

**LUCY WOELLNER DOS SANTOS**

**A FUSÃO PESQUISA AGRÍCOLA-EXTENSÃO RURAL  
EM SANTA CATARINA**

FLORIANÓPOLIS  
2001

**LUCY WOELLNER DOS SANTOS**

**A FUSÃO PESQUISA AGRÍCOLA–EXTENSÃO RURAL  
EM SANTA CATARINA**

Esta tese foi julgada adequada para obtenção do título de **Doutor**,  
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**.

Florianópolis, 11 de abril de 2001

**Prof. Ricardo Miranda Barcia, PhD.**  
Coordenador do Curso

**BANCA EXAMINADORA:**

**Prof. Cristiano José Castro de Almeida Cunha, Dr. rer. pol.**  
Orientador

**Profa. Eliza Emília Rezende Bernardo Rocha, Dra.**

**Prof. Carlos Ricardo Rossetto, Dr.**

**Prof. Fernando Dias de Ávila Pires, Dr.**

**Prof. Carlos Raul Borenstein, Dr.**

**Dedico este trabalho,**

**À memória de minhas avós Luiza e Bárbara,  
cuja coragem e espírito de luta me inspiram e motivam sempre.**

## AGRADECIMENTOS

Ao Instituto Agronômico do Paraná, por me conceder licença para realizar o curso, especialmente aos colegas do Grupo de Planejamento Institucional – GPI, pelo apoio, entusiasmo e amizade demonstrados em todas as fases do curso.

À EPAGRI por me permitir realizar o trabalho de campo utilizando sua documentação, consultando seus funcionários e realizando entrevistas.

A Wilson Pan, que apoiou a minha saída para realizar o curso com empatia e generosidade.

Ao Professor Cristiano Cunha, por sua orientação a este trabalho, em especial por seu zelo com relação às questões metodológicas, e por sua disposição e boa vontade na fase da defesa.

Aos professores Eliza Emília Rezende Bernardo Rocha, Carlos Ricardo Rossetto, Fernando Dias de Ávila Pires e Carlos Raul Borenstein, componentes da Banca Examinadora, por suas contribuições e sugestões.

Aos dezoito entrevistados, cujos nomes não estão citados na tese, mas cujas percepções constituíram a matéria prima essencial para viabilizar a pesquisa.

A todos os amigos da EPAGRI, que colaboraram disponibilizando as informações e os documentos que me permitiram concluir este trabalho. Agradeço, de forma especial, à equipe da Biblioteca, por sua boa vontade em atender minhas solicitações, e a Sérgio Benincá de Sales, por sua prestatividade, amizade e atenção em todos os momentos.

À Doralice F. Cargano, pela leitura dos originais, pelo apoio na fase final de elaboração e, principalmente, pela presença cuidadosa e animadora durante todas as etapas do curso.

De forma muito particular agradeço à amiga Elisa Yoshie Ichikawa, com quem compartilhei todo o entusiasmo, as alegrias, as angústias, dúvidas e cansaço, bons e maus momentos, do curso e da tese.

A toda a minha família, em especial aos meus pais e aos meus filhos Henrique Bruno, Juliana Luiza e Lucas, pelo carinho, companhia e compreensão; e à minha irmã Regina, pela energia e entusiasmo com que sempre me apoiou nos grandes desafios.

*“Sei que não sei o que não sei;  
invejo os que sabem muito,  
mas sei que eles terão, assim como eu,  
de medir, pesar, deduzir e desconfiar  
das deduções que realizaram,  
considerar no falso o que é verdadeiro  
e cogitar no verdadeiro  
a eterna mistura com o falso”.*

Fala de Zênon, em “A Obra em Negro”,  
de Marguerite Yourcenar (Rio de Janeiro:  
Rio Gráfica, 1986, p. 114).

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>2. REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	20
2.1 MUDANÇA ORGANIZACIONAL .....	20
2.1.1 Sobre o conceito de mudança organizacional .....	21
2.1.2 A dimensão política dos processos de mudança .....	25
2.1.3 A lógica subjacente aos processos de mudança .....	27
2.1.4 As visões de mundo sobre a sociedade para a compreensão dos processos de mudança .....	29
2.2 ESTRATÉGIA.....	32
2.2.1 Formas de desenvolver estratégias organizacionais.....	33
2.2.2 Tipos de estratégia organizacional.....	35
2.2.3 Estratégia de fusão.....	37
2.2.3.1 As fusões no setor público.....	44
2.2.3.2 A questão da tomada de decisão no setor público.....	47
2.2.4 Experiências brasileiras de fusão pesquisa-extensão no setor público agrícola.....	51
2.2.4.1 Fusões pesquisa-extensão no Brasil.....	51
2.2.5 A fusão em Santa Catarina e a criação da EPAGRI.....	57
2.2.5.1 Sobre as razões da fusão.....	58
2.2.5.2 Sobre os efeitos da fusão.....	63
2.3 Conceitos adotados na pesquisa.....	65
<b>3. METODOLOGIA</b> .....	67
3.1 PERGUNTA E OBJETIVOS DA PESQUISA.....	67
3.2 CARACTERIZAÇÃO E <i>DESIGN</i> DA PESQUISA.....	68
3.3 COLETA DOS DADOS.....	71
3.3.1 A entrada no campo.....	71
3.3.2 A utilização de fontes secundárias.....	73
3.3.3 O levantamento.....	74
3.3.4 As entrevistas.....	78
3.4 CATEGORIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....	83

<b>4. AS ENTIDADES DE PESQUISA E EXTENSÃO E O PROCESSO DE FUSÃO.....</b>	<b>86</b>
4.1 EMPASC – Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária .....	87
4.2 ACARESC – Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina.....	90
4.3 EMATER-SC – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina .....	96
4.4 ACARPESC - Associação de Crédito e Assistência Pesqueira de Santa Catarina .....	97
4.5 IASC – Instituto de Apicultura de Santa Catarina.....	101
4.6 AS ETAPAS DA FUSÃO.....	105
4.7 A NOVA EMPRESA: EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Difusão de Tecnologia de Santa Catarina .....	108
<b>5. A FUSÃO PESQUISA-EXTENSÃO NA VISÃO DOS PRINCIPAIS ATORES.....</b>	<b>115</b>
<b>Como foi definida a mudança .....</b>	<b>116</b>
<b>Sintetizando como foi definida a mudança pelos sujeitos de pesquisa .....</b>	<b>120</b>
5.1 O CONTEXTO DA MUDANÇA .....	121
5.1.1 Os antecedentes.....	121
5.1.2 O contexto estadual.....	125
5.1.3 O relacionamento de Vilson Kleinübing com as empresas da Secretaria da Agricultura.....	141
<b>Sintetizando a compreensão dos entrevistados sobre o contexto da mudança .....</b>	<b>148</b>
5.2 O PROCESSO DE MUDANÇA .....	149
5.2.1 A gestação do processo.....	150
5.2.2 A implantação do processo.....	162
5.2.3 A reversão do processo de municipalização e a consolidação da fusão....	172
<b>Sintetizando a compreensão dos entrevistados sobre o processo de mudança .....</b>	<b>180</b>
5.3 O CONTEÚDO DA MUDANÇA .....	181
5.3.1 Mudanças no modelo organizacional da Secretaria da Agricultura.....	182
5.3.2 Reflexos na organização dos Municípios.....	183
5.3.3 Decorrências no processo gerencial e organizacional da EPAGRI.....	184
5.3.4 Mudanças no fazer pesquisa e extensão .....	192
5.3.5 <i>Cui bono?</i> .....	201
<b>Sintetizando a compreensão dos entrevistados sobre o conteúdo da mudança .....</b>	<b>208</b>
5.3.6 Os desdobramentos para a pesquisa e a extensão .....	211
<b>Sintetizando as percepções dos entrevistados sobre os desdobramentos da mudança .....</b>	<b>215</b>

<b>6. CONCLUSÕES.....</b>	<b>216</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>236</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>244</b>
ANEXO 1 .....	245
CARTA NEST/UFSC S/Nº de 30.06.98 .....	246
CARTA EPAGRI/PEX Nº 3318 de 02.07.98 .....	247
ANEXO 2 - ROTEIRO DE ENTREVISTA.....	248

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1 – Relação entre escolha estratégica e determinismo ambiental na adaptação organizacional .....</b>	<b>23</b>
<b>Figura 2 – Preocupações básicas da Sociologia da Regulação e da Sociologia da Mudança Radical .....</b>	<b>31</b>
<b>Figura 3 – Passos para a definição estratégica nos modos planejado, empreendedor e adaptativo .....</b>	<b>34</b>
<b>Figura 4 – Tipos de estratégia que compõem o padrão estratégico .....</b>	<b>36</b>
<b>Figura 5 – Esquema metodológico de referência para pesquisa .....</b>	<b>71</b>
<b>Figura 6 – Modelo de matriz de consultas para identificação dos principais atores na mudança organizacional .....</b>	<b>75</b>
<b>Figura 7 – Organização administrativa da EMPASC em dezembro de 1990 .....</b>	<b>88</b>
<b>Figura 8 – Localização das Estações Experimentais, Centro de Pesquisa e Campos Experimentais da EMPASC em 1990 .....</b>	<b>89</b>
<b>Figura 9 – Localização dos Escritórios Regionais e Centros de Treinamento da ACARESC em 1990 .....</b>	<b>93</b>
<b>Figura 10 – Programa Estadual de Extensão Rural – 1991 .....</b>	<b>95</b>
<b>Figura 11 – Áreas de atuação do Plano de Trabalho da ACARPESC – 1990 .....</b>	<b>99</b>
<b>Figura 12 – Localização do Escritório Central, Escritórios Regionais e da Estação da ACARPESC em 1990 .....</b>	<b>100</b>
<b>Figura 13 – Localização da Sede do IASC e da Cidade das Abelhas em 1990 .....</b>	<b>103</b>
<b>Figura 14 - Diagrama das etapas de incorporações que resultaram na EPAGRI ...</b>	<b>107</b>
<b>Figura 15 – Localização dos CTA's, Estações Experimentais, Centros de Treinamento, Postos Agropecuários e Unidades de Pesquisa e Assistência Técnica Apícola da EPAGRI em 1991 .....</b>	<b>109</b>
<b>Figura 16 – Programas desenvolvidos pela EPAGRI – 2000 .....</b>	<b>111</b>
<b>Figura 17 – Localização das gerências regionais, das unidades de pesquisa, centros de treinamento e Centro de Referência em Pesquisa e Extensão Apícola da EPAGRI – 2000 .....</b>	<b>113</b>

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABCAR - Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural  
 ACARESC - Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina  
 ACARPESC - Associação de Crédito e Assistência Pesqueira de Santa Catarina  
 AFA – Associação dos Funcionários da ACARESC  
 APIMONDIA – International Federation of Bee-keepers' Associations  
 ATER – Assistência Técnica e Extensão Rural  
 BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento  
 CBA - Confederação Brasileira de Apicultura  
 CEASA – Centrais de Abastecimento de Santa Catarina  
 CELESC - Centrais Elétricas de Santa Catarina  
 CEPEA - Centro de Referência em Pesquisa e Extensão Apícola  
 CFP – Companhia de Financiamento da Produção  
 CIBRAZEM – Companhia Brasileira de Armazenagem  
 CIDASC – Companhia Integrada de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina  
 CIRAM – Centro Integrado de Informações de Recursos Ambientais de Santa Catarina  
 CMDR - Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural  
 COBAL – Companhia Brasileira de Alimentos  
 CONTAGRI –Software de Contabilidade da Propriedade Rural criado pela EPAGRI  
 CPA – Comando de Proteção Ambiental  
 CPPP – Centro de Pesquisa para Pequenas Propriedades  
 CTA - Centro de Tecnologia Agrícola  
 C&T – Ciência e Tecnologia  
 EBDA – Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola  
 EMAPA – Empresa Maranhense de Pesquisa Agropecuária  
 EMATER – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
 EMATER-BA - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural da Bahia  
 EMATER-ES – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Espírito Santo  
 EMATER-GO - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Goiás  
 EMATER-MA - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Maranhão  
 EMATER-SC - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina  
 EMATER-SE - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Sergipe  
 EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária  
 EMBRATER - Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural  
 EMCAPA - Empresa Capixaba de Pesquisa Agropecuária  
 EMCAPER - Empresa Capixaba de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural  
 EMCATER – Empresa Catarinense de Extensão e Assistência Técnica Rural  
 EMDAGRO – Empresa de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe  
 EMGOPA – Empresa Goiana de Pesquisa Agropecuária  
 EMPAER-MS - Empresa de Pesquisa e Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado  
                   do Mato Grosso do Sul  
 EMPAER-MT - Empresa Mato-Grossense de Pesquisa e Assistência Técnica e Extensão  
                   Rural

EMPASC - Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária  
 EMPEASE - Empresa de Pesquisa Agropecuária de Sergipe  
 EPABA - Empresa de Pesquisa Agropecuária da Bahia  
 EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina  
 (a partir de 1995, Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural de Santa Catarina)  
 ETA-Projeto 17 - Escritório Técnico de Agricultura (Santa Catarina)  
 FAASC - Federação das Associações de Apicultura de Santa Catarina  
 FAESC – Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina  
 FAO – Food and Agriculture Organization/United Nations  
 FEPESC – Federação dos Pescadores do Estado de Santa Catarina  
 FETAESC – Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Estado de Santa Catarina  
 FETRAFESC - Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar do Estado de Santa Catarina  
 IAA – Instituto do Açúcar e do Alcool  
 IASC - Instituto de Apicultura do Estado de Santa Catarina  
 IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis  
 IBC – Instituto Brasileiro do Café  
 IDASC – Instituto de Desenvolvimento Agrícola de Santa Catarina  
 ICEPA – Comissão Estadual de Planejamento Agrícola  
 INCRA – Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária  
 INTA – Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuaria - Argentina  
 INSS – Instituto Nacional de Seguridade Social  
 IPA - Instituto de Pesquisa Agropecuária de Pernambuco  
 IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotivos  
 IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano  
 IR – Imposto de Renda  
 ISS – Imposto sobre Serviços  
 LBA – Legião Brasileira de Assistência  
 NEST/PPGEP/UFSC – Núcleo de Estudos estratégicos do Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção da Universidade Federal de Santa Catarina  
 OEPA - Organização Estadual de Pesquisa Agropecuária  
 Plano SIM – Saúde, Instrução e Moradia  
 PMDB – Partido do Movimento Democrático Brasileiro  
 PROATER - Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural  
 PRONAF – Programa Nacional de Agricultura Familiar  
 SIBRATER - Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural  
 SNPA – Sistema Nacional de Pesquisa Agropecuária  
 SUDAP – Superintendência de Desenvolvimento Agropecuário de Sergipe  
 SUDEPE – Superintendência de Desenvolvimento da Pesca  
 UNITINS – Universidade do Tocantins  
 USP – Universidade de São Paulo

## RESUMO

Em 1991 ocorreu uma mudança organizacional no setor público agrícola de Santa Catarina, que resultou na fusão de cinco empresas ligadas às atividades de pesquisa agrícola e de extensão rural, e na criação da EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina. As entidades fundidas foram a Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária – EMPASC, a Associação de Crédito e Extensão Rural de Santa Catarina – ACARESC, a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina – EMATER-SC, a Associação de Crédito e Assistência Pesqueira de Santa Catarina – ACARPESC e o Instituto de Apicultura de Santa Catarina – IASC.

O foco desta pesquisa foi o estudo desse fenômeno, tendo como ponto de partida o conceito de estratégia organizacional de Pettigrew (1987), ou seja, estratégia como processo, como uma seqüência de ações e eventos contínuos e interdependentes, por meio da qual podem ser explicados as origens, a continuação e o resultado de um fenômeno organizacional; e o conceito mudança de Pettigrew et al. (1992), ou seja, a mudança como produto de um processo que reflete, na essência, a busca pelo poder.

O objetivo do trabalho foi compreender a mudança, na perspectiva de seus atores. Por este motivo, a estratégia metodológica adotada foi a qualitativa, de abordagem humanista, com a utilização da estratégia da *direct research* (Mintzberg, 1983), e teve por referência o esquema metodológico para compreender e analisar processos de mudança de Pettigrew (1987), composto pelas dimensões de contexto externo e interno, conteúdo e processo de mudança. Foi um estudo de caso no qual as principais fontes de dados foram entrevistas de história oral, semi-estruturadas, realizadas com dezoito participantes considerados atores importantes no processo de mudança. Essas entrevistas foram gravadas, transcritas, devolvidas aos entrevistados para que as legitimassem ou fizessem alterações e complementações, e finalmente foram analisadas.

A análise consistiu na identificação de categorias, no conteúdo das entrevistas, as quais foram sistematizadas tendo como referência as três dimensões do esquema metodológico de Pettigrew (1987). Desse modo, o **que** (conteúdo), o **como** (processo) e o **por quê** (contexto) da mudança foram descritos de acordo com as percepções dos sujeitos, por meio de suas próprias falas.

Como resultado da pesquisa, as percepções dos sujeitos indicaram que no **processo** de mudança podem ser identificados três momentos considerados importantes: a gestação do processo, a sua implantação e um terceiro momento de consolidação da fusão. No **contexto** da mudança, foram destacados aspectos considerados como antecedentes, entendidos como o contexto no sentido mais amplo; elementos do contexto estadual em que se deu a fusão, e fatores que particularizaram o relacionamento do governador que promoveu a mudança, com as empresas fundidas. Quanto ao **conteúdo** da mudança, os entrevistados distinguiram os seus impactos sobre o modelo organizacional da Secretaria da Agricultura, sobre a organização dos Municípios, as suas decorrências no processo gerencial e organizacional da EPAGRI, as mudanças no fazer pesquisa e no fazer extensão, os ganhos e as perdas dos segmentos envolvidos na fusão e os desdobramentos havidos na organização da pesquisa agrícola e da extensão rural em Santa Catarina.

## ABSTRACT

In 1991, an organizational change occurred in the agricultural public sector of the State of Santa Catarina, which resulted both in the merging of five companies linked to the activities of research on agriculture and rural extension, and in the creation of EPAGRI – Agricultural Research and Technology Diffusion of Santa Catarina State. The entities merged were the Agricultural Research Agency of Santa Catarina State – EMPASC, the Association of Credit and Rural Extension of Santa Catarina State – ACARESC, the Agency of Technical Assistance and Rural Extension of Santa Catarina State – EMATER–SC, the Association of Credit and Fishing Assistance of Santa Catarina State – ACARPESC, and the Institute of Apiculture of Santa Catarina State – IASC.

The focus of the present research was the study of such phenomenon, having Pettigrew (1987)'s concept of organizational strategy as a starting point, that is, the strategy as a process, as a sequence of continuous and interdependent actions and events, through which the origins, the continuation, and the result of an organizational phenomenon may be explained; and the Pettigrew et al. (1992)'s concept of change, that is, change as the product of a process that, in essence, reflects the search for power.

The goal of this work was to understand the process of change under their actors' perspective. For that reason, the methodological strategy adopted was the qualitative one, of a humanistic approach, using the *direct research* strategy (Mintzberg, 1983), and, as a reference, used Pettigrew (1987)'s methodological scheme to understand and analyze the processes of change, which comprises the dimensions of the external and internal contexts, content, and process of change. It was a case study in which the main sources of data were interviews of oral history, semi structured, carried out with eighteen participants considered important actors in the process of change. The interviews were recorded, transcribed, given back to the participants so that they would either legitimize them or alter them or even complement them, and were finally analyzed.

The analysis consisted on the identification of categories in the content of the interviews, and those categories were systematized, having Pettigrew (1987)'s three dimensions of the methodological scheme as a reference. That way, the what (content), the how (process), and the why (context) of change were described according to the subjects' perceptions, and by means of their own speech.

As a result of the research, the subjects' perceptions indicated that, in the process of change, three moments considered to be important may be identified: the elaboration of the process, its implantation, and the fusion consolidation. In the context of change, some aspects were emphasized: antecedents, understood as the context in a broader sense; elements of the state context where the fusion took place; and factors that particularized the relationship between the State Governor who promoted the change and the companies merged. Regarding the content of change, the interviewed subjects distinguished its impacts upon the organizational model of the State Department of Agriculture, and upon the organization of the municipalities, as well as the consequences on the managing and organizational process of EPAGRI, the changes on making research and on making extension activities, the gains and losses of the segments involved in the fusion, and the evolutions that occurred on the organization of the research on agriculture and rural extension in the State of Santa Catarina.

## CAPÍTULO 1

### INTRODUÇÃO

No Brasil, o setor público agrícola foi organizado historicamente com as atividades de pesquisa e extensão em órgãos separados. No que diz respeito à pesquisa agrícola, foi basicamente da Alemanha que veio o modelo institucional adotado para a sua estruturação em nosso país, no final do século XIX e início do século XX. O modelo era de uma estrutura de pesquisa mantida pelo Estado, dentro do pressuposto de que a ciência e a tecnologia são fatores de crescimento econômico e sua manutenção é responsabilidade do poder público. Inicialmente, esse modelo inspirou a criação dos Institutos Imperiais, depois as Estações Agronômicas; mais tarde foram criados os institutos federais e, posteriormente, diversas formas organizacionais de coordenação e execução da pesquisa agrícola nos níveis federal e estadual.

No caso da extensão rural, seus princípios norteadores vieram dos Estados Unidos e orientaram as primeiras experiências no Brasil, no final da década de 40. A extensão era então vista como um sistema educacional que visava levar aos habitantes do meio rural, conhecimentos e informações necessários à melhoria do seu nível de vida, ou seja, como um instrumento de modernização da agricultura tradicional.

