) pretende realizar a mais ampla, profunda e moderna reforma da história recente de Santa Catarina, enxugando a máquina, cortando gorduras do funcionalismo, reduzindo despesas e tentando elevar a arrecadação” (Pereira, 1991, p.3)

Até mesmo os documentos oficiais da nova empresa evidenciam a sintonia entre o Governo Estadual e as tendências da política econômica do Governo Federal:

“O Governo do Estado de Santa Catarina, consoante com as novas tendências da administração pública e sintonizado com os anseios da sociedade catarinense, procedeu a uma profunda reforma do Serviço Público Agrícola, em atendimento ao estabelecido no Plano de Modernização do Governo. Isto implicou, basicamente:

- . a retirada gradativa do estado das atividades que competem basicamente à iniciativa privada;
- . o enxugamento da estrutura, diminuindo o número de organismos e cargos de chefia;
- . o incentivo à municipalização dos serviços, dando apoio às prefeituras para um desenvolvimento mais adequado e participativo do meio rural...” (EPAGRI, 1993, p.7).

Para alguns autores, contudo, os objetivos propostos no plano de governo não foram alcançados em toda sua plenitude: a integração pesquisa-extensão rural não foi alcançada (Deeke 1996; EMBRAPA, 1996) e tampouco a diretriz de austeridade financeira, uma vez que a EPAGRI já não possuía mais as isenções de recolhimento de encargos trabalhistas e sociais e de impostos e taxas municipais, estaduais e federais que beneficiavam a ACARESC. Com isso, houve um acréscimo de 25% do total da folha salarial da ex-ACARESC (Deeke, 1996).

Recorrendo a alguns indicadores, verificamos, entretanto, que em muitos aspectos essa diretriz de redução de participação do Estado se evidencia. Como exemplo, pode-se citar o número de pesquisadores da EPAGRI que diminuiu em comparação com os dados de 1990 (Tabela 1). De acordo com o DRH, atualmente a EPAGRI conta com 159 pesquisadores atuando efetivamente no setor de pesquisa, sendo 135 com pós-graduação e 24 sem pós-graduação. Observa-se portanto uma redução de aproximadamente 15% do quadro de pesquisadores, se comparado com o final do período EMPASC. Isto pode ser explicado pelo fato de que, por um lado, o Governo do Estado não autorizou novas contratações no período EPAGRI (EPAGRI, 1997) e por outro, os pesquisadores mais antigos foram se aposentando. Verifica-se, outrossim, que o número de projetos e de produtos pesquisados nos últimos anos permaneceu praticamente o mesmo (cerca de 240 projetos e 47 produtos). Com base nesses indicadores é possível concluir que o atual quadro de pesquisadores tem desenvolvido um esforço adicional no sentido de dar continuidade e concluir a programação já iniciada.

Esses dados levam a um questionamento: como um instituto de pesquisa que atua num Estado que tem grande parte de sua economia baseada no setor agrícola, cujo dinamismo é muito grande e portanto demandaria constantemente a geração de novas tecnologias, apresenta uma programação de pesquisa que não reflete esse dinamismo? Ou seja, por que a programação de pesquisa praticamente não se alterou nos últimos anos?

Os dados coletados sugerem uma restrição na disponibilidade de recursos para atender às demandas do setor. Segundo a avaliação de um pesquisador, está havendo uma gradativa redução da participação dos recursos da fonte "Tesouro Estadual" para o custeio da entidade. Embora os

recursos federais recebidos por intermédio do PRONAF (Programa Nacional de Agricultura Familiar) tenham consistido num aporte importante para a EPAGRI, os recursos federais via EMBRAPA têm tido muito pouca representatividade.

A situação de gradativa redução de recursos pela qual passa a EPAGRI expressa a tendência de afastamento do Estado de áreas que até então eram consideradas prioritárias, como a pesquisa científica, mas que não são mais compatíveis com o modelo de desenvolvimento atual. Como decorrência, o que tem havido é uma busca por recursos de outras fontes, notadamente do setor privado, para compensar o gap deixado pelo afastamento dos governos estadual e federal na manutenção e crescimento da pesquisa agrícola em Santa Catarina. Dados coletados em uma pesquisa recente demonstram que a EPAGRI é uma das entidades estaduais de pesquisa agrícola que mais mantém convênios e contratos externos (6,9 contratos por pesquisador), um dos índices mais altos no Brasil (Albuquerque e Salles Filho, 1997).

É preciso reconhecer que essa situação tem gerado um fato positivo: uma maior aproximação da EPAGRI com seus clientes e usuários, adequando sua programação de pesquisa às necessidades do mercado. Esse fato, contudo, se possui o lado positivo de aproximar o instituto de pesquisa do setor produtivo, pode, por outro lado, levar a organização a enviesar sua programação apenas em direção aos segmentos fortes e consolidados, que podem financiar a pesquisa. Alguns estudos (Sobral, 1988; Schmidt, 1990; Santos, 1997) já demonstram que em situação de escassez de recursos e diante da necessidade de buscar financiamento junto ao setor privado, as entidades de pesquisa públicas acabam dando maior ênfase às demandas dos setores mais dinâmicos, em detrimento de outros que não têm condições de alocar recursos financeiros para a geração de novas tecnologias.

Portanto, nota-se que a partir da década de 90, parece estar se esboçando um novo padrão estratégico na pesquisa agrícola no Estado de Santa Catarina. Com o afastamento gradativo do Estado como mantenedor principal de suas atividades, a EPAGRI está se vendo na contingência de efetuar uma crescente aproximação com o setor produtivo, na tentativa de vender projetos e viabilizar recursos financeiros, de modo a dar continuidade a sua programação de pesquisa.

## Considerações finais

A análise das estratégias realizadas pelas organizações responsáveis pela pesquisa agrícola no Estado de Santa Catarina, revelou a prevalência de um padrão estratégico de crescimento no período EMPASC, observado na progressiva expansão geográfica, no aumento do número de funcionários, na capacitação destes, na intensificação de relações interinstitucionais, bem como na crescente diversificação de produtos pesquisados e de serviços prestados pela entidade. Este padrão esteve em consonância com o modelo desenvolvimentista da época, que tinha como palavras de ordem a modernização, o crescimento e o aumento da produtividade. Ciência e tecnologia eram consideradas o motor do desenvolvimento, e deveriam ser financiadas pelo setor público.

A partir do final da década de 80, esse panorama começa a mudar. Com a abertura política e econômica e a expansão neoliberal, o que se fez sentir com mais ênfase foi o enxugamento da máquina pública e a gradativa retirada do Estado de atividades consideradas típicas para sua atuação. A pesquisa agrícola era uma dessas atividades consideradas de responsabilidade do Estado. Entretanto, a fusão de cinco entidades do setor agrícola que redundou na criação da EPAGRI mostra que o panorama estava mudando, uma vez que a nova empresa foi criada sob o argumento da racionalização de recursos. A análise da trajetória da EPAGRI até o momento presente evidencia que a gradativa retirada do Estado das atividades de pesquisa agrícola está alterando o padrão estratégico da empresa. Um dos indicadores desse padrão é o exercício de um novo modelo de gestão, para viabilizar sua programação de pesquisa. Nessa nova conjuntura, ela se defronta com a necessidade de realizar uma crescente aproximação com o setor produtivo, na tentativa de "vender" projetos e viabilizar recursos financeiros.

Em outras palavras, a antiga concepção do produtor agrícola como "beneficiário" da tecnologia gerada, está em declínio. Agora o produtor agrícola é visto como "mercado". É nesse "mercado" que a organização vai atuar e captar recursos, para compensar a redução da participação do Estado. Dessa forma, diante dos dados coletados e das reflexões realizadas, a conclusão a que se chega é de que o padrão estratégico que está se esboçando é de uma gradual privatização da pesquisa agrícola no Estado de Santa Catarina.

Uma análise desse caso à luz de Mintzberg (1993) apontaria que, como em qualquer organização, na pesquisa agrícola do Estado também podem ser identificados períodos de estabilidade e mudança. Para o autor, se é verdade que as estratégias de modo geral estão sempre sofrendo mudanças incrementais, também é verdade que mudanças de maior vulto só ocorrem raramente. São os períodos evolucionários e revolucionários. Sob essa ótica, poder-se-ia afirmar que a extinção das cinco entidades públicas do setor agrícola e sua fusão em uma só empresa, com uma mudança de filosofia e com o propósito de racionalizar recursos e custos, consistiria no que Miller e Friesen (apud Mintzbert, 1993) chamariam de revolução estratégica, onde um longo período de mudança evolucionária é repentinamente rompido.