Essas duas atividades - pesquisa e extensão -, no transcurso dos anos, se consolidaram institucionalmente, adotaram estruturas diferenciadas, desenvolveram culturas e características próprias e construíram histórias organizacionais diversas.

A partir do final da década de 80, passou a predominar no Brasil, dentro da ideologia neoliberal do “Estado mínimo”, uma tendência à desestatização da economia e à redução do tamanho das estruturas governamentais. No âmbito dessa tendência, observa-se que o Estado passou a buscar novas alternativas para organizar as suas funções. Como resultado desse esforço, começaram a se verificar mudanças na sua organização e, conseqüentemente, na organização do Setor Público Agrícola.

Em 1986, com a reforma ministerial ocorrida no governo da “Nova República”, pode-se constatar que a equipe econômica, dentro da diretriz de enxugamento da máquina governamental e redução do déficit público, havia dado início a uma reforma administrativa, que mais tarde viria a ser conhecida como “operação desmonte”. Como parte dessa reforma

foi proposta a extinção da EMBRATER-Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural, a empresa que desde 1975 era a coordenadora do Sistema Brasileiro de Assistência Técnica e Extensão Rural - SIBRATER. Essa proposta partia do argumento de que a função da EMBRATER era apenas a de repassar recursos federais para as empresas estaduais de extensão rural, não reconhecendo a sua função de órgão de coordenação e de avaliação dos programas estaduais de extensão rural.

A extinção da EMBRATER efetivou-se, de fato, em 1990, como parte das medidas provisórias de implantação do plano “Brasil Novo”. Entretanto, o SIBRATER, que congrega todas as filiadas estaduais, não foi extinto; sua coordenação foi transferida para a EMBRAPA - Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, a empresa coordenadora do Sistema Nacional de Pesquisa. A partir do final de 1993, essa coordenação passou para a esfera da administração direta do Ministério da Agricultura, sendo delegada à Secretaria de Desenvolvimento Rural desse Ministério.

No início dos anos 90, alguns estados brasileiros, inspirados no modelo federal ou valendo-se do momento que se apresentava propício, também realizaram alterações nas suas estruturas de pesquisa e de extensão rural. Em alguns deles, como os Estados de Sergipe, Bahia, Mato Grosso, Goiás e Santa Catarina, decidiu-se pela fusão desses órgãos. Atualmente outros estados também já efetuaram mudanças, compreendendo fusões e outros arranjos institucionais<sup>1</sup>. No caso do Mato Grosso do Sul, estado criado mais recentemente, essas duas atividades já foram implantadas no âmbito de uma só entidade, a EMPAER-MS, assim como em Tocantins, em uma estrutura que incluiu também a universidade (UNITINS).

Em Santa Catarina, em 1991, como parte de um projeto de reforma administrativa levado a efeito pelo governador então recém eleito, deu-se a fusão de cinco entidades vinculadas à Secretaria Estadual da Agricultura e do Abastecimento. Foram elas: a Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária - EMPASC, as responsáveis pela extensão rural (EMATER S.C. – Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina e ACARESC - Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina) e extensão da pesca (ACARPESC – Associação de Crédito e Assistência Pesqueira de Santa Catarina),

---

<sup>1</sup> Até o ano 2000 outras mudanças também já haviam ocorrido, com a fusão pesquisa-extensão no Espírito Santo; a extinção de ambas no Ceará; no Maranhão, extinção das empresas e transferência de ambas as atividades para o âmbito da administração direta; e a transferência da pesquisa para a administração direta em Alagoas.

além da entidade incumbida da pesquisa e do fomento da produção apícola no Estado (IASC-Instituto de Apicultura do Estado de Santa Catarina).

Como decorrência dessa fusão foi instituída uma nova empresa, a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina - EPAGRI, que mais tarde, em 1995, teve sua denominação alterada para Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Extensão Rural de Santa Catarina.

No âmbito dessa mudança organizacional, foi definida a temática desta pesquisa. O **tema** definido, portanto, foi **a fusão das entidades de pesquisa agrícola e de extensão rural ocorrida em Santa Catarina, e a criação da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina – EPAGRI, em 1991.**

Para situar esse tema de pesquisa, partiu-se do pressuposto de que a compreensão dos fenômenos sociais não pode prescindir uma abordagem que os insira num contexto mais amplo, no qual eles tiveram início e se desenvolveram. É dentro dessa perspectiva que se analisou a mudança organizacional que culminou com a fusão pesquisa-extensão em Santa Catarina e a criação da EPAGRI, em 1991. Além do mais, partiu-se do princípio que analisar o processo de fusão apenas como um fenômeno organizacional poderia não revelar por completo o seu significado; por isso, procurou-se apreender o sentido mais amplo desse fenômeno, entendendo que ele não teve seu início e nem sua conclusão no ano de 1991.

Com esses pressupostos, foram definidos a pergunta de pesquisa que se determinou responder e os objetivos que se pretendeu alcançar. A **pergunta** que norteou a pesquisa foi a seguinte:

**O que foi, como e por que se deu a fusão pesquisa agrícola-extensão rural ocorrida em Santa Catarina, que resultou na criação da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina - EPAGRI, em 1991, do ponto de vista dos seus principais atores?**

Em consonância com a pergunta de pesquisa, o **objetivo geral** deste trabalho foi definido como:

**Compreender o fenômeno da fusão pesquisa agrícola-extensão rural ocorrido em Santa Catarina, que resultou na criação da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina - EPAGRI, em 1991, do ponto de vista dos seus principais atores.**

Para o alcance deste objetivo geral, foram perseguidos os seguintes **objetivos específicos**:

1. Apresentar o perfil das empresas envolvidas na fusão, descrevendo suas características e seu modelo de organização, bem como sua estratégia de atuação, amplitude, estrutura e atribuições no momento de sua extinção.
2. Descrever as etapas de fusão das cinco entidades, a figura jurídica que resultou e que configuração teve a nova empresa em termos de estrutura e atribuições.
3. Identificar quais os principais atores relacionados à fusão organizacional que resultou na criação da EPAGRI.
4. Investigar o fenômeno da fusão – em **que** consistiu, **como** se deu e **por quê** razões, segundo a percepção dos seus principais atores.

Para responder a pergunta orientadora da pesquisa e alcançar os objetivos propostos, foi necessário levar em conta o estado da arte da teoria organizacional sobre mudança, bem como as experiências de pesquisa e relatos de casos sobre fusões no setor público e, especialmente, fusões pesquisa agrícola-extensão rural, como forma de compor um *background* teórico-empírico diante do qual se procurou reconstruir o processo de mudança analisado.

Considerou-se importante ter em mente, também, como pano-de-fundo da análise realizada, as diferenças, as características e as especificidades das origens e dos modelos institucionais da pesquisa e da extensão rural no Brasil e em Santa Catarina, para melhorar a compreensão do que foi esse processo de fusão. Foi importante, ainda, compreender o momento econômico-político então vigente no Brasil, no início dos anos 90, no qual predominavam as tendências à redução do tamanho do Estado, e situar a análise na conjuntura catarinense, na qual a equipe do novo governo, recém eleito, implementava o “Plano SIM” (Saúde, Instrução e Moradia), o Plano de Governo para o quadriênio 1991/94, o qual previa fusões, incorporações, descentralizações e outras medidas administrativas, visando a modernização do setor público.

Pretendeu-se, portanto, inserir a análise da fusão na realidade que estava sendo vivida naquele momento em que ela se efetivou, e contextualizá-la em relação aos fatores externos e internos, anteriores e simultâneos à sua ocorrência, procurando compreender, na visão de atores que tiveram participação atuante no processo de mudança, como é que esses fatores, que constituíam um “cenário ativo”, exerceram pressões, estabeleceram condições, e revelaram interesses e influências na sua consecução. Nessa interseção entre essas duas dimensões - micro e macro, buscou-se entender o que foi o fenômeno da fusão

pesquisa-extensão na percepção desses atores, definir a forma como ele se processou e suas razões e significados, ou, nas palavras de Pettigrew (1987), interpretar o contexto, o processo e o conteúdo da mudança, na perspectiva de seus participantes.

### **Importância do estudo**

Desde o momento em que foram definidos o tema e o problema desta pesquisa, percebeu-se a escassez de bibliografia sobre o tema, no Brasil. Embora a intensificação do número de aquisições e fusões havidas nas organizações brasileiras, nos últimos anos, tenha motivado uma preocupação um pouco maior com a análise desses fenômenos, ainda é exígua a produção de pesquisas e trabalhos analíticos abordando de forma sistematizada e profunda experiências brasileiras de fusões organizacionais. Quando o foco é fusões no setor público, a existência de trabalhos é ainda menor. Embora esta pesquisa não tenha uma proposta metodológica que permita saltos teóricos ou generalizações de resultados, ou mesmo prescrever procedimentos, acredita-se que os resultados desse estudo possam constituir uma contribuição para a compreensão desse tema, até agora bastante negligenciado na teoria organizacional no Brasil.

Do ponto de vista do setor público agrícola, acredita-se que o tema seja de interesse, uma vez que boa parte dos estados brasileiros aderiu ao modelo de pesquisa e extensão fundidos em uma só organização, porém as experiências já implantadas foram muito pouco exploradas em termos de avaliações, tentativas de compreender seus antecedentes e suas decorrências, as percepções dos envolvidos, as perspectivas futuras etc. Com exceção de alguns trabalhos coordenados pela EMBRAPA, não foram encontrados trabalhos analíticos desenvolvidos pelas Empresas Estaduais de Pesquisa e Extensão. Além disso, grande parte dos demais Estados tem promovido reestruturações, reformulações, reinvenções, reengenharias, realinhamentos e toda a sorte de discussões, nas quais cogitações em torno de novas fusões têm surgido, sem levar em conta apreciações mais críticas ou avaliações das experiências dos que já passaram por processos semelhantes.

No que se refere à EPAGRI, o tema demonstrou ainda mobilizar as paixões, e motivou as pessoas a participarem desse esforço de pesquisa, por oportunizar a explicitação de argumentos e informações que lhes pareceram insuficientemente discutidas até hoje, e trazer à tona seqüelas de um processo que foi conduzido sem a participação das empresas que foram objeto da fusão. Observou-se que o tema ainda instiga o corpo funcional à busca de explicações, de tentar compreender, esclarecer a lógica entre tantas

versões e opiniões e tão poucas informações. Desse modo, embora o estudo não se proponha a desvendar relações de causa e efeito, nem as conseqüências atuais daquela mudança, nem sequer estabelecer a “verdade” dos fatos, a proposta de uma abordagem da questão fundamentada teoricamente, sistematizando as informações existentes e recolocando a discussão apoiada numa metodologia de pesquisa, representam, de certa forma, um resgate da identidade e da dignidade das empresas, as quais tinham uma história e uma trajetória específicas, que sofreu descontinuidade com o processo de fusão.

Finalmente, no que se refere à metodologia a ser utilizada, espera-se que os resultados dessa pesquisa possam contribuir para o avanço e o aperfeiçoamento do método qualitativo de análise, da abordagem humanista e da técnica da entrevista de história oral.

Em termos de organização, esta tese é composta por cinco capítulos. O primeiro, de Introdução; o segundo consiste numa revisão de literatura sobre os tópicos teóricos com os quais se vai trabalhar – mudança organizacional e estratégia de fusão organizacional – que serviram como referencial básico para a análise. O terceiro capítulo apresenta a abordagem metodológica adotada, as técnicas de pesquisa e de análise e as fontes de dados utilizadas. O quarto capítulo traz uma descrição das empresas envolvidas na fusão, detalha as fases da mudança que deu origem à nova empresa, criada a partir da fusão, e apresenta um perfil dessa empresa, a EPAGRI. O quinto capítulo é destinado à análise do fenômeno na visão de seus participantes entrevistados. Finalmente, são apresentadas as conclusões da pesquisa realizada, levando em conta os conceitos teóricos referenciados e a metodologia utilizada.

## CAPÍTULO 2

### REFERENCIAL TEÓRICO

A temática desta pesquisa é a mudança organizacional realizada por meio de uma estratégia, que é a estratégia de fusão. Desse modo, são esses os dois principais conceitos em torno dos quais será feita a discussão teórica. É importante destacar, contudo, que na abordagem qualitativa e interpretativa de pesquisa, pela qual se optou no presente trabalho, a investigação é baseada na indução e na descrição. Portanto, nessa pesquisa, o referencial teórico não constituiu um modelo ou arcabouço teórico predefinido para interpretação da realidade. Ao invés disso, teve por objetivo apresentar uma discussão conceitual e o estado da arte das questões mudança organizacional, estratégia organizacional, estratégia de fusão e fusão pesquisa-extensão no setor público agrícola. Essa discussão serviu, ainda, como *background* para a definição dos conceitos adotados na pesquisa de campo e na análise dos dados.

#### 2.1 MUDANÇA ORGANIZACIONAL

A mudança organizacional é um fenômeno que tem sido abordado na literatura administrativa de uma variedade de perspectivas. Wood Jr. e Caldas (1995) sistematizaram a produção acadêmica sobre o assunto, distinguindo quatro perspectivas. A primeira delas pode ser observada nos primeiros textos sobre mudança organizacional, os quais enfocavam quase que exclusivamente a estrutura formal da empresa. Os autores destacam que neste primeiro momento predominava uma forte orientação mecanicista, na qual mudança significava reprojeter racionalmente a empresa, que era entendida essencialmente pela sua estrutura e por seus processos formais.

Com o esgotamento gradativo desse modelo, o conceito de mudança organizacional passou a focar as pessoas e suas relações. O foco foi deslocado para o comportamento e o clima organizacionais. Partia-se do pressuposto que a redução do nível de conflito e a melhoria das relações entre as pessoas poderiam melhorar o desempenho das empresas.

Num terceiro momento os teóricos começaram a valorizar o ambiente como determinante chave das mudanças. O pressuposto básico era que quanto maior fosse a adaptação da organização ao seu ambiente, melhor seria seu desempenho. Mudança

organizacional nesse momento passou a ser algo intimamente ligado a planejamento estratégico.

O quarto momento pode ser associado ao *boom* dos processos de qualidade e produtividade. Foi a época em que se adotaram as técnicas orientais de administração baseadas no pressuposto de que as mudanças não podem ser vistas como eventos isolados, mas sim como processos de melhoria contínua. Para Wood Jr. e Caldas (1995) essas estratégias se mostraram insuficientes para gerar mudanças qualitativas de maior impacto. Isso levou as empresas a adotarem terapias de choque, através da radicalização nos processos de mudança e das propostas de reinventar as organizações, a partir da reengenharia.

Além desses momentos, verifica-se a tendência recente de tentar resgatar a experiência dos atores organizacionais, através da idéia das *learning organizations*, segundo a qual não se parte do zero, como na reengenharia, mas leva-se em conta o conhecimento e os objetivos dos indivíduos que compõem a organização; em seguida os objetivos individuais são compartilhados e aprendidos pelo grupo; e finalmente, através do raciocínio sistêmico, se estendem para toda a organização.

Observa-se que em cada uma dessas perspectivas usadas para interpretar mudança organizacional, a ênfase se voltou ora para as estruturas, ora para as pessoas, ora para o ambiente. A busca contínua por novas fórmulas demonstra que nenhuma delas satisfaz plenamente ao interpretar a prática organizacional. Mesmo propostas que procuram reunir todas essas perspectivas também se mostram limitadas, dada a crescente complexidade das organizações.

### **2.1.1 SOBRE O CONCEITO DE MUDANÇA ORGANIZACIONAL**

Um fato que se pode observar na literatura é que entre os autores que estudam a “mudança organizacional”, alguns se referem a ela utilizando o conceito de “adaptação organizacional”, entendida como um conjunto de mudanças (Miles, 1982; Hrebiniak e Joyce, 1985; Kanter et al., 1992); outros, ainda, usam o conceito de “transformação organizacional” (Child e Smith, 1987).

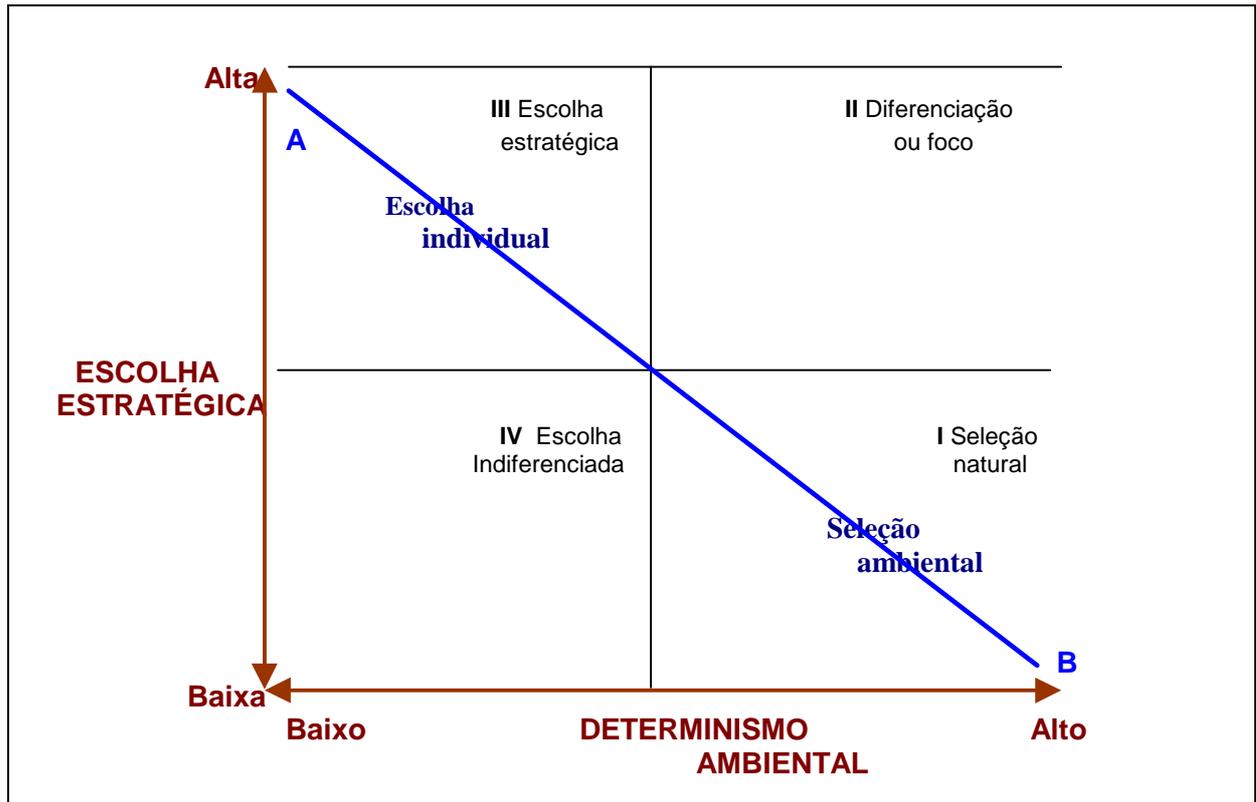
Miles (1982) é um dos que utilizam o termo “adaptação” para se referir às estratégias das organizações em suas relações com o ambiente, descrevendo as tipologias de

adaptação como definidas pelo determinismo e pelo voluntarismo. Em sua concepção, ambos estão presentes nessas relações. A visão determinista compreende as abordagens contingencial e da ecologia populacional, e a visão voluntarista enfatiza a abordagem da escolha estratégica. Na abordagem contingencial, a efetividade organizacional se dá em função do ajuste entre a estrutura e os processos organizacionais em relação ao meio ambiente, meio este considerado imutável, mas que impõe restrições e contingências. Na perspectiva da ecologia populacional (ou seleção natural), não há adaptação. As mudanças ocorrem no ambiente, e é este que determina a efetividade da organização; é o meio, e não a administração da organização que faz a seleção; o papel do gerenciamento é nulo e o acesso aos nichos de mercado decorre do acaso.

Na visão voluntarista, Miles (1982) situa a abordagem da escolha estratégica, na qual é enfatizado o processo de escolha e aprendizado que ocorrem na adaptação organizacional. De acordo com esta visão, as organizações complexas não só têm a habilidade de se alterarem de acordo com as contingências - restrições e oportunidades - propostas pelo ambiente, mas elas exercem considerável influência no ambiente em que operam. Passa a ser fundamental a qualidade de liderança, que permite a uma organização minimizar as restrições da adaptação e superar ou contornar obstáculos ambientais e penetrar em domínios mais ricos em recursos e oportunidades.

Para Hrebiniak e Joyce (1985), ao contrário de Miles (1982), voluntarismo e determinismo ambiental não são excludentes. Para os autores, a adaptação organizacional é o resultado da interdependência e interação entre a escolha estratégica (abordagem voluntarista) e o determinismo ambiental. “Tanto a escolha estratégica quanto o determinismo provêm impulsos para a mudança, cada um é causa e consequência do outro em um processo de adaptação” (Hrebiniak e Joyce, 1985, p. 347).

Para esses dois autores, “para entender a dinâmica do fenômeno de mudança, é necessário ‘pensar em círculos’ (Weick apud Hrebiniak e Joyce, 1985), investigar a reciprocidade da relação entre organização e o meio, e estudar a causa mútua que se obtém” (p. 347). Considerando escolha estratégica e determinismo ambiental como variáveis independentes, os autores propõem uma tipologia combinando escolha estratégica alta ou baixa e determinismo ambiental alto ou baixo (Figura 1), resultando em quatro tipos de adaptação organizacional.



**Figura 1-** Relação entre escolha estratégica e determinismo ambiental na adaptação organizacional  
**Fonte:** Hrebiniak e Joyce, 1985.

Child (1972) não concorda que haja um determinismo ambiental. Em sua opinião, existe o exercício da escolha; os tomadores de decisão percebem e avaliam o ambiente. Para ele, a estratégia e a estrutura organizacionais dependem muito mais dos processos de percepção e avaliação dos tomadores de decisão do que da influência de um ambiente de natureza puramente econômica. Por isso, Child (1972) enfatiza o papel daqueles que detêm o poder de decidir em uma organização, ou seja, a coalizão dominante. O conceito de coalizão dominante muda a visão da estrutura organizacional, que deixa de fazer sentido como um imperativo funcional, e passa a exigir uma interpretação política, pois reflete uma situação de poder e resistência.

Em suas conclusões, Child (1972) propõe um modelo teórico que leva em conta o exercício da escolha estratégica pela coalizão dominante. É ela que avalia a organização - interna e externamente - e com base em sua visão faz a escolha das metas a serem alcançadas. A decisão levará a um nível de performance que, por sua vez, será novamente analisada pela coalizão dominante, que decidirá qual estratégia seguir novamente. Para o autor, essa é uma proposta voluntarista e que foge do fatalismo do “pathos metafísico”. Seguindo nesse raciocínio, Child e Smith (1987) não usam a palavra “adaptação”, mas

“transformação”, estando implícito nesse conceito a possibilidade do homem criar o ambiente ao qual o sistema organizacional se adapta. O ator humano não reage ao ambiente, ele o faz, dependendo do grau em que isso é possível.

Para Pettigrew (1987), contudo, é preciso tomar cuidado ao conceber a idéia simplista que liga liderança com mudança. Para ele, essa relação não é tão linear, porque envolve várias questões: o conteúdo da mudança; as teorias e os modelos de homem; a necessidade de examinar ação e estrutura, continuidade e mudança, além de fontes exógenas e endógenas de transformação. Assim, destaca o papel do líder como central, mas não único; enfatiza a liderança, mas reconhece limites na atuação do líder. É nessa questão que residem as principais diferenças entre a abordagem de Pettigrew (1987), e as de autores como Kanter et al. (1992) e de Child (1972). Kanter et al. (1992) vêem a mudança como algo que não pode ser decidido, pois depende do ambiente, dos acionistas, dos *stakeholders* (grupos ou indivíduos que podem afetar ou serem afetados, direta ou indiretamente, pela ação da organização) etc., e chamam a atenção para as limitações dos líderes e gerentes na promoção das mudanças. Child (1972), por outro lado, enfatiza o papel da escolha estratégica e as possibilidades do ator humano mudar o ambiente organizacional.

No estudo da mudança organizacional, além da estrutura e estratégia da organização, existe ainda, para Pettigrew (1987), uma complexa rede ou teia cultural e política a ser investigada. Portanto, para o autor, é preciso ir além de uma teoria simplista de mudança, e olhar também para as continuidades; para padrões e idiosincrasias, para as ações dos indivíduos e também dos grupos, para a contingência e a surpresa. É preciso dar à história e aos processos sociais a oportunidade de revelarem sua desordem. Ele afirma que grande parte das pesquisas que têm sido feitas sobre mudança organizacional é não-histórica, não-processual e não-contextual, o que reflete os vieses inerentes às ciências sociais em geral, e aos estudos das organizações em particular.

Para superar as limitações do que se tem produzido sobre mudança organizacional, o autor sugere uma abordagem de pesquisa contextualista, histórica e processual. Esta abordagem baseia-se numa análise dinâmica e holística do processo de mudança, e na compreensão do fenômeno nos níveis vertical e horizontal. O vertical refere-se às interdependências entre as várias instâncias de análise (individual, grupal, organizacional, social). O nível horizontal refere-se à interconexão seqüencial do fenômeno no tempo histórico, presente e futuro (Pettigrew, 1987).

Pettigrew et al. (1992) também vêem as organizações como sistemas políticos e culturais. Por esse motivo, para esses autores, não há como analisar o processo de mudança apenas pelo lado racional de recursos, objetivos, performance... Assim, estratégia e estrutura não são construtos funcionais neutros, mas sistemas capazes de proteger os interesses dos grupos dominantes. Essa visão cultural e política é que irá legitimar ou não uma transformação organizacional. Portanto, para os autores, a mudança é um produto do processo que tem como força motriz a busca contínua e histórica por poder e por status. Enfatizando os elementos políticos na análise das mudanças organizacionais, ganha-se maior possibilidade de explicar as continuidades e as mudanças; os autores reconhecem também, a necessidade de considerar o *"cui bono?"* da mudança, ou seja, quem se beneficia com ela. É por isso que, em termos metodológicos, Pettigrew et al. (1992) adotam o estudo de caso histórico, qualitativo, processual e longitudinal, e consideram os antecedentes históricos e cronológicos vitais para a pesquisa.

### **2.1.2 A DIMENSÃO POLÍTICA DOS PROCESSOS DE MUDANÇA**

A propósito dos elementos políticos contidos nos processos de mudança, Mintzberg (1983a) chama a atenção para o fato de que a análise organizacional é sempre uma análise do poder. Para ele, o comportamento organizacional resulta de um jogo de poder, no qual os influenciadores, tanto os internos como os externos, utilizam meios e sistemas de influência, interagindo e barganhando entre si, formando coalizões externas e internas. Por meio de relações de dependência ou de reciprocidade, as coalizões procuram controlar recursos, habilidades técnicas e conhecimentos considerados críticos à organização, a fim de obter parcelas de poder. Portanto, o objetivo da análise organizacional, na visão de Mintzberg (1983a), é procurar entender a estrutura e o fluxo de poder dentro e ao redor da organização.

Reforçando essa idéia, Child (1984, apud Duarte, 1999), enfatiza que a implementação das mudanças representa a dimensão política de um processo de mudança, pois reflete uma situação de poder e resistência. Qualquer decisão dentro de uma organização resulta de um processo político e, quando a decisão envolve mudanças radicais, o processo político torna-se ainda mais ativo.

Para Child (1972), o conceito de coalizão dominante abre a visão da estrutura organizacional para uma interpretação política dos fatos. Dentre os grupos de poder ele

destaca o papel da coalizão dominante, composta por aqueles que detêm a decisão em uma organização. Porém ele alerta para o fato de que é possível encontrar situações em que existe mais de uma coalizão dominante na organização, e também que coalizão dominante não identifica necessariamente os detentores da autoridade formal, mas refere-se àqueles que detêm maior poder em um determinado período de tempo.

Freeman (apud Javidan, Murray e Reschenthaler, 1990) destaca o papel dos *stakeholders*, ou seja, os grupos ou indivíduos que podem afetar ou serem afetados, direta ou indiretamente, pela ação da organização na busca de seus objetivos, em termos de seus produtos, políticas e processos operacionais. Para ele, o que garante a sobrevivência da organização é a existência de um equilíbrio ou um relacionamento estável e sustentável entre a organização e os *stakeholders*. Stoner e Freeman (1995) complementam essa idéia, lembrando que uma questão particular pode unir diversos desses *stakeholders*, formando coalizões, que podem apoiar ou se opor à política organizacional.

Essa abordagem da organização como um sistema político, também para Morgan (1996), possibilita ver como toda atividade organizacional é baseada em interesses. Os objetivos organizacionais, a estrutura, a tecnologia, a estruturação de cargos, o estilo de liderança e outros aspectos formais do funcionamento organizacional passam a ser vistos a partir de uma dimensão política. A análise organizacional que se baseia nessa perspectiva também ajuda a encontrar uma forma de suplantar as limitações da idéia de que as organizações são sistemas funcionalmente integrados.

Segundo Morgan (1996), muito da teoria organizacional foi construído sob a suposição de que as organizações funcionam como as máquinas ou os organismos e, de acordo com essas concepções, elas são sistemas unificados que ligam parte e todo em busca de sobrevivência. Contudo, a análise da organização como um sistema político, para ele, sugere exatamente o contrário, apontando para as tensões desintegradoras que brotam dos diversos conjuntos de interesses sobre os quais a organização se estrutura.

Outro aspecto que essa análise da organização como sistema político enfatiza, é a compreensão do caráter político do comportamento humano nas organizações, mostrando que as tensões entre os interesses particulares e organizacionais incentivam os indivíduos a agirem politicamente. Finalmente, Morgan (1996) chama a atenção para o fato de que essa análise política permite reconhecer as implicações sócio-políticas dos diferentes tipos de organizações e dos papéis que estas desempenham na sociedade. Segundo ele, embora

seja comum circunscrever divisões entre a teoria organizacional e a ciência política, fica claro que o mundo dos negócios e as organizações têm sempre, em alguma extensão, caráter político, e que as implicações políticas de uma organização necessitam ser sistematicamente exploradas (p. 200-202).

Assim, considerando a dimensão política que existe nos processos de mudança organizacional, o conceito de mudança a ser adotado nessa pesquisa foi o de Pettigrew et al. (1992), segundo o qual, mais do que o resultado de um processo de solução de problemas ou de análise técnica, ou do direcionamento gerencial para eficiência ou eficácia, a mudança é um produto do processo de busca pelo poder e por *status*. Por essa visão é preciso considerar a questão do “*cui bono?*”, ou seja, como indivíduos e grupos de interesse ganham ou perdem à medida que as propostas de mudanças surgem, se consolidam e são implementadas ou fracassam. Por isso, dentro dessa visão política de mudança, é preciso trabalhar com explicações diferentes e até mesmo conflitantes. É importante analisar tanto as continuidades como as descontinuidades, a estrutura e a ação, os fatores endógenos e os exógenos, a mudança não programada e a ação proposital.

Até aqui se procurou apresentar alguns conceitos de mudança organizacional e destacar a dimensão política dos processos de mudança. Foi possível observar que, embora utilizados, até certo ponto, de modo indiscriminado, existem distinções entre os conceitos de mudança. Essas distinções devem ser entendidas em seu significado mais profundo, revelando, diferentes pressupostos teóricos dos autores que os utilizam e diferentes lógicas de ação organizacional. Esses aspectos serão aprofundados nos tópicos a seguir.

### **2.1.3 A LÓGICA SUBJACENTE AOS PROCESSOS DE MUDANÇA**

Frenzel (1993) aborda a importância de se analisar a lógica subjacente ao entendimento de mudança organizacional e aos conseqüentes modelos que suportam o seu gerenciamento. O autor parte da premissa de que os processos de mudança organizacional nas organizações formais são normalmente implementados através de processos intencionais de intervenção. Esses processos, por sua vez, estão ligados a uma determinada lógica ou concepção, que refletirá maior ou menor adequabilidade à complexidade da ação de mudança em estruturas sociais. Frenzel (1993) destaca, em sua análise, as Lógicas Formal, Transcendental, do Inconsciente e Dialética, como definidoras dos processos de mudança organizacional.

Para Frenzel (1993), a concepção mais comumente utilizada nas organizações é a Lógica Formal, não apenas pela conotação científica de que a tarefa de mudança precisa se revestir para ser reconhecida e legitimada, mas também por ser o método de pensamento que viabiliza a premissa da racionalidade funcional, que dá suporte às teorias administrativas consagradas. De acordo com a Lógica Formal, a organização é uma representação social perfeitamente ordenada, na qual os diversos recursos são compartilhados de modo a atender aos objetivos definidos para a organização. Subjacente a ela está a concepção utilitarista de mundo, segundo a qual a racionalidade administrativa admite apenas o retorno econômico ou eficiente da ação humana. A mudança é intencionada por alguns participantes da organização, normalmente a cúpula, em um jogo de forças no qual apenas grupos mais próximos ao poder formal exercem alguma capacidade de influência.

Por não conceber a divergência como componente intrínseco ao ordenamento social, essa lógica expurga o conflito dos seus modelos conceituais. Dessa forma, toda a ação que venha de encontro à mudança pretendida, é interpretada como resistência à mudança, ou seja, uma variável disfuncional. Assim, na visão do autor, os processos de intervenção organizacional calcados na Lógica Formal não respondem adequadamente à complexidade inerente à questão da mudança organizacional (Frenzel, 1993).

Frenzel (1993) distingue, então, outras três concepções para a compreensão da mudança organizacional. Uma delas é a Lógica Transcendental, que preconiza a mudança a partir da consciência da realidade pelo homem. Por essa lógica, os processos de mudança organizacional passam necessariamente pela intencionalidade. Frenzel (1993) cita a administração participativa como exemplo de processo de intervenção organizacional pautado nessa lógica, porém faz uma ressalva, de que às vezes ela é utilizada como instrumento de cooptação dos indivíduos. Para ele, administrar tendo por referência a lógica transcendental significa romper o sistema de castas vigente na concepção lógico-formal, pelo debate e pelas decisões colegiadas, devendo consistir num processo de objetivação da realidade a partir da sua experimentação individual subjetiva.

Os processos de mudança organizacional pautados na Lógica do Inconsciente procuram entender a realidade a partir da explicitação das premissas inconscientes compartilhadas pelos membros da organização. O aspecto fundamental dessa abordagem consiste na liberdade de expressão simbólica desse coletivo, ou seja, em deixar aflorar a cultura da organização, apropriando-se da dimensão da anti-cultura, ou seja, da dimensão

marginal, expurgada da cultura oficial. Residem aí as intervenções antropológico-psicanalíticas, que se preocupam em explicitar e analisar a cultura à luz das noções da História das Mentalidades e também de “categorias apagadas”, além de processos de terapia organizacional (Frenzel, 1993).

Por sua vez, os processos de mudança organizacional regidos pela Lógica Dialética, concebem a mudança como a ordem natural das estruturas sociais. Assim, a característica de mutabilidade dessas estruturas existe, independentemente da intenção do “querer”. E é possível acelerar os processos de mudança, através do incentivo à eclosão das contradições e dos conflitos inerentes a qualquer organismo social, como força geradora da dualidade, e ao mesmo tempo através do incentivo ao seu gerenciamento, como força geradora da síntese (Frenzel, 1993).

Frenzel (1993) observa que, na literatura mais contemporânea, a compreensão da organização, de sua dinâmica estrutural e de suas finalidades, vem abandonando a concepção tecnocrata-comportamentalista até então vigente como paradigma exclusivo, e volta-se para o resgate das múltiplas racionalidades inerentes ao pensar humano, para melhor compreensão das relações de trabalho.

Para melhor compreender os fundamentos dos processos de mudança, além de ser importante analisar a lógica que está por trás da prática organizacional (e que se manifesta nos processos de mudança), cabe ir um pouco mais além, buscando inserir essa análise numa esfera sociológica, tentando desvelar o seu significado dentro de um quadro explicativo mais amplo, ou seja, das teorias da sociedade, interpretando o fenômeno organizacional como parte indissociável do fenômeno social.

Assim, se por um lado Frenzel (1993) analisa a lógica que está por trás dos processos de mudança organizacional, por outro, numa análise sociológica, Burrell e Morgan (1979) abordam os pressupostos que compõem as teorias da sociedade, identificando as diferentes visões de mundo para interpretar o fenômeno social.

#### **2.1.4 AS VISÕES DE MUNDO SOBRE A SOCIEDADE PARA A COMPREENSÃO DOS PROCESSOS DE MUDANÇA**

Burrell e Morgan (1979) estudaram os pressupostos sobre os quais se pautam as teorias sociais, os quais distinguem as diferentes visões sobre a sociedade. Segundo esses

autores, até a década de 60, esses pressupostos caracterizavam duas concepções contrárias, e o embate entre elas foi chamado “debate ordem-conflito”. Em outras palavras, havia abordagens que enfatizavam a ordem social e o equilíbrio no estudo da sociedade; e por outro lado, havia aquelas que se preocupavam com a mudança, o conflito e a coerção nas estruturas sociais. Os teóricos da ordem atribuíam aos sistemas sociais as características de comprometimento, coesão, solidariedade, consenso, reciprocidade, cooperação, integração e manutenção; já os teóricos do conflito interpretavam os sistemas sociais a partir das suas características de coerção, divisão, hostilidade, dissenso, conflito, desintegração e mudança (Burrell e Morgan, 1979).

No final dos anos 60, esse debate foi encerrado, uma vez que alguns teóricos, buscando uma síntese, apontaram os aspectos funcionais do conflito social e incorporaram o conflito como uma variável dentro da teoria da ordem. Na avaliação de Burrell e Morgan (1979) esse debate encerrou-se prematuramente, uma vez que a tentativa de reduzir os dois modelos a uma base comum ignora as diferenças fundamentais que existem entre eles.

De modo a resgatar as diferenças entre esses dois modelos e para tentar elucidar a ambigüidade surgida com o encerramento do debate, Burrell e Morgan (1979) propõem que essa discussão seja restabelecida, colocando como tema central as noções de regulação e mudança radical.

Os autores introduzem o termo “sociologia da regulação” referindo-se aos trabalhos preocupados em oferecer explicações da sociedade em termos que enfatizam sua ordem, sua unidade e sua coesão. É a sociologia que está essencialmente preocupada com a integração, com o consenso, com a necessidade de regular as ações humanas. Suas questões básicas concentram-se sobre a necessidade de entender por que a sociedade é mantida como uma entidade e por que ela tende a conservar-se una, ao invés de se dividir.

A “sociologia da mudança radical”, ao contrário da sociologia da regulação, tem a preocupação básica de encontrar explicações para a mudança, para o conflito estrutural e para os modos de dominação e contradição estrutural. É a sociologia que está essencialmente preocupada com a emancipação do homem das estruturas que limitam seu potencial para o desenvolvimento. As questões básicas sobre as quais ela se concentra são as privações do homem, tanto as materiais quanto as psíquicas. Ela vê muito mais o que é potencial do que o que é real e está preocupada mais com o que é possível do que com o que é, mais com alternativas do que com a aceitação do *status quo*.

A distinção entre essas duas sociologias pode ser ilustrada na forma esquemática constante da Figura 2, na qual pontos de vista extremos são contrapostos de forma a ilustrar as diferenças essenciais entre elas.

Sociologia da regulação		Sociologia da mudança radical
<i>status quo</i>	↔	mudança radical
ordem social	↔	conflito estrutural
consenso	↔	modos de dominação
integração social e coesão	↔	contradição
solidariedade	↔	emancipação
satisfação das necessidades	↔	privação
realidade	↔	potencialidade

**Figura 2:** Preocupações básicas da Sociologia da Regulação e da Sociologia da Mudança Radical

**Fonte:** adaptado de Burrell e Morgan, 1979, p.18

Tendo em vista a breve abordagem realizada a respeito das lógicas subjacentes à mudança organizacional e dos pressupostos das teorias da sociedade, observa-se que grande parte dos teóricos das organizações ainda compreendem o processo de mudança a partir de pressupostos da Lógica Formal (Frenzel, 1993), ou seja, uma lógica que não considera o conflito como inerente ao processo de mudança. Pode-se constatar também que a maior parte das perspectivas usadas para interpretar mudança organizacional citados por Wood Jr. e Caldas (1995) partem de uma visão da sociologia da regulação.

Resultados da pesquisa de Bertero e Keinert (1994) também demonstram que no Brasil é inegável o predomínio da abordagem funcionalista na análise organizacional. Por meio de uma análise dos artigos publicados na Revista de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas, no período 1961-1993, os autores procuraram identificar a evolução da análise organizacional no Brasil, de modo a observar, entre outros indicadores, a tendência à utilização de escolas ou perspectivas teóricas. Registraram uma produção apenas incipiente no âmbito do paradigma interpretacionista e a ausência de trabalhos de cunho “radical”, tanto humanista quanto estruturalista.

Esses resultados são compatíveis com a pesquisa de Machado et al. (1990), que avaliou o estado da arte da produção acadêmica sobre organizações no Brasil, por meio da análise dos artigos publicados em revistas brasileiras consideradas, pelos autores, como as

principais na área de administração. Os autores chegaram à conclusão de que cerca de 80,3% dos estudos considerados seguem uma perspectiva funcionalista, sendo que apenas 9,9% podem ser considerados de cunho estruturalista radical; 9,1% de visão interpretativa e apenas 0,7% humanista radical.

Reforça ainda mais essas conclusões, o estudo de Martins (1997), que analisou a produção científica dos programas de pós-graduação em Administração do Estado de São Paulo no período de 1980-93. Seu estudo mostrou que entre os trabalhos analisados 14,5% são norteados por uma abordagem crítico-dialética, 4% seguem uma orientação fenomenológico-hermenêutica e 68,5% situam-se entre as posições funcionalista, sistêmica, positivista e empirista, além de 13% que foram considerados como “outras abordagens”.

Com essa discussão teórica sobre mudança organizacional pretendeu-se não apenas discutir conceitos e diferentes abordagens dos autores e pesquisadores do assunto, mas também delinear um *background* que permitisse refletir sobre a lógica que regeu o processo de mudança organizacional estudado, e sobre os pressupostos dos tomadores de decisão, a respeito da sociedade.

No tópico a seguir, apresenta-se uma breve discussão a respeito do conceito de estratégia organizacional, a título de introdução ao sub-item que virá mais à frente, no qual se pretende explorar com maior profundidade e abrangência, uma das estratégias de mudança, ou seja, a estratégia de fusão (2.2.3). Na continuidade, será focado, ainda com maior especificidade, o fenômeno da fusão pesquisa agrícola-extensão rural no Brasil e, em particular, em Santa Catarina (2.2.4).

## **2.2 ESTRATÉGIA**

De acordo com a literatura administrativa recente, as empresas, trabalhando com mudanças rápidas, diante do dinamismo de seu ambiente interno e externo, devem agir de modo a evitar ameaças e aproveitar oportunidades. Em outras palavras, precisam desenvolver estratégias.

O conceito de estratégia teve sua origem entre os militares, na Antiga Grécia, e era compreendido como a arte de dispor os exércitos no campo de batalha. Adaptado à área de administração neste século, por volta dos anos 40, estratégia passou a ser entendida como um plano que possibilita escolher a melhor ação em uma dada situação.