Contudo, se o olhar para o caso partir de um panorama mais amplo, levando em conta o contexto macro-político-econômico do país e do mundo, a conclusão a que se chega é que a mudança ocorrida não foi tão revolucionária assim como parece. A partir de meados dos anos 80, já se sinalizava essa conjuntura de expansão neoliberal, que apontava para uma nova concepção de gestão de empresas públicas. Assim, a criação da EPAGRI, que do ponto de vista das entidades extintas significou uma ruptura – ou revolução, de um ponto de vista mais amplo, significou tão somente uma adaptação, no sentido de melhor adequar a estrutura do setor público agrícola do Estado de Santa Catarina ao modelo de desenvolvimento que estava se esboçando.

Finalmente, sob o aspecto teórico-metodológico, cabe destacar dois pontos: o primeiro, no nível organizacional, a riqueza de se trabalhar com o conceito de “padrão estratégico” (Mintzberg, 1992), cuja amplitude, como ferramenta de análise, permite ir além do conceito convencional de estratégia como algo planejado e prescritivo. O segundo, a conclusão de que a análise organizacional pode ser enriquecida se a ela for associado um olhar que vá além das fronteiras da organização e seu ambiente restrito e que abarque o contexto econômico e político mais amplo.

## Notas

<sup>1</sup> Por modelo de desenvolvimento, as autoras entendem o conjunto de políticas macroeconômicas a partir das quais são definidas as estratégias, planos e programas de desenvolvimento para o país.

<sup>2</sup> Estações experimentais são áreas agrícolas onde são desenvolvidas e testadas, para posterior divulgação, tecnologias agropecuárias, sob condições mais controladas que as conseguidas em propriedades comerciais.

## Referências Bibliográficas

- AGUIAR, Ronaldo Conde. Abrindo o pacote tecnológico: Estado e pesquisa agropecuária no Brasil. São Paulo: Pólis; Brasília: CNPq, 1986.
- ALBUQUERQUE, Rui; SALLES-FILHO, Sérgio (coord.). Determinantes das reformas institucionais, novos modelos organizacionais e as responsabilidades do SNPA – Caracterização e avaliação das OEPA's – Relatório Final. Campinas: Grupo de Estudos sobre Organização da Pesquisa-GEOP/Departamento de Política Científica e Tecnológica-DPCT/UNICAMP, 1997.
- ALVES, Eliseu Roberto de Andrade. O modelo institucional da EMBRAPA. In: ALVES, Eliseu; PASTORE, José; PASTORE, Affonso Celso. Coletânea de trabalhos sobre a EMBRAPA. Brasília; EMBRAPA, 1980.
- ANDREWS, Kenneth R. "The concept of corporate strategy". In: MINTZBERG, H.; QUINN, J.B. The strategy process: concepts and contexts. Prentice-Hall, 1992, p. 44-51.
- CARVALHO, João Carlos Monteiro de. O desenvolvimento da agropecuária: da agricultura escravista ao sistema agroindustrial. Brasília: EMBRAPA-SPI, 1992.
- DAY, George.S. "Deciding how to compete". Planning Review. Sept/Oct 1989, p.18-23
- DEEKE, Murilo. "A fusão que resultou na EPAGRI". In: FURTADO FILHO, D.; SILVA, F. da C.; FRANCO, H.M. (org). Gotas de suor: uma trajetória de 40 anos. Florianópolis: EPAGRI, 1996.
- EMBRAPA. Relatório Final - Projeto Apoio ao Arranjo Institucional dos Sistemas Estaduais de Pesquisa Agropecuária (Relatório do Subprojeto 15.0.94.246.00). Brasília, abril 1996.
- EPAGRI. Estatuto Social da EPAGRI. Florianópolis, 1992, 12p. (Regimentos e Normas n.º 1)
- EPAGRI. Relatório EPAGRI Ano 1. Florianópolis, 1993, 39p.