Inúmeras definições, classificações e tipologias foram sendo propostas e adotadas pelos teóricos e pelas organizações, no decorrer dos anos, sempre, porém, com o sentido de constituir um conjunto de diretrizes estabelecidas para orientar as decisões das empresas e levá-las a alcançar seus objetivos.

Dentro da imensa literatura que se produziu ao longo dos últimos anos a respeito desse tema, duas questões foram eleitas por serem consideradas relevantes para o presente trabalho: os tipos de estratégias, e como elas são definidas. Diferentes autores desenvolveram classificações e taxonomias para facilitar o entendimento do fenômeno da administração estratégica (Miles e Snow, 1978; Idenburg, 1993; Gold e Campbell, 1993; Mintzberg, 1973, 1993, entre outros). Embora reconhecendo as contribuições de cada um deles, optou-se pela abordagem de Mintzberg, autor que, além de dedicar-se ao estudo da estratégia organizacional, tanto do ponto de vista acadêmico como empresarial, faz também uma avaliação de todos esses conceitos e tipologias, e como síntese, propõe três formas de se desenvolver estratégias (Mintzberg 1973) e cinco tipos de estratégias organizacionais (Mintzberg, 1992).

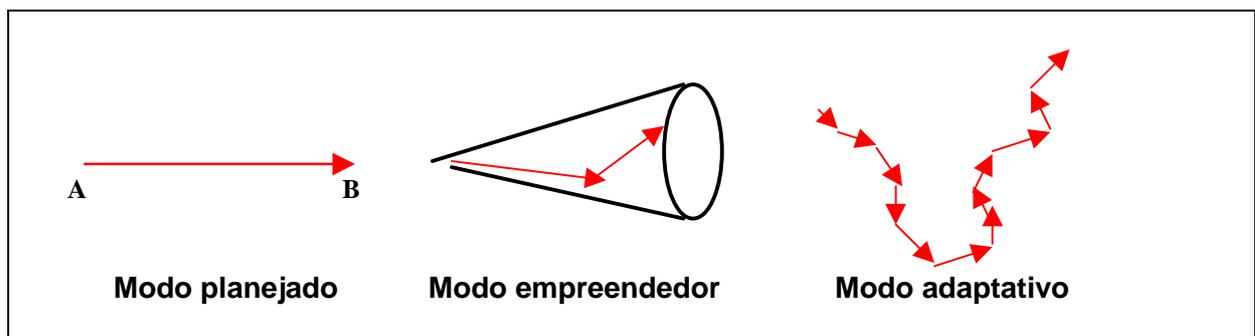
### 2.2.1 FORMAS DE DESENVOLVER ESTRATÉGIAS ORGANIZACIONAIS

Mintzberg (1973) discute como são definidas as políticas e as estratégias pelas empresas do setor privado e pelo setor público. Para ele, todas as organizações guiam-se por uma estratégia, mesmo quando ela não é deliberadamente planejada. Planejar é apenas um dos modos como as organizações podem formular suas estratégias. Para Mintzberg (1973), contudo, existem outros modos de produzir estratégias - o modo empreendedor e o modo adaptativo (Figura 3).

No **modo planejado** (*the planning mode*) a definição de estratégias é orientada por análises sistemáticas e profundas do ambiente, a partir do pressuposto de que tais análises possibilitam compreendê-lo e influenciá-lo. Nesse modelo o analista desempenha o papel principal na definição das estratégias, aplicando técnicas de administração, análise política, avaliação de custos e de benefícios das várias possibilidades, para formular estratégias de longo prazo. O modo planejado de definir estratégias leva a organização a pensar em termos amplos e globais, e a desenvolver um senso de direção estratégica, no âmbito do qual todas as decisões e ações ficam integradas. Existe um plano específico, que consiste num único passo predefinido para chegar a um ponto final claro (Figura 3).

No **modo empreendedor** (*the entrepreneurial mode*) a definição de estratégias caracteriza-se pela busca de novas oportunidades; o poder é centralizado nas mãos do empreendedor, que tem a estratégia na cabeça e faz dos objetivos organizacionais os seus próprios objetivos pessoais. O empreendedor é aquele que prospera na incerteza; tem o crescimento como seu objetivo dominante, e a estratégia é guiada pela sua própria visão e não por um plano da organização. As organizações que definem suas estratégias no modo empreendedor vêem o ambiente como algo maleável, uma força a ser confrontada e controlada (Figura 3).

No **modo adaptativo** (*the adaptive mode*) parte-se do pressuposto de que existe um ambiente muito complexo, um poderoso *status quo* e divisão de poder entre as coalizões. A definição de estratégias reflete a falta de objetivos claros e é caracterizada pela busca de soluções para os problemas existentes (reativa), ao invés da busca por oportunidades (proativa). Por isso, as decisões são sempre incrementais, fragmentadas e desconexas, adaptadas às necessidades do momento. A organização adaptativa procura mais satisfazer os grupos que detêm poder do que buscar lucro ou crescimento. Devido à complexidade do ambiente e à impossibilidade de fugir desse *status quo*, é necessário negociar sempre com a incerteza, dando pequenos passos incrementais, em reação às forças do ambiente (Figura 3).



**Figura 3** - Passos para a definição estratégica nos modos planejado, empreendedor e adaptativo  
**Fonte:** Mintzberg, 1973

Mintzberg (1973), contudo, não prescreve um modelo como sendo superior aos demais ou viável para qualquer situação. Ao contrário, ele enfatiza que é praticamente impossível encontrar organizações utilizando apenas um modo de construir suas estratégias. O que mais freqüentemente acontece, segundo ele, é elas adotarem mais de um modo, e que isso vai depender do momento histórico, dos objetivos e das contingências

ambientais. Ele também reconhece a necessidade das organizações estarem no modo adaptativo, parcialmente, todo o tempo (p. 53).

### 2.2.2 TIPOS DE ESTRATÉGIA ORGANIZACIONAL

Mintzberg (1992) salienta que a palavra estratégia tem sido usada de diversas formas, ainda que, tradicionalmente, tenha sido definida somente de uma forma: como algo inteiramente planejado; como um conjunto de objetivos e metas a serem alcançados, guiados por políticas de ação e expressos sob a forma de programas, projetos e atividades. Segundo ele, o reconhecimento de que existem múltiplas definições pode contribuir para esclarecer esse complexo campo de estudo. Assim, ele trabalha com quatro diferentes definições: estratégia como um plano, como uma posição, como uma perspectiva e como um padrão.

A primeira definição concebe a estratégia como instrumento de mudança, propriamente dito; é a definição de **estratégia como um plano**, ou seja, cursos de ação conscientemente pretendidos, envolvendo escolha intencional. Por essa definição, as estratégias possuem duas características essenciais: são elaboradas e estabelecidas antes das ações às quais elas se aplicam e são desenvolvidas consciente e propositalmente. Nessa acepção, um importante foco de análise é o papel dos líderes. Vista como um plano, a análise da estratégia parte de como os líderes tentam estabelecer direção para as organizações e colocá-las em cursos de ação predeterminados (Mintzberg, 1992, p. 18).

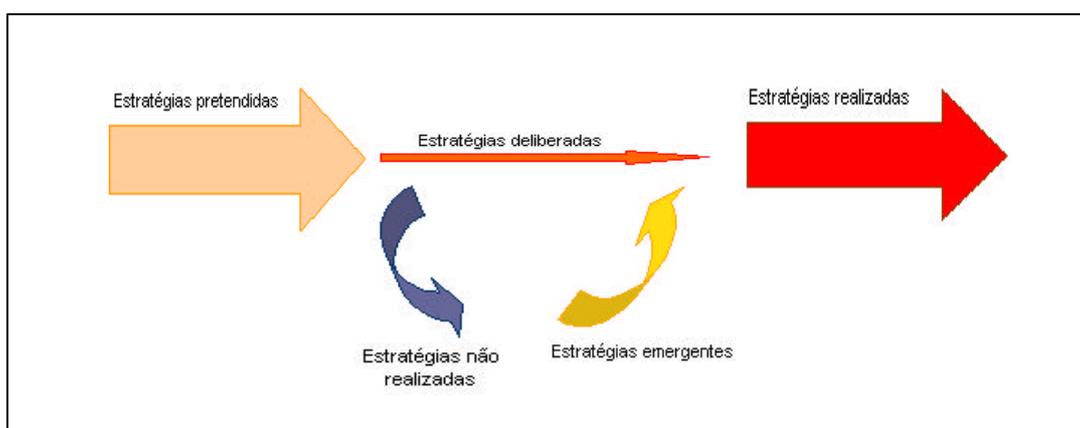
A estratégia entendida como um plano também pode se caracterizar como um **“estratagema”** (ploy). Em outras palavras, a estratégia é um plano de um estratagema, uma manobra planejada para ganhar vantagem em face de um oponente ou concorrente. Compreende as ações realizadas no campo da competição, onde astúcia, blefes, ameaças, jogadas e outras manipulações são empregadas planejadamente para ganhar vantagem, burlar e desencorajar os competidores.

O autor também explora a definição de **estratégia como uma “posição”**, que é a forma de posicionar a organização no seu ambiente competitivo. Como uma posição, a estratégia torna-se uma força mediadora ou elo entre organização e ambiente, ou seja, entre o contexto interno e o externo, de modo a garantir um domínio ou nicho no mercado. Por essa definição, a estratégia pode ser uma forma da organização enfrentar, evitar ou subverter seus concorrentes. Mintzberg (1992) enfatiza que esta definição de estratégia é compatível com todas as demais.

Na análise da **estratégia como uma “perspectiva”** olha-se para dentro da organização. Este conceito não reflete uma posição escolhida, nem algo planejado, 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”**. Um padrão não pode ser preconcebido. Ele é constituído pelo conjunto das estratégias efetivamente realizadas pela organização (não só as que constam dos planos); podem ser pretendidas ou não, e são observadas na consistência do comportamento organizacional ao longo do tempo.

Na visão de estratégia como um padrão é possível observar (Figura 4) a existência de **estratégias pretendidas** (intenções que podem ser ou não ser formalizadas em planos), **deliberadas** (intenções que existiram previamente e foram formalizadas) como também aquelas **emergentes** (padrões desenvolvidos na ausência de intenções ou a despeito deles; são estratégias que surgem sem ser planejadas, mas que são realizadas) e as estratégias **realizadas** (as efetivamente realizadas, tenham sido deliberadas ou emergentes), além das **não realizadas**.



**Figura 4** - Tipos de estratégia que compõem o padrão estratégico  
**Fonte:** Mintzberg, 1992

A importância desse conceito de estratégia como padrão está em que por meio dele pode-se ir além do conceito convencional de estratégia como algo planejado e normativo, e observar com maior amplitude o **processo de mudança organizacional**.

Na análise do processo de mudança organizacional que resultou na fusão da pesquisa agrícola com a extensão rural em Santa Catarina, pretende-se levar em conta todas as definições de estratégia referidas por Mintzberg (1992).

No próximo tópico será enfocada especificamente a estratégia de fusão. Não é muito comum que os autores que analisam as estratégias das organizações em sua inserção no ambiente ou no mercado, incluam a estratégia de fusão entre as diferentes possibilidades de crescimento das empresas. Porter (1986), por exemplo, faz referência às estratégias de diferenciação, liderança de custo, foco (em custo e em diferenciação), integração vertical e expansão da capacidade. Day (1989) destaca as de diferenciação, liderança de custo e expansão; e Chandler (apud Galbraith e Kazanjian, 1986) cita a expansão de volume, dispersão geográfica, integração vertical e diversificação de produto. Por este motivo cabe destacar Aaker (1984), que cita, além das estratégias de penetração, de desenvolvimento de produto, desenvolvimento de mercado, integração vertical, diversificação (relacionada ou não relacionada) e de aquisição, a estratégia de fusão.

### **2.2.3 ESTRATÉGIA DE FUSÃO**

Embora se observe que as fusões de empresas se multiplicaram em anos recentes, esse não é um fenômeno novo. Há mais de um século que empresas de porte, nos Estados Unidos, passaram por grandes consolidações. Contudo, a partir da década de 70, as fusões e aquisições cresceram muito em todo o mundo, tanto em tamanho quanto em valor. No Brasil, os dados históricos a respeito de fusões de empresas não estão muito sistematizados e, portanto, não permitem reflexões conclusivas, porém eles possibilitam observar que o nosso país segue a tendência mundial, ou seja, esse tipo de reestruturação visa, cada vez mais, a especialização das atividades das empresas e a concentração de mercado.

Apesar desse crescimento no número de fusões em todo o mundo, até pouco tempo atrás esse não era um tema muito freqüente nas pesquisas nem nas reflexões dos estudiosos da teoria organizacional. O que existia eram estudos e relatórios a respeito de fusões de grandes corporações, porém eles costumavam privilegiar a análise dos aspectos

financeiros que envolvem esses processos, assim como questões relacionadas aos ativos, balanços e à situação das empresas no mercado. Também eram encontrados trabalhos percorrendo e analisando as implicações de processos de aquisições de empresas, incorporações, alianças estratégicas e “joint ventures” que, embora guardem semelhanças com os processos de fusão, não são processos exatamente iguais. Mesmo nos Estados Unidos, onde a produção bibliográfica é bem mais significativa, até hoje grande parte dos livros trata das fusões de empresas com uma abordagem eminentemente prescritiva e gerencialista.

No Brasil, embora não seja um tema ainda muito explorado em trabalhos acadêmicos e em pesquisas, do ponto de vista da análise organizacional o que se percebe atualmente é que, com a intensificação da tendência ao aumento de fusões, já se observa o surgimento de trabalhos e pesquisas publicados sobre essa temática. A conclusão que emerge do levantamento realizado por Santos (1999), ao acompanhar o estado da arte das fusões, na imprensa e em periódicos especializados em economia e negócios, no período de 1998-99, é que, de modo geral, as fusões de empresas no Brasil têm como objetivo otimizar resultados, ganhar produtividade e diminuir os custos das empresas.

Também avaliações de casos relatados e de estudos realizados demonstram que nem sempre fica clara a definição que os autores adotam ao falar de fusão. Muitas vezes as aquisições ou alianças são denominadas fusões, e às vezes ocorre o inverso, deixando dúvida, se de fato o processo em foco trata de uma fusão (Santos, 1999; Santos e Ichikawa, 2000).

É importante destacar, contudo, que o conceito de fusão, apesar das semelhanças com outros processos de mudança organizacional, implica em condições especiais. Numa fusão deve haver um efeito sinérgico entre as empresas fundidas, de modo que, ou as habilidades e os recursos de um parceiro melhorem a posição competitiva do outro (diversificação relacionada), ou a fusão possibilite ganhos ligados a fluxo de caixa, taxa de retorno sobre investimentos etc. (diversificação não relacionada) (Aacker, 1984). Para Sandroni (1994), o termo geralmente é utilizado quando uma empresa adquire outra e é criada uma nova razão social. Brealey e Myers (1995, apud Suen e Kimura, 1997) definem que, sob a ótica financeira, as fusões ocorrem, *strictu sensu*, quando duas ou mais empresas são combinadas, resultando uma empresa que mantém a identidade de uma delas; as outras empresas desaparecem, sob o aspecto jurídico, embora os ativos humanos

e materiais com os quais tenham ingressado na fusão agora sejam geridos pela outra empresa.

Contudo, a Lei 6404/76, que rege as sociedades por ações, no Brasil, define fusão de outra forma. Segundo esse diploma legal, a fusão levaria ao desaparecimento das empresas anteriores, resultando em uma nova empresa (Suen e Kimura, 1997).

De modo geral, a abordagem teórica que existe sobre os processos de fusão e aquisição tem como foco as questões de escala e sinergia, segundo a qual a combinação de duas empresas pode oferecer vantagens estratégicas significativas pela complementaridade de pontos fortes, competências, posições no mercado, produtos e tecnologia (Nadler e Limpert, 1994, apud Tortato, 1999), ganhos operacionais (Kloeckner, 1994, apud Tortato, 1999) e aprendizagem organizacional (Villinger, 1996, apud Tortato, 1999)

Kanter et al. (1992) analisando numerosos casos de mudança e adaptação organizacional, classificam as fusões (assim como as uniões, aquisições, vendas, privatizações, liquidações e até alianças estratégicas) como mudanças dramáticas de identidade organizacional ou “mudanças em nível macro” (p. 212). Eles afirmam que tais mudanças de identidade normalmente envolvem complexas questões legais, além de serem processos que se tornam públicos, podendo gerar mobilizações por parte de pessoas e grupos envolvidos, antes mesmo de sua efetivação. Outra característica das mudanças de identidade organizacional é que o foco de atenção dos empresários freqüentemente se concentra mais nas questões ligadas aos ativos tangíveis (produtos, prédios, maquinário, equipamentos, contratos, patentes, situação financeira, preços etc.), e menos sobre as questões operacionais, gerenciais ou de cultura.

Kanter et al. (1992) acrescentam, ainda, que o gerenciamento do topo costuma superestimar o grau de cooperação que vai encontrar durante o processo e também subestimar os custos da integração das empresas. E advertem que, se mal gerenciadas, as reestruturações e mudanças podem fazer as pessoas sentirem-se ansiosas, confusas, desamparadas, e aumentar a vulnerabilidade da empresa à redução da produtividade e à redução do comprometimento dos empregados.

As mudanças de identidade levam também as empresas a mudanças na sua imagem, símbolos, *slogans* e até a mudanças de nome. Essa questão do nome, que parece ser a parte mais simples, na verdade não é, devido aos significados implícitos que um nome

traz: pode revelar quem são os “vencedores” e quem são os “vencidos” no processo de fusão (Kanter et al., 1992).

Outro tipo importante de mudança decorrente das fusões, apontado por Kanter et al. (1992) é no controle da organização. Esse tipo de mudança envolve poder e política, a presença de coalizões dominantes, e novos atores. Para eles, os *stakeholders* buscam mudanças no controle para proteger ou aumentar seus interesses e para obter maior poder (p. 233). Os autores também enfatizam que uma mudança no controle de uma empresa pode ser uma oportunidade que permite romper ou renegociar contratos, impor uma disciplina mais rígida, e até mesmo fazer mudanças no gerenciamento, as quais permitem a entrada de “sangue novo” e trazem idéias novas.

Na análise de Aacker (1984), uma aquisição, assim como uma fusão, permite a implementação de uma estratégia de crescimento dentro de prazo menor e com maior segurança do que o simples desenvolvimento de uma empresa. Enfatiza, contudo que essa estratégia exige investimentos consideráveis e envolve muitos problemas decorrentes da operação conjunta de empresas diferentes. Por isso o critério de aquisição ou de fusão deve refletir os objetivos da empresa e a possibilidade de obter efeitos sinérgicos. É importante especificar claramente a natureza do *fit* estratégico esperado, como por exemplo, se é exportar pontos fortes para a outra empresa ou importar habilidades e recursos.

Aacker (1984) apresenta uma classificação das fusões, segundo a qual elas podem ser basicamente horizontais ou verticais. **Fusões horizontais** são as que envolvem duas empresas que competem no mesmo produto-mercado, gerando uma preocupação principal sobre a forma pela qual o nível de concentração do mercado é afetado, ou seja, o quanto as vendas da indústria ficam concentradas nas mãos de poucas empresas. Nas **fusões verticais** a questão que surge é referente à possibilidade de exclusão do mercado, dos fornecedores que atendiam a empresa adquirida (quando a fusão implica numa integração para frente) ou dos consumidores dos produtos da empresa adquirente (quando a integração for para trás).

Aaker (1984) cita, ainda, as **fusões de conglomerados**, nas quais as empresas envolvidas representam diferentes produtos-mercado. Nesse caso, a questão principal refere-se à possibilidade de que um entrante potencial seja eliminado devido à fusão, pelo aumento natural da competição, ou de que ele se retire achando que não tem condições de competir diante de tal conglomerado.

Sob outro ponto de vista, as fusões podem ocorrer “por combinação” ou fusão propriamente dita, quando duas companhias se unem para compor uma nova; ou “por anexação”, quando uma ou mais companhias aportam seus ativos a outra já constituída e com a qual formam uma só empresa (Suero, 2001).

Embora concentrando sua atenção nas implicações da legislação antitruste e nas questões relativas ao mercado das empresas, Aaker (1984) chama a atenção para os problemas relativos à integração das organizações, tanto na sua forma como no seu conteúdo, reconhecendo que estes problemas podem redundar em uma organização difícil de administrar.

Com essa preocupação sobre a administração de empresas que passaram por processos de fusão ou aquisição, Salk (1994, apud Tortato, 1999) propõe uma tipologia de formas de gestão, na qual a caracterização de cada um dos tipos pode ser assim descrita:

- ◆ A forma de gestão pluralista se guia por acordos e amplas políticas que implicam em interferência mínima na independência ou prerrogativas de cada uma das partes. No aspecto organizacional as fronteiras e a autonomia das partes são respeitadas, exceto para a construção de pontes de comunicação e coordenação entre executivos do nível estratégico de suas organizações.
- ◆ Na federação, ao mesmo tempo em que há pressões para autonomia das partes e preservação da identidade cultural, também há para alimentar-se seletivamente da integração e interdependência em algumas atividades. Do ponto de vista organizacional, somente funções ou atividades selecionadas são integradas através de grupos de cooperação ou fusão.
- ◆ Na unificação, os líderes criam uma nova entidade organizacional através de uma absorção de partes das duas empresas envolvidas. Velhos grupos e hierarquias em ambas as organizações desaparecem, ou são transformados por mudanças na configuração dos membros. É comum a troca de dirigentes, e mudanças na identidade e na lealdade dos membros. Muitas vezes é forjada uma nova estrutura interna, diferente das encontradas nas empresas formadoras.

No que diz respeito às vantagens e desvantagens dos processos de fusão, Suero (2001) assinala como vantagens, a diminuição dos gastos com operação e produção da empresa, devido à redução de pessoal; o aumento da rentabilidade e redução de custos,

pois os instrumentos de produção são mais convenientemente utilizados quando administrados sob uma única direção e no mesmo espaço; cessa a rivalidade e a concorrência; garante uma administração mais metódica e uma fiscalização mais centralizada; a companhia se transforma numa sociedade mais sólida e passa a desfrutar de maior crédito comercial.

Como desvantagens são apontadas: a tendência à paralisia, decorrente do gigantismo; se mal conduzida, uma fusão pode significar aumento das dificuldades; pode levar à criação de monopólios e oligopólios; reduz o número de empregos; se não for bem informada a terceiros, pode gerar pânico e confusão; se improvisadas, mal concebidas ou mal implementadas, as fusões podem permitir a alta de preços do produto e até prejuízos na qualidade dos bens produzidos (Suero, 2001).

Analisando fusões e aquisições numa perspectiva dos recursos humanos, Olie (1994) e Cartwright e Cooper (1993, apud Tortato, 1999) apontam as altas taxas de insucesso que se verificam nesses processos, atribuindo-os a incompatibilidades culturais entre as empresas envolvidas. Para os dois últimos autores, pesquisas prévias sobre os aspectos culturais das organizações a serem adquiridas ou fundidas poderiam evitar incompatibilidades. Já para Olie (1994), as dificuldades de implementação são derivadas de quatro fatores: o grau de compatibilidade das práticas gerenciais, das estruturas organizacionais ou da cultura organizacional; o tipo ou o grau da consolidação pós-fusão/pós-aquisição; a extensão em que cada uma das partes tenta manter e valorizar sua integridade organizacional; e a natureza do relacionamento entre as duas organizações.

Como alternativa a essas dificuldades, Hofstede (1980, apud Tortato, 1999) propõe que é por meio de uma forte subcultura organizacional ou identidade comum que se pode criar uma organização resultante da diversidade cultural de suas originadoras. Para o autor, uma fusão ou aquisição significa a reconstrução de uma nova identidade social, que algumas vezes inclui a remoção de símbolos antigos e a sua troca por novos símbolos de identificação, com o intuito de auxiliar psicologicamente o processo de fusão ou aquisição.

Para Nadler e Limpert (1994, apud Tortato, 1999), um dos fatores cruciais nas dificuldades de implementação das fusões está em que freqüentemente a perspectiva de recursos humanos (que se preocupa com o pós-fusão) não está interligada a uma perspectiva estratégica (a qual focaliza, na decisão pela fusão ou aquisição, a escolha da outra empresa, as expectativas, a finalidade estratégica, as condições financeiras, etc.,

levando em conta o critério de eficiência). Os autores sugerem, então, uma terceira perspectiva: a perspectiva da dinâmica organizacional, a qual ocupa-se da ligação entre as preocupações estratégicas e os reflexos em recursos humanos. Concentra-se no momento considerado crucial ao sucesso da fusão ou da aquisição: no intervalo entre a concretização da transação e o processo de integração, visando determinar o tipo de integração necessário e adequado ao contexto estratégico do processo.

É nesse momento que também Weber e Shenkar (1996) recomendam que a administração deve prestar pelo menos a mesma atenção que é dada aos fatores financeiros ou estratégicos, à questão cultural da fusão, desde o processo de exame pré-fusão, até o processo de integração pós-fusão. A falta de atenção à questão cultural pode minar a perspectiva de alcançar sinergia, e até adicionar custo ao processo de integração, prejudicando as principais razões de ser da fusão. Para facilitar o processo, as expectativas da gerência e dos empregados devem ser levadas em conta, canais de comunicação devem ser estabelecidos e a integração entre as culturas das empresas parceiras deve acontecer.

Do levantamento bibliográfico apresentado acima e do acompanhamento da literatura e do que é publicado na imprensa, é possível perceber, por um lado, que esse não é um tema que tradicionalmente tem sido objeto de pesquisas ou análises por parte dos teóricos organizacionais; no Brasil é possível afirmar que a fusão de empresas consiste, ainda hoje, em um fenômeno relativamente pouco explorado sob o ponto de vista organizacional. Pode-se admitir, portanto, que ainda não existe um corpo teórico muito elaborado a respeito do tema. Por outro lado, constata-se que nas empresas privadas, as fusões e outras estratégias de globalização estão se multiplicando, e que os problemas estão demandando reflexões e análises (Santos, 1999; Santos e Ichikawa, 2000).

Observa-se também que todos os autores classificam as fusões como estratégias de crescimento das empresas, seja em busca de escala ou em busca de foco. Ao sugerir ou recomendar práticas, em decorrência das análises efetuadas, alguns alertam para os riscos e eventuais prejuízos que podem advir de fusões muito ambiciosas, em setores pouco relacionados, que não levem em conta fatores de natureza cultural ou humana dos funcionários e até mesmo, questões de distribuição de poder entre as empresas fundidas (Santos, 1999).

Constata-se, ainda, que quase não se faz menção ao fato de que as grandes fusões geram recessão e o crescimento da dependência econômica e tecnológica nos países de economia mais dependente; também são muito pouco discutidas as implicações sociais dos

processos de fusão de empresas, ou seja, os reflexos que se verificam na vida dos empregados quando ocorrem demissões, transferências, mudanças de atribuições e exigências de novas competências e conhecimentos (Santos, 1999).

### **2.2.3.1 As fusões no setor público**

Analisando as referências teóricas citadas no tópico anterior, fica evidenciado o fato de que nenhuma delas diz respeito ao setor público. No entanto, fusões entre órgãos vinculados aos poderes da União, dos Estados e dos Municípios, no Brasil, são fenômenos relativamente freqüentes, especialmente se a atenção for concentrada nos momentos que se seguem à posse de novos governantes. São Ministérios, Secretarias, Departamentos, e unidades organizacionais que sofrem mudanças visando a fusão ou a cisão de atividades, a sua subdivisão, a redefinição de atividades e outras alterações. Contudo, observa-se que o registro ou a análise destes processos não ocorre com muita intensidade.

Pode-se aventar, a princípio, que a razão dessa escassez de estudos e análises esteja no fato de que as decisões que pautam estas mudanças nem sempre têm como argumentos, motivos de ordem técnica ou financeira, mas por vezes são tomadas com base em razões de ordem política, mais difícil de ser explicitada em documentos, assim como em trabalhos analíticos ou avaliações organizacionais. Para Benakouche (1986), a inserção de empresas públicas no funcionamento da economia é baseada em questões políticas e não na lei do lucro; por esse motivo, o conceito de empresa pública não se enquadra na análise econômica, no sentido restrito, pois elas foram constituídas “no arbítrio das circunstâncias históricas” (p. 13).

Costa e Cavalcanti (1991) definem mudança organizacional no setor público como qualquer intervenção em órgão, entidade ou sistema governamental, no sentido de aumentar sua eficiência, eficácia e efetividade, que resulte em alteração de suas características ou atributos, podendo estar orientada para os seus objetivos, processos ou produtos. Sobre as análises e avaliações a respeito das mudanças e reformas administrativas realizadas no setor público no Brasil, os autores observam que de fato “existem dados sobre as fusões, incorporações, extinção de órgãos e entidades, sobre as mudanças de sede, jurisdição e alçada, sobre as redistribuições de competências e sobre as demissões de pessoal”. Ponderam, entretanto, que “todo esse acervo de informações não tem ensejado um debate mais rico do estrito ponto de vista da administração pública, que possa dar respostas adequadas a essas e a outras questões” (p. 83).

O que tem sido feito a respeito dessas mudanças são “vivas discussões” sobre extinções e demissões, permeadas de emocionalidade, e o questionamento sobre a eficácia de algumas medidas em termos de sua efetividade para a redução de custos, além de um “debate frívolo” em alguns círculos acadêmicos (Costa e Cavalcanti, 1991, p. 83). Porém os autores afirmam que os fundamentos conceituais, os elementos estratégicos e os aspectos de natureza prática das mudanças têm sido abordados de forma apenas genérica e superficial.

Um dos poucos exemplos de análise em profundidade de um processo de fusão no setor público é o trabalho de Ferreira e Grynzpan (1994), que analisam a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, ocorrida em 1974. Ainda assim, os autores ponderam que, na época de seu estudo, tendo passado vinte anos da fusão, ela havia sido muito pouco estudada. Eles discutem as interpretações existentes até então, as quais acentuavam, em geral, a forma açodada como o projeto (que tinha sido elaborado secretamente) foi votado, e o fato de que o governo não teria deixado espaço para que ele fosse discutido e analisado de forma mais profunda, quer pelos representantes políticos, quer pela própria população dos dois estados, que em momento algum foi consultada. Pela forma como foi encaminhada, a fusão teria sido uma medida “imposta por ato de vontade de um governo autoritário, centralizador, tecnocrático, avesso aos procedimentos e mecanismos democráticos de tomada de decisão”, e aceita “por um Congresso majoritariamente obediente, dócil e temeroso, até mesmo porque limitado em boa parte de suas prerrogativas”. Mais ainda, seu objetivo mais profundo, embora não declarado, teria sido o de “reforçar a vantagem política do governo no Congresso, reduzindo a representação oposicionista” (p. 75).

Esse era, até então, o padrão de interpretação dessa fusão, de cunho mais político. Contudo Ferreira e Grynzpan (1994) citam, numa outra perspectiva, mais acadêmica, a pesquisa de Ana Maria Brasileiro, publicada em 1979 pelo IPEA<sup>2</sup>. Essa perspectiva consiste numa reflexão mais sistemática e de amplo escopo, sobre a fusão, segundo a qual

“a decisão se insere num quadro [político] mais amplo (...) que se caracteriza, entre outras coisas, por uma tendência forte para a centralização (e, como consequência, certo descaso pelas autoridades locais), ênfase no crescimento econômico (e correspondente apego a práticas ‘racionais’ e eficientes) e

---

<sup>2</sup> BRASILEIRO, Ana Maria. **A fusão: a análise de uma política pública**. Brasília: IPEA/IPLAN, 1979 (Estudos para o planejamento, 21).

menosprezo pela atividade política tradicional, o que facilita de certa forma a tomada de decisões”

as quais não têm que ser necessariamente populares ou contar com o apoio de partidos políticos ou grupos de interesse. De acordo com essa abordagem, a fusão se insere, de forma coerente, no conjunto de políticas formuladas para o desenvolvimento urbano do país”, revelando as características do sistema político da época:

“um poder político concentrado, formulador, aplicador e juiz de normas, que prescinde de participação mais ampla de grupos distintos da sociedade. Neste sentido, cabe ao grupo de interesse manifesto apenas a função de apresentar o tema e fornecer apoio à medida. Ao grupo parlamentar resta homologar a medida” (Brasileiro, 1979, apud Ferreira e Grynzpan, 1994, p. 76-77).

Explicitando os elementos básicos das interpretações correntes sobre a fusão, Ferreira e Grynzpan (1994) propõem um deslocamento do foco de análise, dirigindo-o para elementos que, ainda que contemplados em algumas das interpretações correntes, o foram de forma secundária: tratar como questões, elementos que, em geral, são tomados como dados, relativizando a visão da fusão como um ato exclusivo de um governo federal todopoderoso, que se impôs sobre uma sociedade civil débil, reprimida nas suas possibilidades de organização e manifestação, e aceito por um Congresso obediente, tolhido em suas possibilidades de reação.

Sua análise mostra que parcelas das elites carioca e fluminense apoiaram o projeto da fusão tal como se desenhou, arcando com os custos da intervenção federal. Ao invés de simples obediência ou temor do governo militar, entretanto, fizeram-no vislumbrando possibilidades reais de auferir ganhos políticos, expandindo sua área de influência, impondo-se aos adversários.

A referência a essa pesquisa sobre uma fusão no setor público, apresentada acima com maior detalhe, teve a intenção de explorar a análise realizada sobre este processo de mudança, e demonstrar que, efetivamente quase não há literatura relatando ou analisando outros casos no setor público. Além do mais, segundo Benakouche (1986) e Costa e Cavalcanti (1991), o que constitui objetivo comum das fusões nas empresas - crescimento, expansão, ganhos de competitividade, diversificação, redução de custos, aumento de lucros – ou seja, os argumentos econômicos, são justificativas que, via de regra, não se aplicam às decisões tomadas nas organizações do setor público, habitualmente motivadas por argumentos políticos. Portanto, analisar fusões no setor público, como é o caso da fusão

pesquisa-extensão em Santa Catarina, a partir de uma bibliografia que tivesse por referência apenas experiências do setor privado, não pareceu adequado.

Para ilustrar essa inadequação de analisar questões do setor público a partir de referenciais de análise provenientes do setor privado, cabe citar Pettigrew et al. (1992) que, ao fazerem uma breve revisão teórica de pesquisas realizadas no setor de saúde pública na Inglaterra, constataram que há muita controvérsia sobre a possibilidade de transferir conceitos do setor privado para o público, já que, se entre eles há similaridades, há também muitas diferenças, uma vez que a lógica que rege as decisões empresariais, e que tem por fundamento uma racionalidade técnica e econômica, difere em muito dos princípios, valores e propósitos que regem a decisão política.

Para entender as fusões no setor público, foi preciso levar em conta e discutir como se dá a tomada de decisão e as muitas visões a respeito do processo decisório no setor governamental, de modo a melhor compreender a decisão a respeito da fusão da pesquisa agrícola e a extensão rural em Santa Catarina.

### **2.2.3.2 A questão da tomada de decisão no setor público**

Como visto acima, as decisões a respeito das fusões no setor privado são tomadas com base em critérios de ordem econômica. Contudo, nas decisões de fundir empresas no setor público, este tipo de racionalidade parece dar lugar a uma outra, de natureza diferente, não mais guiada por argumentos econômicos, mas por uma lógica política, na qual costumam predominar argumentos ligados às diretrizes e prioridades governamentais, emanadas de partidos políticos, coligações partidárias ou grupos que os apoiam. Para compreender essas diferenças cabe, então, resgatar as bases do processo decisório.

Para Thompson (1976), as decisões envolvem duas dimensões básicas: as crenças dos tomadores de decisão sobre as relações de causa e efeito e as preferências a respeito dos resultados possíveis. Katz e Kahn (1987) destacam, no processo decisório, o papel que exercem as pressões imediatas sobre o tomador de decisões, a análise do tipo de problema e de suas dimensões básicas, a busca de soluções alternativas e o exame de suas conseqüências, inclusive a antecipação de vários tipos de conflitos pós-decisórios, e a escolha final.

Contudo, Simon (1979) enfatiza que, mesmo considerando todas essas dimensões, há limites importantes da racionalidade aplicada nas decisões. Segundo sua linha de pensamento, as decisões são tomadas com base numa “racionalidade limitada”. E as razões para os limites da racionalidade estão ligadas ao fato de que as pessoas: têm que agir sobre bases de informação incompletas a respeito de possíveis cursos de ação e as suas conseqüências; são capazes de explorar somente um limitado número de alternativas relativas a qualquer dada decisão; e são incapazes de dar acurados valores aos resultados. Portanto, Simon (1979) sugere que, na melhor das hipóteses, indivíduo e organização resolvem por uma “racionalidade limitada” e por decisões “satisfatórias”.

Hall (1984) alerta ainda para a existência de outros limites à racionalidade. Um deles é o fato de que as decisões são tomadas por coalizões de grupos de interesses, que podem ou não coincidir com os interesses maiores da organização (Hage, 1980 e Bacharat e Lawler, 1980, apud Hall, 1984). Outro é que a maioria das escolhas que determinam os resultados no contexto organizacional é feita de maneira informal e intuitiva, antes que a avaliação de suas conseqüências seja efetuada, ou seja, os responsáveis pelas decisões tomam suas decisões e depois elaboram razões que dêem uma aparência racional a essas decisões, após o fato consumado (Alexander, 1979, apud Hall, 1984).

Nas visões acima, observa-se que são importantes, na tomada de decisões, a informação, a natureza dos sistemas de crenças das pessoas envolvidas, as restrições ambientais, as restrições organizacionais, a liderança, a presença das coalizões, entre outros fatores. No entanto, quando se fala de setor público, alguns desses fatores ganham ênfase e são objeto de teorias e modelos de análise específicos. Dye (1987), por exemplo, discute alguns modelos para analisar políticas públicas, dentre os quais o da teoria dos grupos. Segundo esta teoria, a política é o equilíbrio alcançado na luta entre grupos, e este equilíbrio é determinado pela influência relativa dos grupos de interesse.

Também Lindblom (1981) concebe o processo decisório político como “algo extremamente complexo, sem princípio nem fim, cujos limites são incertos” (p. 10). Para ele, analisar o processo decisório é defrontar-se com dificuldades tais como os conflitos de valor (que impossibilitam chegar a políticas inequivocamente boas para todos), as limitações de tempo e custo disponíveis e a própria identificação dos problemas. Além disso, a análise nunca é conclusiva, pois as pessoas interagem, exercendo influência, controle ou poder umas sobre as outras. Lindblom (1981), portanto, destaca o papel dos grupos de interesse na decisão política - grupos privados, indivíduos e grupos governamentais e salienta que

fazem parte desse jogo, métodos de controle que incluem a persuasão, as ameaças, os intercâmbios de vantagens e favores, a reciprocidade e a própria autoridade.

Assim, para Lindblom (1981), o processo decisório, bem como as estratégias, surgem incrementalmente, com base nos interesses de coalizões (caracterizando um incrementalismo desconexo ou desordenado). Quinn (1978) também advoga a definição estratégica por meio do incrementalismo. Contudo, a noção de incrementalismo lógico de Quinn (1978), embora tenha se originado da obra de Lindblom (1981), tem com ela muito poucos pontos em comum. Para Quinn (1978), por meio do incrementalismo lógico a estratégia vai emergindo das áreas e subsistemas da empresa de forma disciplinada, ligando-os todos dentro de um padrão coeso, que se torna a estratégia da companhia. Ao contrário do incrementalismo de Lindblom (1981), o de Quinn (1978) não é simplesmente o resultado dos interesses das coalizões.

O que eles possuem em comum é a visão de que os passos na direção da decisão são sempre pequenos, sem grandes saltos estratégicos. Mas, se para Lindblom (1981) as organizações públicas, que não possuem objetivos claros, ficam à mercê das forças políticas do momento, Quinn (1978) advoga um incrementalismo de caráter mais proativo - uma técnica administrativa objetivada, efetiva, para integrar tanto os aspectos analíticos como os comportamentais da formulação estratégica. Para Quinn (1978), o incrementalismo é sempre exercitado *bottom up*, o que leva a obter o comprometimento e o envolvimento dos executivos e a utilizar sua experiência na elaboração de planos e estratégias.

Numa avaliação bem recente das diferentes visões a respeito da tomada de decisão sobre mudanças nas organizações, Ferlie et al. (1999) reconhecem que a visão de Quinn acerca do incrementalismo lógico incorpora uma repetição da “formulação para a implementação e vice-versa”, fazendo com que as respostas às pressões ambientais retroalimentem o processo de formulação e produzam uma estratégia mais coerente (p. 245). Ponderam, contudo, que a perspectiva de Quinn (1978), ou seja, da mudança como um processo que acontece de modo incremental, cumulativo, com base no consenso, na colaboração e na participação é, na verdade, algo que tem que ser “comprado” pelos funcionários (p. 44). Portanto, na visão de Ferlie et al. (1999) essas estratégias de mudança não são *bottom up*, mas na verdade são decididas de cima para baixo. Por esse motivo, têm sido avaliadas como estratégias que podem produzir uma concordância tácita temporária, mas que não resultam em uma mudança cultural duradoura.

Segundo Lacerda (1995), as lutas entre grupos, as negociações, os jogos de interesses, as barganhas e as influências políticas observados na tomada de decisão nas organizações do setor público efetivamente existem, só que, na maioria dos casos, existem informalmente, e não são assumidos como parte do processo decisório, ficando camuflados. Os resultados destas negociações podem ser identificados nas decisões tomadas e nas ações desencadeadas, pois estas refletem o equilíbrio das forças existentes. Além desses ingredientes, para Lacerda (1995) estas decisões e ações também são conseqüências de diretrizes políticas, definidas pelos detentores do poder.

No intuito de oferecer um instrumento para interpretar a tomada de decisão nas organizações públicas, Alisson (1971) propõe três modelos de análise. Segundo ele, a racionalidade seria palpável em um modelo "Clássico", ou Modelo do Ator Racional, em que há apenas um ator monolítico - o Governo, que detém todo o poder decisório e cujas ações são sempre resultado de uma decisão. A solução é calculada com base num objetivo governamental único, através de um processo racional de determinação de objetivos, seleção de alternativas, análise das conseqüências e escolha. É um modelo prescritivo, baseado no conceito de racionalidade individual, da maximização dos meios e da escolha da melhor alternativa.

No segundo modelo, chamado "Paradigma do Processo Organizacional", os atores não mais constituem uma nação ou um governo monolítico. O governo é considerado um conglomerado de organizações quase independentes, com comportamentos diferentes, promovendo ações distintas, de forma desintegrada. Esse modelo enfatiza as rotinas e repertórios organizacionais que produzem resultados, pressupõe que a racionalidade é limitada, e de acordo com ele as possibilidades de mudanças são vistas como incrementais. O conflito, nesse modelo, não é uma categoria importante.