- EPAGRI. Plano Estratégico da EPAGRI: 1997-2001. Florianópolis, 1997, 67p.
- FRANCO, Homero. "A pesquisa agropecuária em Santa Catarina". In: Gotas de suor: uma trajetória de 40 anos. Florianópolis: EPAGRI, 1996.
- GONÇALVES NETO, Wenceslau. "Estado e Planejamento: a agricultura nos planos de governo no Brasil (1960-1980)". História & Perspectivas. Uberlândia, n<sup>o</sup> 10, jan./jun. 1994, p.81-107.
- GRACIOSO, Francisco. Planejamento estratégico orientado para o mercado. 2<sup>a</sup> ed. São Paulo: Atlas, 1990.
- HAMEL, Gary; PRAHALAD, C.K. "Strategic intent". In: Global Strategies: insights from the world's leading thinkers. Boston, The Harvard Business Review Books Series, 1994.
- INSTITUTO CEPA. "Setor agrícola: principais características de Santa Catarina". [online] Disponível na Internet via WWW. URL: <http://www.icepa.com.br>, 26 de outubro de 1998.
- MILES, R. E.; SNOW, C. C. Organizational strategy, structure and process. McGraw Hill, 1978.
- MINTZBERG, Henry. "Five P's for strategy". In: MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. The strategy process: concepts and contexts. Prentice Hall, 1992, p. 12-19.
- MINTZBERG, Henry. "Crafting strategy". In: The state of strategy. Harvard Business Review Paperback: Boston, Harvard University, 1993, p.109-118.
- NUNES, Brasilmar Ferreira. "Sistema e atores da ciência e tecnologia no Brasil". In: FERNANDES, Ana Maria; SOBRAL, Fernanda (orgs.) Colapso da Ciência & Tecnologia no Brasil. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
- OLINGER, Glauco. Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil. Florianópolis: EPAGRI, 1996.
- PEREIRA, Moacir. "Kleinübing pretende mudar tudo – deputados e colunistas avaliam a reforma como a mais profunda de Santa Catarina". A Notícia. Joinville, ano XII, n<sup>o</sup> 2398, 12/03/91, p.3
- PETTIGREW, Andrew M; FERLIE, Ewan; McKEE, Lorna. Shaping strategic change: making change in large organizations – the case of the National Health Service. London: Sage, 1992.
- PORTER, M. Estratégia competitiva. Rio de Janeiro, Campus, 1986.
- SANTA CATARINA. Lei n<sup>o</sup> 8.245 de 18 de abril de 1991. Florianópolis, DOESC n<sup>o</sup> 14.174, de 18.04.91.

- SANTOS, Reginaldo Souza. "Breves notas sobre a natureza da política agropecuária brasileira: do planejamento por produto ao planejamento global". Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 23, n. 2, 1989, p. 39-53.
- SANTOS, Lucy Woellner dos. Alocação de recursos e objetivos organizacionais: um estudo sobre a pesquisa agrícola em Santa Catarina. Florianópolis-SC: UFSC/Centro Sócio-Econômico/Curso de Pós-Graduação em Administração, 1993. (Dissertação de Mestrado)
- SANTOS, Lucy Woellner dos. "Financiamento de pesquisa pública pela iniciativa privada – a cadeia produtiva da maçã em Santa Catarina". In: SOLLEIRO, Jose Luis; FALLOH, Rodolfo. Memórias del VII Seminario latinoamericano de gestión tecnológica – ALTEC. Tomo I. La Habana, Cuba, 26 a 30 de octubre de 1997. Mexico: UNAM, p.69-82
- SANTOS, Lucy Woellner dos; ICHIKAWA, Elisa Yoshie. "Organização para a inovação: estratégias de uma empresa de pesquisa do setor agrícola". In: SOLLEIRO, Jose Luis; FALLOH, Rodolfo. Memórias del VII Seminario latinoamericano de gestión tecnológica – ALTEC. Tomo I. La Habana, Cuba, 26 a 30 de octubre de 1997. Mexico: UNAM, p.779-800.
- SCHMIDT, Wilson. O setor macieiro em Santa Catarina - formação e consolidação de um complexo agro-industrial. Rio de Janeiro: UFRRJ/Instituto de Ciências Humanas e Sociais/Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Agrícola, 1990. (Dissertação de Mestrado)
- SEIBEL, Erni J. "Ciclos institucionais e estilos de gestão pública: a trajetória da Associação de Crédito e Assistência Rural do Estado de Santa Catarina". Revista Brasileira de Administração Contemporânea, Rio de Janeiro, ANPAD, v.1, n. 8 – Administração Pública, 1995, p. 311-324.
- SOBRAL, Fernanda A. da Fonseca. "Estado e pesquisa agrícola no Brasil". Cadernos de Difusão de Tecnologia, Brasília, v. 5, n. 1/3, p. 119 e 130, jan./dez. 1988.