O terceiro modelo é o da "Política Governamental", segundo o qual os líderes, posicionados no topo das organizações, não são um grupo monolítico. Cada indivíduo é um jogador, num jogo político em que cada um tem objetivos diferentes, poder diferente, interesses, percepções e prioridades diferentes. Neste jogo, as decisões governamentais não são tomadas como uma escolha racional, mas como resultado da negociação e da barganha entre os atores. Portanto, esse modelo revela o jogo – os canais de ação, os jogadores, as suas posições, suas preferências, seus avanços e recuos. A análise pelo Modelo III reflete uma condição de poder dividido, no qual a ação governamental é uma resultante política, em que há dicotomia entre intenção/ação e entre problemas/soluções.

Outra forma de analisar o processo decisório (Alexander, 1974, apud Hall, 1984) é entendê-lo como um processo dialético, no qual a “tese” é a condição em que a organização cresce ao longo do tempo, num ambiente relativamente estável. As mudanças súbitas e imprevistas no ambiente fornecem um impulso para a “antítese”, em que as operações prévias não mais funcionam, e estilos mais antigos de tomada de decisões são inadequados. Estabelecem-se novos modos de tomada de decisões, qualquer que seja sua racionalidade, formando uma nova “síntese”, que por sua vez torna-se padronizada, e a seqüência se repete (Alexander, 1974, apud Hall, 1984).

Como se pode observar, são muitas as visões a respeito do processo decisório no setor público. A análise de decisões que resultam em fusões de organizações no setor público, deve, portanto, levar em conta a complexidade desses processos, especialmente quando as organizações que se fundem são de naturezas, estruturas, culturas e histórias muito distintas.

## **2.2.4 EXPERIÊNCIAS BRASILEIRAS DE FUSÃO PESQUISA-EXTENSÃO NO SETOR PÚBLICO AGRÍCOLA**

Com o intento de objetivar a discussão, direcionando-a para o tema desta pesquisa, o tópico a seguir irá buscar referências teóricas e empíricas que sirvam como referencial para compreender as experiências de fusão entre órgãos de pesquisa agrícola e de extensão rural no Brasil.

### **2.2.4.1 Fusões pesquisa-extensão no Brasil**

No Brasil, até 1990, as atividades de pesquisa agropecuária nos Estados, eram executadas por empresas estaduais de pesquisa, e as atividades de extensão rural eram desenvolvidas pelas empresas estaduais de assistência técnica e extensão rural, as EMATER's, ambas vinculadas às Secretarias Estaduais de Agricultura. As EMATER's estavam presentes em todos os Estados, e as Organizações Estaduais de Pesquisa Agropecuária – OEPA's em dezenove deles. A partir de 1990, alterações aconteceram nessas estruturas, em alguns Estados, com a ocorrência de processos de fusão pesquisa-extensão – ou através de incorporação da organização de pesquisa à de extensão rural, ou pela extinção das organizações existentes para a criação de uma nova organização.

Com essas fusões entre os institutos de pesquisa e a extensão rural, do total de dezenove OEPA's existentes no Brasil em 1990, sete exerciam funções de pesquisa e extensão rural no ano 2000: as dos Estados de Sergipe – EMDAGRO, Mato Grosso do Sul EMPAER-MS, Mato Grosso - EMPAER-MT, Goiás – EMATER-GO, Bahia – EBDA, Espírito Santo – EMCAPER e Santa Catarina – EPAGRI.

Em cada um desses Estados o processo de mudança que deu origem às novas empresas teve componentes diferentes:

- Em Sergipe, a fusão das atividades da EMATER-SE (assistência técnica e extensão rural), da EMPEASE (pesquisa) e da SUDAP (fomento e fiscalização) deu origem à EMDAGRO, em 1991.
- A EMPAER-MS foi resultante da fusão de organismos vinculados às Secretarias de Indústria e Comércio, Agricultura e Meio Ambiente.
- A EMPAER-MT resultou da fusão das atividades de pesquisa, extensão e fomento, em 1992.
- Em Goiás, a criação da EMATER-GO foi decorrente da incorporação, em 1996, da antiga EMGOPA (pesquisa) pela EMATER (assistência técnica e extensão rural).
- Na Bahia, a EBDA resultou da fusão da EPABA (pesquisa) e da EMATER-BA (assistência técnica e extensão rural).
- A EMCAPER, no Espírito Santo, foi criada em 1999 pela unificação da Empresa Capixaba de Pesquisa Agropecuária-EMCAPA, com a EMATER-ES.
- Em Santa Catarina, a EPAGRI foi criada em 1991, com a fusão das entidades de pesquisa agropecuária (EMPASC), extensão rural (ACARESC/EMATER SC), extensão da pesca (ACARPESC) e pesquisa, extensão e fomento apícola (IASC).

Além dessas mudanças, no ano de 1999 a Governadora Roseana Sarney extinguiu a Empresa Maranhense de Pesquisa Agropecuária - EMAPA e a EMATER-MA, transferindo suas atividades para a Subgerência de C&T, da Gerência Geral de Planejamento e Desenvolvimento do Estado do Maranhão (EMBRAPA, 1999); no Ceará também foi extinta a EPACE – Empresa de Pesquisa Agropecuária do Ceará. No Estado de Alagoas foi criada, na Secretaria da Agricultura, a Diretoria de Pesquisa Agropecuária e Pesqueira, e em Pernambuco, no início de 2001, o Instituto de Pesquisa Agropecuária – IPA, vem sofrendo uma reformulação, no âmbito da reforma administrativa pela qual passa o Estado.

Em 1996, uma avaliação da situação das OEPA's foi realizada pela EMBRAPA; segundo as conclusões desse estudo, as fusões pesquisa-extensão ocorridas no Brasil na década de 90 foram, de modo geral, "meras intervenções políticas", uma vez que não houve nem discussão e nem elaboração de propostas inovadoras. De acordo com o documento, a opção adotada pelos Estados foi simplista, consistindo na colocação dos dois segmentos numa mesma organização. A identificação de mecanismos para o estabelecimento de vínculos formais ou institucionais entre as organizações não foi claramente buscada pelas instituições, nem se procurou compreender as especificidades de atuação de cada organização.

Numa visão retrospectiva, o documento constata que, no final de 1993, a percepção dos então dirigentes das organizações estaduais de pesquisa agropecuária – OEPA's, de que haveria intervenções governamentais, já era evidente. Na avaliação da EMBRAPA (1996), essas decisões foram tomadas em bases predominantemente políticas e em nada, ou quase nada, tinham sido ouvidos os segmentos técnicos – tanto da pesquisa quanto da extensão. Isto se devia, em parte, à ausência de informação de cunho técnico sobre o assunto, sobretudo no que concerne a estudos de viabilidade técnica, alternativas de modelos institucionais viáveis para organizações de pesquisa e extensão rural etc. Segundo o relatório, as OEPA's, por assumirem como inevitável a ameaça da fusão, não trabalharam proativamente no sentido de evitar que a mesma se concretizasse. E o fato de não haver estudos ou levantamentos de informações já elaborados sobre este assunto impossibilitou, e continua impossibilitando, até hoje, o aporte de subsídios por parte das organizações envolvidas, aos gestores governamentais, nos Estados onde eventualmente seja cogitado algum novo processo de fusão institucional (EMBRAPA, 1996, p. 2).

Considerando que é no âmbito da articulação pesquisa/extensão rural que se situam alguns dos principais problemas concernentes ao relacionamento destes dois segmentos, tanto no Brasil como em diversos outros países, o relatório destaca que são poucas as pesquisas realizadas na última década sobre o assunto; ressalta, ainda, que,

"em relação ao caso brasileiro, (...) se até meados dos anos 80 houve grande produção de trabalhos sobre esse tema, nos dez últimos anos foram relativamente escassos. Ironicamente, foi nestes últimos cinco anos que os segmentos pesquisa e extensão rural sofreram as mais violentas intervenções governamentais dos últimos vinte anos e, o que é pior, intervenções de cunho notadamente político, sem que qualquer proposta inovadora de natureza técnica se apresentasse previamente às decisões de gabinete" (EMBRAPA, 1996, p. 27).

Levando em conta que os poucos estudos realizados levantaram fatores que consistem em obstáculos ao desempenho das estratégias de articulação pesquisa/extensão, o relatório enfatiza que “uma primeira e superficial leitura desses fatores poderia suscitar a seguinte questão: *‘Não seriam estes problemas solucionados ou minimizados, se ambos os segmentos funcionassem dentro de uma mesma organização?’*” (p. 27). A resposta apresentada pelos autores, com base na revisão das referências existentes sobre o tema, na forma de publicações ou documentos esparsos, bem como a avaliação preliminar de fatos e situações recentes, embora ainda não documentados, levam à conclusão de que essa opção não é, em princípio, a mais adequada.

Partindo do pressuposto de que os processos de fusão já implementados (ou os pretendidos) tenham sido (ou sejam) tentativas de solução para a questão da integração pesquisa/extensão, os autores da avaliação ponderam que alguns pontos críticos para o sucesso desses processos não vêm sendo, em geral, analisados e discutidos. Segundo eles, foi copiando as medidas tomadas em nível federal que, a partir de 1990, alguns estados lançaram-se imediatamente em processos de aglutinação de estruturas, às vezes arriscando justaposições impraticáveis.

Até 1996, quando foi elaborado esse estudo pela EMBRAPA (1996), pesquisa e extensão rural atuavam lado a lado, dentro de uma mesma organização, nos seguintes estados: Bahia, Santa Catarina, Sergipe, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul. Neste último estado a “fusão” dos dois segmentos deu-se por ocasião da própria criação da EMPAER-MS, após a criação do Estado; foi a primeira experiência de fusão. Todavia, nos quatro estados onde as fusões se deram *a posteriori*, tais processos de mudança não foram objeto de quaisquer estudos prévios de natureza técnica. Isso significa que não existiu nenhum estudo de viabilidade técnica, sócio-econômica ou administrativa, para embasamento da decisão pela fusão. Os autores afirmam, também, que tampouco existiu um plano de fusão ou alguma forma de planejamento voltada a facilitar o processo de mudança. Portanto, concluem que não houve uma “amalgamação” das duas atividades; o que houve foi uma simples “justaposição” das duas estruturas originais. Na avaliação constante do relatório, essas estruturas diferenciadas foram mantidas e coexistiam dentro das organizações; os Planos de Cargos e Salários, também diferenciados, provocavam situações de constrangimento para um ou outro segmento. Até onde o documento relata, os planos, programas e projetos de pesquisa ou de extensão continuavam a ser elaborados e implementados separadamente.

Quanto às principais razões apresentadas pelas empresas como justificativas para a decisão de fundir as entidades de pesquisa e extensão, elas variam. Em geral, porém, transitam em torno da idéia de racionalização administrativa, principalmente:

- tornar a máquina estatal mais ágil e eficiente, de modo a melhorar o desempenho do serviço público perante a sociedade; e
- reduzir os custos administrativos através da fusão de “atividades similares”.

Os autores consideraram que esses argumentos revelam a “ótica simplista” de quem os formula, contando com “reduzido senso crítico” de quem os aceita (p. 30).

O relatório (EMBRAPA, 1996) traz também os resultados do levantamento realizado pela EMBRAPA junto a respondentes pertencentes aos segmentos pesquisa e extensão rural em três tipos de organização (com missão única de pesquisa, com missão única de ATER, e organizações sob fusão), abordando questões pertinentes à integração dos dois segmentos. A análise apontou, entre outros, os seguintes resultados:

- sobre o nível de integração dos segmentos pesquisa e extensão rural: a relação entre os segmentos pesquisa e extensão rural nos últimos cinco anos (90-95) é percebida como regular pelos respondentes das OEPA's de missão única. Nas respostas das OEPA's sob fusão observa-se uma tendência de percepção negativa (42% regular, 30% ruim e 7% péssima), apesar de 20% das respostas apontarem a relação como boa. Analisando-se separadamente as respostas dos dois segmentos, observa-se uma percepção mais pessimista por parte do segmento pesquisa: 12% dos respondentes deste segmento chegam a classificar o nível de relação como sendo péssimo, enquanto apenas 4% dos respondentes do segmento ATER classificaram-na com esse conceito. As respostas obtidas junto aos extensionistas das organizações com missão única de ATER indicam uma avaliação positiva sobre a qualidade da relação entre os segmentos pesquisa e extensão rural nos últimos 5 anos;
- sobre a relação atual entre os profissionais da pesquisa e da extensão, as respostas das OEPA's com missão única se mostraram otimistas; nas sob fusão, ambos os componentes atribuíram, em média, um conceito regular, e nas com missão única de ATER a percepção foi bastante positiva;
- sobre as mudanças observadas na relação entre os profissionais da pesquisa e da extensão rural: a avaliação revelou uma significativa mudança em relação aos anos anteriores; apontou que existe uma predominância de opiniões negativas no segmento pesquisa (independentemente do tipo de organização), ou seja, a mudança observada é considerada desagregativa; no segmento ATER tanto das EMATER's quanto das OEPA's sob fusão, há predominância de opinião no sentido positivo, isto é, mudança integrativa;
- quanto às tendências para os próximos cinco anos, a percepção dos respondentes de todos os grupos mostrou-se positiva;
- no que diz respeito às possibilidades de trabalho integrado da pesquisa com a extensão, tanto em organizações separadas como dentro de uma mesma e única organização: as respostas das organizações com missão única de ATER indicaram que a questão dos

dois segmentos funcionarem dentro de uma mesma e única organização ou em instituições independentes se encontra diluída, não havendo tendência definida num sentido ou noutro. Todavia uma grande ênfase é dada à necessidade de integração e trabalho conjunto. Por outro lado, as opiniões dos respondentes do segmento pesquisa, sobretudo nas OEPA's de missão única, demonstram rejeição quanto à acomodação da pesquisa e da extensão dentro de uma mesma instituição (p. 31).

Em estudo um pouco mais recente (Albuquerque e Salles-Filho, 1997), que gerou o relatório final do estudo sobre "Determinantes das reformas institucionais, novos modelos organizacionais e as responsabilidades do SNPA - caracterização e avaliação das OEPA's", são apresentados os resultados da avaliação sobre o relacionamento entre as áreas de pesquisa e de ATER nas empresas fundidas (então em número de seis, com a inclusão do estado de Goiás), assim como a sua interação com a comunidade usuária de seus produtos, no período de 1994 a 1996.

De acordo com esse relatório, a EMDAGRO (Sergipe), até aquele momento, ainda não havia sido capaz de desenvolver bem as suas atribuições; e mesmo nas tentativas de reforçar a interação entre pesquisa e extensão, o grau de alimentação da pesquisa por problemas trazidos pela extensão foi considerado baixo pelos funcionários.

Na EMPAER-MS, cuja criação não resultou de um processo de fusão, propriamente dita, mas coincidiu com a instituição das atividades de pesquisa e de extensão no Estado, a avaliação foi de que no período pesquisado a interação entre os grupos de pesquisa e extensão ocorreu, com ênfase especial na implantação dos campos de pesquisa em propriedades de produtores rurais. Na condução desses campos participavam os auxiliares de pesquisa atuantes nos municípios, propiciando uma interação entre os técnicos de extensão e produtores rurais. A participação de pesquisadores na capacitação de técnicos que atuavam na assistência técnica e extensão rural, bem como a ação conjunta de pesquisadores e extensionistas na realização de eventos de difusão de tecnologia também eram consideradas formas de interação.

Até 1996, na EMPAER-MT não havia uma sistemática formalizada, nem mecanismos formais de interação entre pesquisa e extensão, a qual ocorria por iniciativa dos próprios técnicos e por projetos de sistemas de produção desenvolvidos por pesquisadores e extensionistas. Era baixo o grau de alimentação da pesquisa por problemas trazidos pela ATER, mas por outro lado julgava-se alta a importância dos resultados da pesquisa como fonte de informação técnica utilizada pela extensão.

A EMATER-GO encontrava-se ainda em fase de reestruturação uma vez que a fusão ocorreu em 1996. Apesar da incorporação e, portanto, de uma perspectiva de maior interação entre as áreas de pesquisa e ATER, era ainda baixo o grau de alimentação da pesquisa por problemas/demandas trazidos pela ATER. Vinha ocorrendo também uma perda sensível de importância da área de pesquisa frente à ATER, com desmonte de laboratórios e equipes de pesquisa e saída de boa parte do corpo de pesquisadores.

No caso da EBDA, até 1996, a fusão não demonstrava ter melhorado as relações entre pesquisa e extensão. Uma das razões apontadas para esse fato foi que o processo de fusão havia sido muito mal conduzido, sem participação dos funcionários e com forte resistência de ambos os segmentos. Houve uma demora de mais de quatro anos para haver aceitação interna da mudança, entre pesquisadores e extensionistas. Era recente um movimento de aproximação, apesar de ainda haver disputa entre esses dois grupos.

Quanto à EPAGRI, a avaliação constante do relatório é de que, sendo fruto de um processo sucessivo de incorporações e absorção de entidades, as formas jurídicas das instituições incorporadas ficaram descaracterizadas. Cabe ressaltar a observação contida no relatório, de que “para alguns, a forma traumática da fusão dificultou a formação da identidade da EPAGRI” (p. 41).

### **2.2.5 A FUSÃO EM SANTA CATARINA E A CRIAÇÃO DA EPAGRI**

Na intenção de realizar uma aproximação maior com o objeto desta pesquisa, procurou-se explorar todas as fontes documentais encontradas e os trabalhos realizados a respeito da fusão da pesquisa agrícola e extensão rural em Santa Catarina. Constatou-se que, mesmo transcorridos quase dez anos, poucas reflexões avaliando as razões e as conseqüências desse processo de fusão foram realizadas. Contudo, existem alguns trabalhos e análises que expressam as visões e percepções de pesquisadores e técnicos a respeito do fenômeno, e revelam que a lógica da decisão sobre essa mudança ainda não foi totalmente compreendida. O resgate dessas percepções, expressas sob a forma de trabalhos analíticos, de levantamento de opiniões, de artigos de jornais e de revistas, documentos e outras fontes, é importante porque, embora pouco numerosas, elas constituem as interpretações até então existentes a respeito do fenômeno que se pretende estudar.

### 2.2.5.1 Sobre as razões da fusão

As razões da reforma administrativa realizada na Secretaria da Agricultura, do ponto de vista da equipe que o elaborou, foram expressas no próprio Plano de Governo. De acordo com esse documento, tendo como base o estudo estratégico de cenários, e “com olhos voltados ao século XXI”, a Secretaria da Agricultura, para adequar-se aos “novos tempos” se propunha a realizar uma grande mudança em suas estruturas. O conjunto dessas mudanças, chamado Plano de Modernização da Agricultura, tinha como filosofia norteadora:

- “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;
- a criação de CTA's – Centros de Tecnologia Agrícola, que irão desenvolver pesquisas agropecuárias e projetos importantes, tais como Microbacias, Irrigação e Drenagem, Troca-Troca etc., transferindo tecnologias e atualizando os técnicos dos municípios de sua abrangência” (Santa Catarina, s.d., n.p.).

Porém, como resultado de uma pesquisa em que investigava o papel das instituições estaduais e de suas funções na intervenção do Estado na agricultura em Santa Catarina, Seibel (1995) identificou três argumentos propostos por diferentes setores sobre o processo de fusão. O primeiro argumento é o do “revanchismo político” do Governador Kleinübing. Tal processo teria tido início em 1983, quando assume nova diretoria na ACARESC, a qual entra em choque com o então Secretário da Agricultura, o futuro governador Kleinübing. Este teria exigido das várias entidades componentes da Secretaria, uma ação mais comprometida com o seu projeto eleitoral, não tendo encontrado a esperada correspondência da direção da ACARESC. O então Secretário da Agricultura é eleito Governador em 1989, e assume com a intenção, entre outras, de extinguir a empresa devido ao seu confronto com a direção e com o corpo técnico e por considerá-la um “elefante branco”. Logo no início da gestão o novo governador promove uma ampla reforma administrativa no aparato da área agrícola, que levou à extinção da ACARESC, ACARPESC, EMPASC e IASC e sua fusão na EPAGRI.

O segundo argumento identificado na pesquisa de Seibel (1995) são as razões tecnocráticas do ex-presidente da ACARESC, Sr. Glauco Olinger, que concordava com a necessidade de saneamento administrativo dessa empresa, mas não com a sua extinção;

ou seja, reinstaurar a competência técnica e a neutralidade política na extensão rural, acabando com o empreguismo e as práticas típicas do Estado patrimonial, e mantendo autonomia em relação às forças políticas locais.

O terceiro argumento é relacionado ao “clientelismo político”. Para Mussoi (1985, apud Seibel, 1995), a partir de 1978, com o reinício da atividade político-eleitoral no país, ficam reavivadas as forças políticas fisiológicas no sentido de utilizar-se não somente da máquina administrativa, mas de sua reapropriação – “usurpada” pelas forças tecnocráticas – com a finalidade de dispor dos cargos que estas empresas criavam. A capilaridade do Sistema de Extensão Rural em todo o Brasil despertava atenção de quem queria se manter no poder. Assim, a ACARESC não foge à regra e é também influenciada pela apropriação clientelista da empresa.

Para Seibel (1995) todos esses fatores tiveram influência no desenrolar do processo; contudo, ele destaca a tese do “ciclo institucional”, segundo a qual, com o processo de evolução da agroindústria em Santa Catarina, a manutenção da ACARESC passa a não mais interessar a esse setor. O modelo de vinculação do produtor rural como fornecedor de matéria prima para a agroindústria teria tornado o serviço de extensão rural público totalmente dispensável, podendo, portanto, a ACARESC ser extinta, liberando o aparato estatal para outras atividades necessárias à expansão e ampliação do capital. Para Seibel (1995), a dedicação da ACARESC aos produtores não vinculados à agroindústria ou às cooperativas, não mais justificava a sua manutenção, do ponto de vista das lideranças governamentais. Como decorrência, a solução administrativa encontrada foi a municipalização da extensão rural ou, nas palavras de Seibel (1995), a desresponsabilização do governo estadual no que se refere à prestação de serviço gratuito e, portanto, de viabilização econômica de um segmento de produtores rurais.

Além desses 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 havia sido feito em âmbito federal. Assim, para Olinger (1996), a fusão das empresas vinha a calhar para os propósitos do governador, embora com graves prejuízos administrativos e financeiros para o Estado. Na sua interpretação, com ela

“Kleinübing adulava o presidente Collor, vingava-se daquele grupo de extensionistas corporativistas rebeldes e se desresponsabilizava da prestação da assistência técnica, econômica e social a 100 mil pequenos agricultores,

transferindo essa atribuição aos municípios, ainda que contrariando as Constituições Federal e Estadual que explicitam ser a Extensão Rural um instrumento para a execução da política agrícola e do desenvolvimento rural, de responsabilidade do Estado” (p. 336).

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

Efetivamente, este movimento de fusão parecia estar sintonizado com pensamento neoliberal, que levou à abertura comercial e financeira do Brasil ao mercado externo, e como consequência, ao enfraquecimento dos produtores internos, levando as empresas nacionais a “quebrar” diante da competição internacional, à diminuição do papel do Estado como agente social e econômico, à precarização do mercado de trabalho e ao aumento do desemprego, à recessão e ao enfraquecimento do poder dos sindicatos, além da política de privatização de empresas públicas nacionais.

No Brasil do final da década de 80, as idéias neoliberais ressaltavam, entre outras diretrizes, a redução do tamanho do Estado e o enxugamento da máquina pública. 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 mudanças, transformando-se em Secretaria, depois em Ministério novamente, porém, cada vez mais enfraquecido institucionalmente.

Essa aproximação do Governo estadual com as tendências político-econômicas mais amplas foi ilustrada 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, como o Relatório Ano 1 da EPAGRI, 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;
- enxugamento da estrutura, diminuindo o número de organismos e cargos de chefia;
- incentivo à municipalização dos serviços, dando apoio às prefeituras para um desenvolvimento mais adequado e participativo do meio rural...” (EPAGRI, 1993, p.7).

Para Olinger (1996), o argumento do governo catarinense, para efeito externo, era que a fusão decorria de um plano estratégico, visando economia nos custos com eliminação de diretorias, redução de salários, demissões e melhoria na qualidade dos serviços de pesquisa e extensão. Posta em prática, contudo, a fusão mostrou-se inteiramente falha devido aos erros cometidos.

Também na visão de Mussoi (1998), a fusão das empresas deu-se a partir de uma proposta de mudança do enfoque de trabalho do Setor Público Agrícola de Santa Catarina. Essa proposta foi o resultado de um exercício de “Planejamento Estratégico” que forneceu subsídios ao governo que era investido naquele ano, com o objetivo de implantar mudanças profundas na estrutura pública estadual. As principais justificativas para essas mudanças se assentavam no fato de que “o governo aplicava ao redor de US\$ 70 milhões por ano na agricultura, com pouco retorno e alcançando apenas 36% dos produtores”; que “existe um número excessivo de entidades prestando serviços aos produtores, com dispersão de esforços, paralelismo de ação e desperdiçando recursos”; e que “há crescente manifestação de lideranças municipais e dos produtores, de insatisfação com a qualidade dos serviços prestados pelo setor público agrícola” (p. 347-348).

Desta forma o Governo adotava a municipalização dos serviços de execução da extensão rural como forma de se liberar de um grande peso organizacional, e definia a fusão das empresas como uma forma de racionalização das atividades da Secretaria da Agricultura (Mussoi, 1998). Para Mussoi (1998), contudo, as motivações para a decisão eram meramente administrativas, na medida em que os argumentos apresentados se resumiam à “utilização mais racional” dos recursos físicos das duas empresas: ao invés de duas bibliotecas, a partir de então se teria uma só; utilização conjunta das oficinas, gráfica e

do restaurante; economia no custo dos veículos nas viagens para o interior; utilização de um só escritório-sede tanto na capital como nas sedes regionais.

Mussoi (1998) enfatiza que em momento algum foi apresentada uma proposta oficial de integração programático-metodológica para reunir as duas áreas (pesquisa e extensão) da nova empresa, que revelasse uma preocupação da Secretaria da Agricultura, e principalmente da direção da EPAGRI, no sentido de organizar um trabalho integrado entre pesquisa e extensão rural, e integrador com o restante da sociedade. Uma proposta apresentada à direção da nova empresa e à Secretaria da Agricultura, resultante de um trabalho de consultoria interna, que poderia ter sido aproveitada, foi recusada (p. 350).

Na interpretação de Mussoi (1998) a nova empresa – a EPAGRI, surgiu em um universo confuso e preocupante, pois a fusão administrativa havia acontecido sob um ambiente demarcado por: 1º - uma situação traumática, em função da municipalização dos serviços de extensão rural, o que trouxe uma grande perda de identidade para o segmento extensionista como um todo, na medida que os seus “braços foram cortados”; 2º - o ambiente temerário que se criou com a posse do novo governo, em 1991, pelos crescentes rumores de “extinção de empresas”, “interiorização do pessoal da sede e regionais” e “demissões generalizadas” dentro de uma perspectiva de “reduzir o tamanho da estrutura estatal”; 3º - a obrigatoriedade, de um momento para outro, sem nenhum preparo prévio, de instituições (representadas por culturas muito diferentes) e seu pessoal, em nível estadual e regional, passarem a “conviver” sob o mesmo teto (p. 349).

Os resultados da pesquisa de Varaschin (1998) situam em 1991, no momento em que assume o novo governador, um período de intensa mudança institucional que se inicia no setor público agrícola: o processo de municipalização da Agricultura e a “junção” das empresas, reunindo-as num único órgão, a EPAGRI. Sobre a criação da EPAGRI, a autora destaca que, como um grupo de técnicos do Instituto CEPA/SC havia participado da elaboração do plano agrícola do governador eleito, essa instituição acabou sendo responsabilizada por essas mudanças. E o fato dessas mudanças não terem tido aceitação pelas demais empresas, a consecução da fusão repercutiu negativamente no relacionamento que o Instituto CEPA/SC mantinha com elas. Porém, segundo as percepções dos entrevistados ouvidos por essa pesquisadora, essa participação não foi uma atitude institucional, mas iniciativa pessoal de alguns de seus técnicos.

Ainda como resultado dessa pesquisa, a conclusão foi de que 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. As secretarias de agricultura dos municípios passaram a ter seus próprios orçamentos, com base no princípio de que os orçamentos seriam mais bem geridos por elas e passaram a questionar a atuação das empresas públicas do setor.

#### **2.2.5.2 Sobre os efeitos da fusão**

Algumas análises realizadas também indicam que os objetivos propostos no plano de governo não foram atingidos: 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), ou seja, a perda de vinte milhões de dólares por ano em decorrência da extinção da ACARESC (Olinger, 1996). Ademais, Olinger (1996) afirma que a reestruturação resultante da fusão, além de aumentar as despesas do setor público, diminuiu a eficácia de seus serviços, com a duplicidade de atribuições e a criação de Diretorias, algumas em flagrante paralelismo.

Na análise de Mussoi (1998), instalou-se um verdadeiro “caos institucional” com a fusão, o que indicava claramente o descomprometimento do Estado com relação às atividades de pesquisa e extensão e, em conseqüência, a despreocupação com o conjunto da população, principalmente os pequenos agricultores familiares, que dependiam desses serviços (p. 2). Além disso, para o autor, a forma como ocorreu a fusão fez com que as lutas e rivalidades que existiam na história das instituições, até mesmo as mais veladas, emergissem e fossem trazidas para dentro da “nova empresa”.

Pouco tempo após a efetivação da fusão, em 1993, um trabalho de pesquisa foi realizado (Cardoso, Kaeffer e Gonzaga, 1993), buscando detectar a existência de conflitos entre pesquisadores e extensionistas atuantes na EPAGRI. Essa pesquisa foi realizada por meio de entrevistas e “análise categorial temática”, sendo que entre as questões levantadas, os argumentos favoráveis à fusão, apontados por ambos os segmentos, foram a simplificação da estrutura, a redução dos custos e a relativa melhoria na integração pesquisa-extensão.

Os aspectos e sentimentos desfavoráveis apontados como resultado da fusão, contudo, foram bem mais numerosos. Entre eles foram citados:

- perda de direitos e benefícios;
- relegou as pessoas a segundo plano;
- não houve participação das pessoas na fusão;
- processo traumático, radical, feito à revelia dos funcionários;
- gerou revolta nas pessoas;
- sentimento de medo e de instabilidade;
- levou à falta de definição da empresa como um todo;
- esquecimento dos objetivos da empresa;
- aumento das despesas;
- atraso na geração de tecnologia;
- destruição do serviço de extensão rural;
- amordaçamento da pesquisa agropecuária;
- estímulo aos conflitos e disputas entre os grupos de pesquisa e extensão na disputa pelo comando;
- muita gente ficou sem atividades definidas, gerando traumas e problemas de saúde;
- perdeu-se o elo de comunicação entre a sede e os escritórios municipais;
- possuem culturas diferentes, por isso é difícil integrar;
- não houve trabalho de harmonização, de integração, de ver os valores de cada instituição;
- confusão administrativa e desestruturação do trabalho;
- onerou os cofres públicos;
- perda da qualidade de trabalho;
- diminuição da assistência ao pequeno produtor em termos quantitativos e qualitativos;
- desmantelamento da área tecnológica;
- estancamento da pesquisa e completo abandono;
- preocupação em não divulgar as decisões, gerando elevado grau de desinformação e de instabilidade;
- ambiente terrível de expectativas, de frustração e de ansiedade;
- rivalidade que já existia ficou acirrada por causa da imposição da fusão;
- os dois grupos tinham uma reputação a zelar, um prestígio e uma eficiência, que foram prejudicados (Cardoso, Kaeffer e Gonzaga, 1993).

Procurou-se apresentar acima, de forma sintética, os estudos e as conclusões alcançadas a respeito da fusão pesquisa-extensão no Brasil e em Santa Catarina, de modo a servirem como “pano de fundo” para a pesquisa, ou seja, como um conjunto de conceitos que objetivam localizar a discussão a ser realizada no momento da análise.

Como foi enfatizado no início deste capítulo, o objetivo da discussão teórico-empírica até aqui realizada não foi a construção de um modelo de análise, a definição de uma tipologia ou a escolha de um quadro teórico específico sobre a mudança organizacional para servir como parâmetro na interpretação dos dados. A proposta foi de entender o referencial teórico-empírico até aqui existente, como um ponto de partida para a pesquisa de campo;

também como passo inicial para a interpretação dos dados, momento em que será necessário retornar a esse marco teórico inicial.

Cabe, então, sintetizar a discussão teórica, explicitando ou reafirmando os conceitos com os quais se vai trabalhar nessa pesquisa.

### 2.3 CONCEITOS ADOTADOS NA PESQUISA

Tendo como *background* a discussão realizada até aqui, são definidos abaixo os conceitos com os quais se trabalhará na presente pesquisa:

**Mudança** será entendida como o produto de um processo que pode alterar a estrutura de uma empresa, os seus processos organizacionais, os produtos que ela gera, o seu ambiente organizacional interno, as suas relações com o ambiente externo etc., com o objetivo explícito de melhorar o seu desempenho, mas que reflete, na essência, um processo de busca pelo poder, no qual indivíduos e grupos de interesses podem ganhar ou perder à medida que ela tem êxito ou fracassa (adaptado de Pettigrew et al., 1992). Admitese, portanto, nesse conceito, que a mudança pode ser planejada, ou ainda surgir incrementalmente; neste caso, a partir dos interesses de coalizões e forças políticas (Lindblom, 1981) ou emergindo das áreas e subsistemas das empresas como resultado de técnicas administrativas *botton up* (Quinn, 1978).

**Estratégia** será vista como processo, ou seja, como uma seqüência de ações e eventos contínuos e interdependentes, por meio do qual se pode explicar as origens, a continuação e o produto de um fenômeno organizacional (Pettigrew, 1987).

O conceito de  **fusão organizacional**  adotado será o de uma estratégia de mudança que, via de regra, visa o crescimento das empresas, seja na busca de escala ou de foco, na qual ocorre um efeito sinérgico entre as empresas fundidas, de modo que as habilidades e os recursos de um parceiro possam melhorar a posição competitiva do outro, ou que a fusão possa oferecer a ambos ganhos de alguma natureza (adaptado de Aacker, 1984).

Além disso, está implícito o entendimento das organizações analisadas como **empresas públicas**, no sentido de que são empresas governamentais, estatais, criadas para desempenhar funções de caráter público, tendo uma dimensão pública e uma responsabilidade social (Motta, 1984)

Para efeito desta pesquisa, também fica definido o conceito de **pesquisa agrícola em Santa Catarina** como sendo aquela desenvolvida pela EMPASC, até 1991, e a seguir, pela EPAGRI, não abrangendo (embora não ignorando), outras entidades que também realizaram e realizam pesquisa agropecuária no Estado, a exemplo da EMBRAPA – Centro Nacional de Suínos e Aves, as Universidades e outras entidades com atuação no setor agrícola. Da mesma forma, entender-se-á como **extensão rural em Santa Catarina** as atividades desenvolvidas pelo conjunto das demais empresas/entidades fundidas. Embora reconhecendo que é uma simplificação, considerar-se-á a ACARESC, a EMATER, a ACARPESC e o IASC como extensão rural, desconsiderando, da mesma forma que na pesquisa agrícola, outros organismos ou entidades que realizam atividades de extensão rural no Estado.

## CAPÍTULO 3

### METODOLOGIA

No tópico anterior apresentou-se a discussão teórico-empírica a respeito dos principais conceitos que permearam esta pesquisa, assim como se procurou dar uma idéia do estado da arte das fusões pesquisa-extensão no Brasil. O presente capítulo descreve a metodologia que norteou os procedimentos de pesquisa, desde a coleta até a análise dos dados e que, juntamente com o referencial teórico, deu sentido às conclusões da pesquisa.

#### 3.1 PERGUNTA E OBJETIVOS DA PESQUISA

De acordo com o que consta no Capítulo 1, a pergunta que pautou a pesquisa foi a seguinte:

**O que foi, como e por que se deu a fusão pesquisa agrícola-extensão rural ocorrida em Santa Catarina, que resultou na criação da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina - EPAGRI, em 1991, do ponto de vista dos seus principais atores?**

Em consonância com a pergunta de pesquisa, o objetivo geral deste trabalho foi definido como:

**Compreender o fenômeno da fusão pesquisa agrícola-extensão rural ocorrido em Santa Catarina, que resultou na criação da Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina - EPAGRI, em 1991, do ponto de vista dos seus principais atores.**

Ainda lembrando o constante na Introdução, os objetivos específicos foram os seguintes:

5. Apresentar o perfil das empresas envolvidas na fusão, descrevendo suas características e seu modelo de organização, bem como sua estratégia de atuação, amplitude, estrutura e atribuições no momento de sua extinção.
6. Descrever as etapas de fusão das cinco entidades, a figura jurídica que resultou e que configuração teve a nova empresa em termos de estrutura e atribuições.
7. Identificar quais os principais atores relacionados à fusão organizacional que resultou na criação da EPAGRI.
8. Investigar o fenômeno da fusão – em **que** consistiu, **como** se deu e **por quê** razões, segundo a percepção dos seus principais atores.

### 3.2 CARACTERIZAÇÃO E DESIGN DA PESQUISA

Tendo por referência a pergunta de pesquisa e os objetivos deste estudo, a opção metodológica foi pela **pesquisa qualitativa de abordagem humanista**. Se na pesquisa social *lato sensu*, o lugar primordial é ocupado pelas pessoas e grupos convivendo numa dinâmica de interação social, na pesquisa qualitativa pretende-se abordar questões muito particulares dessas pessoas e grupos sociais. A pesquisa qualitativa se volta para o campo da subjetividade e do simbolismo, dos motivos, das intenções, dos projetos dos atores, a partir dos quais as ações, as estruturas e as relações tornam-se significativas (Minayo e Sanches, 1993).

Algumas características básicas identificam os estudos qualitativos. Segundo essa perspectiva, um fenômeno pode ser mais bem compreendido no contexto em que ocorre e do qual é parte, devendo ser analisado numa perspectiva integrada. Para tanto, o pesquisador vai a campo buscando “captar” o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas nele envolvidas, considerando todos os pontos de vista relevantes (Godoy, 1995). Assim, a abordagem qualitativa aprofunda-se no mundo dos significados das ações e relações humanas, das aspirações, crenças e valores das pessoas (Minayo, 1994).

A abordagem humanista, segundo Hughes (1983), enfatiza a interpretação e a compreensão como forma de obter conhecimento. Desse modo, ao contrário da concepção positivista, para a qual o mundo externo é um mundo real, composto de estruturas factuais, tangíveis e relativamente imutáveis, na abordagem humanista a realidade é construída através da cognição individual, sendo o mundo externo composto de criações artificiais, formadas nas mentes das pessoas. Esse mundo, portanto, é relativo e só pode ser compreendido do ponto de vista dos atores sociais, em sua situação particular. Por isso, a visão humanista privilegia a análise dos significados que os atores sociais atribuem às situações, às suas atitudes, crenças, valores, etc. O foco, portanto, está no fenômeno, e não no fato (Martins et al., 1990).

Ao optar por esta abordagem metodológica, procurou-se ter em mente que todo o conhecimento é relativo às experiências, vivências, às perspectivas das pessoas que o relatam ou descrevem. Também é relativo a um determinado momento histórico e social, o que significa estudá-lo em sua singularidade, porém sem desvinculá-lo de seus enlaces sociais mais amplos. Implicou, no caso analisado, em compreender a fusão como momento

singular na vida das organizações envolvidas, porém inserido em outras ordens sociais, como por exemplo, as políticas agrícolas, de ciência e tecnologia, de reforma administrativa etc. e aos cenários econômico, político e científico, estadual, nacional e até mundial. Assim, é importante enfatizar que o objetivo deste trabalho é compreender o fenômeno da mudança na visão de alguns dos seus participantes considerados “chave”, diante desse cenário complexo.

Nas palavras de André (1997), é necessário “tentar transcender o nível micro, acompanhando os diversos ‘fios’ que o vinculam às estruturas macrossociais (...), estabelecer esta mediação entre o movimento singular expresso no cotidiano (...) e o movimento social” (p. 42), tentando fazer com que as questões que, em primeira instância ocorrem no micro, sejam também colocadas numa perspectiva mais ampla, que lhes dê novas possibilidades de análise.

No capítulo anterior procurou-se esclarecer que não se foi a campo com um modelo teórico ou um referencial de análise predefinido. Essa posição fica mais explicada e justificada mediante as características acima expostas, da abordagem qualitativa de pesquisa que foi escolhida. Portanto, para manter a consistência com essa metodologia, os conceitos teóricos com os quais se trabalhou – basicamente os conceitos de mudança e de estratégia organizacional, foram mais importantes na análise, como apoio na categorização e na interpretação, do que na fase de coleta dos dados.

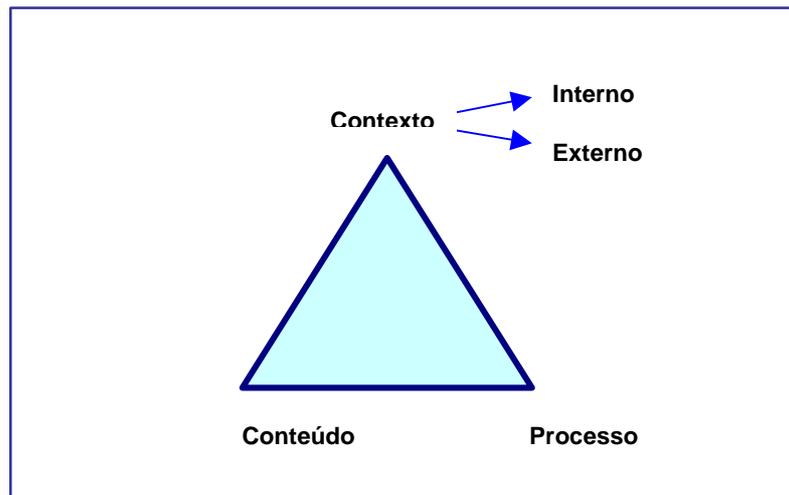
Na abordagem qualitativa, pela qual se optou no presente trabalho, a investigação parte da pesquisa de campo (conhecimento da realidade) e não de uma teoria. Mintzberg (1983) denomina esse procedimento de **direct research**, que pode ser definida sumariamente como uma pesquisa baseada na descrição e na indução, ao contrário da dedução e da prescrição; no uso de amostras simples em oposição a métodos rigorosos de coleta de dados; na utilização de muitos elementos ao contrário de poucas variáveis; e na síntese desses elementos em conglomerados ao invés de análises de pares de variáveis.

A descrição a que se refere a *direct research* não é uma descrição superficial ou uma mera observação de comportamentos. Por esse motivo, a intenção foi realizar o que Geertz (1989) denomina de **descrição densa** (“thick description”), ou seja, aquela que pretende o desvendamento dos significados, dos condicionantes e das implicações da ação social; uma descrição densa de significação, uma leitura crítica, uma interpretação.

Quanto à **pesquisa indutiva**, para Mintzberg (1983) ela inclui um passo inicial, uma espécie de trabalho de detetive, que consiste na perseguição de padrões, consistências; essa pesquisa exploratória muitas vezes gera descobertas acidentais, não previstas. Para ele essa pesquisa indutiva – exploratória e criativa -, para ser considerada de boa qualidade, exige do pesquisador uma visão periférica, que levante tudo o que é relevante sobre a questão, e uma mente capaz de estudar o processo criativo e a complexidade. Para Mintzberg (1983), portanto, é importante “estar no lugar” e ao mesmo tempo “estar longe” o suficiente para sermos capazes de entender o que está acontecendo.

Esta pesquisa caracterizou-se como um **estudo de caso** – o caso da mudança no setor público agrícola de Santa Catarina - que procurou captar as percepções de alguns dos envolvidos na decisão e na operacionalização da fusão das entidades responsáveis pela pesquisa agrícola e pela extensão rural em Santa Catarina. Tratando-se de uma pesquisa qualitativa de abordagem humanista, não teve hipóteses, nem trabalhou com variáveis ou indicadores de pesquisa. Ela partiu da “pergunta de corte” anteriormente apresentada, a qual norteou a condução dos trabalhos de campo, visando atingir o objetivo de compreender o conteúdo, o contexto e o processo de mudança, ou seja, o “o que”, o “por que” e o “como” se deu a fusão da pesquisa agrícola com a extensão rural em Santa Catarina, na percepção de seus participantes.

Na análise, utilizou-se o **modelo metodológico para analisar processos de mudança de Pettigrew (1987)**. Esse modelo parte do pressuposto de que as organizações são sistemas políticos e culturais. Ele não consiste num modelo teórico, prescritivo, de mudança organizacional, mas sim uma estratégia, um esquema metodológico para compreender e analisar os processos de mudança. Esse modelo abarca as dimensões: contexto externo e interno, conteúdo e processo de mudança (Figura 5). O contexto externo refere-se ao ambiente social, econômico e político com o qual a empresa opera. O contexto interno diz respeito à estrutura, cultura corporativa e contexto político da organização. O conteúdo refere-se a áreas particulares de transformação sob exame. O processo refere-se à ação, reação e interação das várias partes interessadas, que se movem de um estado presente para um futuro desejado. Amplamente falando, o “o que” da mudança é chamado conteúdo; o “por quê” é derivado da análise do contexto interno e externo; e o “como” pode ser entendido pela análise do processo.



**Figura 5** – Esquema metodológico de referência para pesquisa  
**Fonte:** Pettigrew, 1987

Diversos estudos têm sido realizados utilizando esse modelo de análise (Orssatto, 1995; Cunha, 1996; Mello, 1997; Rossetto, 1998), nos quais fica demonstrado o seu potencial como instrumento metodológico nos estudos de caso históricos, qualitativos, processuais e longitudinais.

### 3.3 COLETA DOS DADOS

#### 3.3.1 A entrada no campo

O “campo”, na pesquisa qualitativa, segundo Minayo (1992), é o recorte que o pesquisador faz em termos de espaço, representando uma realidade empírica a ser estudada. Além do recorte espacial, em se tratando de pesquisa social, Minayo (1992) destaca o lugar primordial ocupado pelas pessoas e grupos que convivem numa dinâmica de interação social, e que são os sujeitos de uma determinada história a ser investigada. Com esse conceito, o campo torna-se “um palco de manifestações de intersubjetividades e interações entre pesquisador e grupos estudados, propiciando a criação de novos conhecimentos” (p. 105).

Assim definido teoricamente, o campo, nesta pesquisa, pode ser entendido como a EPAGRI (o recorte espacial), *locus* onde ocorreram as mudanças organizacionais a serem investigadas, e as pessoas e grupos que estiveram envolvidos na fusão da pesquisa agrícola com a extensão rural, tanto do ponto dos tomadores de decisão, como da perspectiva dos participantes das empresas, incluindo aqueles pertencentes aos quadros

funcionais das empresas, ao governo do Estado ou a outras organizações ou entidades componentes do ambiente organizacional das cinco empresas fundidas.

A entrada no campo é um momento crucial, a partir do qual começam a ser estabelecidas as bases do relacionamento entre o pesquisador e seu objeto de pesquisa, assim como os compromissos a serem acertados entre ambas as partes (Cruz Neto, 1994). Segundo Minayo (1992), a estratégia de entrada em campo tem que prever os detalhes do primeiro impacto da pesquisa, ou seja, como apresentá-la, como se apresentar, a quem se apresentar, através de quem, com quem estabelecer os primeiros contatos. O processo de investigação prevê idas ao campo antes do trabalho mais intensivo, o que permite o fluir da rede de relações e possíveis correções já iniciais dos instrumentos de coleta de dados.

Como primeiro passo para a “entrada no campo”, foi agendado um encontro com a Presidência da Empresa, no qual estavam presentes o Diretor Técnico e o Diretor de Planejamento. Uma carta de apresentação do orientador foi entregue, pela pesquisadora, contendo as principais informações sobre a pesquisa a ser realizada e solicitando autorização para a sua realização na EPAGRI, o que incluiria a consulta a documentos, o levantamento de dados e a realização de entrevistas com funcionários (As cartas contendo a solicitação do NEST/PPGEP/UFSC e a autorização da EPAGRI para a realização da pesquisa constam do Anexo 1).

Este constituiu um momento importante, pois esses diretores tiveram oportunidade de questionar sobre a metodologia, as técnicas a serem utilizadas, a orientação da pesquisa e outros pormenores (o que também ocorreu posteriormente, em outros momentos, com os demais diretores). A importância desse momento só ficou clara no transcorrer da reunião, quando, já na etapa de conversa mais descontraída, os diretores comentaram sobre a pesquisa para realização de uma dissertação de mestrado que havia sido feita recentemente na EPAGRI e que, na opinião geral, havia tido uma condução metodológica questionável, com resultados enviesados. Esse fato teve como consequência a criação de uma atitude um tanto reservada, por parte dos diretores, no início da conversa; contudo, os procedimentos de entrada no campo e a proposta de realização, na fase subsequente, de um levantamento para definição de quem seriam os entrevistados, tiveram o mérito de quebrar a resistência e fazer vir à tona o interesse ainda grande que a temática da fusão suscitava.

### 3.3.2 A utilização de fontes secundárias

Para a consecução dos objetivos 1 e 2, os dados foram coletados basicamente em fontes secundárias, mas também em fontes primárias (informações pontuais para esclarecimentos e complementações). Os dados secundários foram buscados em documentos oficiais, relatórios, planos de governo, outros estudos consultados, artigos, teses, trabalhos etc. Embora outras fontes tenham sido consultadas, a pesquisa dos documentos institucionais foi realizada fundamentalmente junto à biblioteca da EPAGRI.

Uma questão que cabe enfatizar, do ponto de vista metodológico, foi a dificuldade sentida em resgatar os documentos institucionais de algumas das empresas fundidas. Passados dez anos da efetivação da fusão, a documentação básica, como planos de trabalho e relatórios anuais de atividades, assim como outros documentos que possibilitariam a caracterização dessas organizações em termos de sua estrutura organizacional, recursos humanos, resultados alcançados e outros, apresenta-se heterogênea, sendo que, de algumas, como o IASC, praticamente nada existe disponível. Foi tarefa extremamente difícil, e por este motivo não realizada como previsto, elaborar um perfil das cinco entidades de forma aproximadamente homogênea, contendo informações no mesmo nível de detalhe, relativas às mesmas épocas, a respeito dos mesmos indicadores, de modo a possibilitar uma visão comparativa das mesmas.

No período pós-fusão, em que a integração dos acervos das bibliotecas ocorreu, este material diluiu-se e tornou-se surpreendentemente deficitário, não resultando em um acervo mais completo; pelo contrário, do ponto de vista da documentação, tornou-se bastante precário. Por este motivo a pesquisa destes dados foi complementada com o empréstimo de documentos de acervos particulares de técnicos das empresas, os quais, por algum motivo, ainda mantêm a guarda de cópias de documentos. Também foram utilizados documentos da autora, remanescentes da dissertação de mestrado, cujo objeto de estudo fora a EMPASC. Ainda assim, a descrição das empresas, elaborada para atender ao objetivo nº 1 da pesquisa deixou a desejar.

A descrição do perfil das empresas fundidas e a descrição das etapas da fusão (realizadas para cumprir os objetivos nº 1 e 2) constam do Capítulo 4.

As fontes secundárias, além de permitirem o alcance de alguns dos objetivos da pesquisa, também serviram como indícios para auxiliar a compreender o fenômeno a ser

investigado e oferecer uma base de conhecimentos para as fases seguintes do trabalho. As fontes documentais também foram necessárias para compreender os fenômenos que se situavam em nível mais macro, como as políticas e diretrizes nacionais, setoriais e estaduais, aos quais o evento da fusão estava relacionado.

### **3.3.3 O levantamento**

A proposta de captar o fenômeno da fusão na visão dos sujeitos participantes da mudança gerou, inicialmente, uma preocupação metodológica a respeito de quem seriam esses sujeitos de pesquisa, aqueles cujas percepções sobre o conteúdo, o processo e o contexto da mudança deveriam ser buscadas. Várias alternativas foram cogitadas, como a visão dos dirigentes das empresas fundidas e dos diretores da nova empresa - a EPAGRI. Pensou-se na possibilidade de ouvir os responsáveis pela elaboração do plano de governo e o governador que promoveu a fusão; poderia também ter sido a visão de pesquisadores ou de extensionistas; ou ainda de outros funcionários das empresas; ou talvez uma combinação dessas alternativas. Essa questão iria definir a pergunta de pesquisa, a qual, em última análise, seleciona, circunscreve a resposta a ser obtida, uma vez que delimita o grupo de sujeitos sobre os quais se vai pesquisar a visão de mundo e as representações sociais.

Como expresso na pergunta de pesquisa decidiu-se por apreender o fenômeno da fusão na visão dos seus “principais atores”. Por este motivo, a própria definição desses “principais atores” a serem entrevistados passou a constituir um dos objetivos da pesquisa e exigir uma etapa de levantamento, preliminar ao trabalho de campo propriamente dito. Nessa fase, buscou-se mapear, por meio de uma matriz (Figura 6, na página seguinte), pessoas que indicam e pessoas indicadas como importantes atores na decisão e na operacionalização da fusão, tanto na qualidade de interessados, como de facilitadores, ou como obstaculizantes do processo de mudança. Esse procedimento visou evitar que a decisão a respeito de quem seriam esses “principais atores”, aos quais seria dada voz, e dos quais se procurou compreender a visão de mundo, fosse resultado de uma decisão arbitrária ou com base em critérios que não emergissem do próprio campo, o que não seria compatível com a proposta metodológica do trabalho.

Também para evitar que fosse arbitrária a escolha das pessoas com as quais se deu início ao processo de levantamento, optou-se por desencadeá-lo a partir da estrutura formal da EPAGRI naquele momento (julho de 1998). Por esse motivo o levantamento iniciou com

a consulta aos diretores da EPAGRI, no intuito de captar sua percepção sobre quem foram os atores que tiveram atuação relevante no desenrolar da fusão. A partir dessas consultas iniciais, a identificação dos principais atores prosseguiu, passando, cada indicado, a ser um consultado, ao qual se solicitava que também indicasse quem considerava os principais atores, e assim por diante. A idéia era de que todos os indicados fossem consultados, até que se esgotassem as novas indicações. Assim, essas consultas iriam evidenciando, quantitativamente, dentro da matriz, o núcleo daqueles sujeitos considerados efetivamente como atores principais. Portanto, em princípio, os sujeitos a serem entrevistados seriam os componentes desse núcleo.

A matriz utilizada para esse levantamento foi concebida a partir do problema de pesquisa, do conhecimento do “campo” e da necessidade de encontrar uma estratégia para definir esses principais atores a serem entrevistados. Desse modo, nem seu *design* nem sua operacionalização se inspirou em qualquer outro modelo utilizado em pesquisas anteriores ou em referências bibliográficas.

<b>Indicado</b>	<b>I -1</b>	<b>I -2</b>	<b>I -3</b>	<b>I -4</b>	<b>I -5</b>	<b>I -6</b>	<b>...</b>
<b>Consultado</b>							
<b>Consultado 1</b>	x	x	x				
<b>Consultado 2</b>	x		x	x			
<b>Consultado 3</b>		x		x			
<b>I -1 (Cons. 4)</b>	x		x	x	x		
<b>I -2 (Cons. 5)</b>			x		x	x	
<b>I -3 (Cons. 6)</b>	x	x			x	x	x
<b>...</b>							

**Figura 6** – Modelo da matriz de consultas para identificação dos principais atores na mudança organizacional

Contudo, embora esses passos metodológicos visassem disponibilizar um indicador para a escolha dos entrevistados (fornecido pela matriz de consultas), o pressuposto era de que essa definição admitisse mudanças, uma vez que ao realizar as entrevistas, outras informações ou novos argumentos poderiam surgir, sugerindo a inclusão de novos

entrevistados ou mesmo indicando que alguma das entrevistas originalmente agendadas poderia ser prescindível.

As consultas efetivaram-se dentro de um procedimento que compreendia o contato inicial, pessoalmente ou via telefone, com a apresentação da pesquisadora, a explicação sobre o tema da pesquisa, sobre o que consistia essa consulta inicial (ênfase em que não se tratava de uma entrevista, mas apenas uma consulta) e o convite/solicitação para sua participação; esclarecia-se, ainda, que se tratava de um procedimento que demandaria pouco tempo. Com a concordância em participar, solicitava-se a definição do local e horário que melhor se adequasse ao sujeito a ser consultado.

Após as formalidades iniciais de praxe, a consulta tinha início, com a solicitação para que o sujeito consultado se recolocasse no ano de 1991, no contexto em que se efetivou a fusão, e indicasse aquelas pessoas que, na sua percepção, teriam informações ou uma interpretação sobre o processo de mudança, que seriam importantes serem entrevistadas ou ouvidas, e que poderiam ajudar a compreender o fenômeno de fusão. Durante as consultas observou-se, por parte dos consultados, o desejo de colaborar e a disposição de usar de franqueza tanto por parte dos favoráveis à fusão como dos que expressaram opinião contrária. De modo a permitir que os consultados se sentissem à vontade, não foram feitos apontamentos ou registros de suas falas, sendo anotados, tão somente, seu nome, cargo, a data, e os nomes dos indicados e seus respectivos cargos/funções no momento da fusão. Tais anotações foram feitas bem à vista dos consultados. Pode-se afirmar que não foram percebidos constrangimentos por parte dos consultados, ao contrário, eles se permitiram fazer muitas observações a respeito do fenômeno estudado e das pessoas envolvidas, por perceberem que o propósito da consulta não era registrar essas percepções. Também pareceram considerar importante contextualizar e colocar suas indicações dentro do cenário da época.

Com a seqüência das consultas, observou-se que o número de indicados foi tornando-se cada vez maior, e também que esses sujeitos, considerados importantes na compreensão do fenômeno da fusão, estavam, em sua maioria, fora dos quadros da Empresa, e que pertenciam ao cenário institucional, político, sindical e econômico do setor agrícola, extrapolando, inclusive, as fronteiras do Estado de Santa Catarina.

Por esse motivo, o critério para a realização das consultas foi sendo revisto à medida que as primeiras foram sendo realizadas, sendo, via de regra, escolhidos e consultados,

aqueles indicados que recebiam maior número de indicações. Realizadas dezessete consultas foram citadas 78 pessoas, as quais haviam ocupado e/ou ocupam postos nas empresas fundidas, na EPAGRI, na Secretaria da Agricultura, no Ministério da Agricultura, em agroindústrias, em cooperativas, sindicatos, prefeitos e ex-prefeitos, ex-secretários, ex-governador, políticos entre outros.

O número e a diversidade das indicações sinalizaram a complexidade do fenômeno a ser estudado, uma vez que apontaram para a diversidade de fatores e de segmentos envolvidos no processo; e também demonstraram a impossibilidade prática de realizar o que havia sido proposto inicialmente, ou seja, de que todos os indicados também fossem solicitados a indicar pessoas.

Contudo, embora realizado parcialmente, o levantamento permitiu identificar um núcleo do que poderíamos chamar de **atores que tiveram participação atuante na fusão**. Permitiu, ainda mais, identificar outros atores que não tiveram o consenso das indicações, porém foram apontados de forma mais ou menos intensa como sujeitos capazes de contribuir para a compreensão ou para a crítica ao projeto de fusão pesquisa agrícola-extensão rural em Santa Catarina. É provável que tais indicações não tivessem emergido sem essas consultas preliminares. Foi essa intensa aproximação com o campo na fase exploratória (da construção do projeto) que permitiu o delineamento de questões importantes, como o grupo de pesquisa a ser entrevistado.

Com esse pano de fundo deu-se a escolha preliminar dos sujeitos que, componentes do núcleo da matriz, deveriam ser entrevistados: o Governador Vilson Kleinübing e o Secretário da Agricultura Dilso Cecchin (ambos já falecidos foram lembrados unanimemente); alguns dos técnicos do Instituto CEPA, responsáveis pela elaboração do Plano de Governo para a Agricultura; alguns dos dirigentes das antigas empresas; um Secretário de Estado, pesquisadores e extensionistas, num total definido preliminarmente em 13 entrevistas. A realização desse levantamento visava o cumprimento do objetivo 3 - a identificação dos principais atores relacionados à fusão. Com a definição que dele resultou, considerou-se parcialmente cumprido esse objetivo do presente trabalho. A identificação do conjunto definitivo de atores considerados importantes para a compreensão da mudança, ocorreu como decorrência das próprias entrevistas, como descrito no tópico a seguir.

### 3.3.4 As entrevistas

Para o alcance do objetivo 4 (Investigar o fenômeno de fusão – em **que** consistiu, **como** se deu e **por quê** razões, segundo a percepção dos seus principais atores) a estratégia escolhida para a pesquisa de campo foi a **entrevista de história oral** com atores que tiveram participação atuante no desenrolar da fusão. Em consonância com a abordagem metodológica escolhida, a decisão de trabalhar com entrevistas visou revelar a pluralidade das “versões do vivido” (Santos, 1997), sem a preocupação em resgatar a “verdade”, mas sim em captar e entender as diferentes visões de mundo, as aspirações e as interpretações elaboradas pelos participantes das entrevistas, os eventos e detalhes aos quais atribuíam importância com referência ao fenômeno.

E por que entrevista de história oral? Porque a História Oral é um termo amplo, que diz respeito a vários tipos de relatos obtidos através de fontes orais, tanto a respeito de fatos não registrados por outro tipo de documentos, como de fatos cuja documentação se quer completar, ou se quer abordar por ângulo diverso (Lang, 1996). Ela foi considerada adequada ao presente estudo, pois é sempre uma história do tempo presente, e implica uma percepção do passado como algo que tem continuidade hoje e cujo processo histórico não está acabado (Bom Meihy, 1996).

Portanto, na utilização dessa técnica, que procurou resgatar os registros que estão na memória dos entrevistados, trabalhou-se com o pressuposto de que a memória possui uma dimensão dinâmica: uma pessoa, ao narrar um fato, o submete a uma dupla interpretação - a sua interpretação sobre o que ela viveu num determinado momento do seu passado, porém acrescida da perspectiva temporal, ou seja, de suas experiências e avaliações transcorridas até o momento da entrevista. É a interpretação do passado no presente. É o passado “reinventado” no presente, ou seja, visto a partir de tudo o que se passou na vida da pessoa desde aquele passado até este presente (Santos, 1997).

Para Gallian (1996), ao construir um discurso sobre o passado, mesmo sobre o seu próprio passado, muitas vezes o entrevistado o faz em função do presente, adaptando aquele a este, de forma a tornar esse passado aceitável. Do momento vivido, ao momento lembrado, muita coisa aconteceu em sua vida e este lapso de tempo irá influir na construção que se faz do passado em forma de narrativa. E esta outra visão, esta outra forma de pensar e sentir que se instaura no presente, tende a transformar, reinterpretar aquela outra vivenciada no passado, no momento dos acontecimentos.

Esta questão da interpretação do passado pelos entrevistados é, portanto, um pressuposto do trabalho, que leva em conta que a memória é sempre uma reconstrução, que evoca o passado visto pela perspectiva do presente e marcado pelo social (Lang, 1996).

As entrevistas de história oral consistem em um processo de conversação entre o pesquisador e o narrador, no qual o indivíduo é a fonte dos dados - ele conta sua história ou dá o seu depoimento - mas não constitui, ele próprio, o objeto de estudo; a matéria prima para o trabalho do pesquisador é a narrativa do indivíduo entrevistado; é por meio dela que o pesquisador tenta apreender as relações sociais em que o fenômeno relatado e seu narrador estão inseridos (Lang, 1996).

Sobre a realização das entrevistas, partiu-se do número estimado preliminarmente no projeto, ou seja, um total de treze entrevistas, embora se soubesse, de antemão, que esse número e sua composição poderiam ser redimensionados, como decorrência dos resultados das próprias entrevistas (em consonância com a opção metodológica adotada). No decorrer dessa fase, este redimensionamento previsto de fato ocorreu, para um total de vinte entrevistas, das quais dezoito efetivamente foram realizadas.

Os procedimentos de contato, agenda, convite, definição de local e horário das entrevistas foram semelhantes aos relatados com relação à fase de levantamento (3.3.3). As entrevistas foram conduzidas a partir da “pergunta de corte” e de perguntas amplas, de modo a permitir que os entrevistados expressassem suas percepções, enfatizando o que julgavam importante ou o que mais marcou suas vivências no transcorrer do fenômeno estudado.

Embora pouco estruturadas, as entrevistas se pautaram por um roteiro (constante do Anexo 1), cuja importância foi possibilitar que na fase de análise se pudesse apreender a percepção desses atores a respeito do “o que”, do “como” e do “porquê” da fusão, ou seja, do conteúdo, do processo e do contexto do fenômeno (Pettigrew, 1987), de modo a permitir o alcance do objetivo n. 4 da pesquisa. Do total de entrevistas, apenas uma delas - a realizada com o médico da EPAGRI - não seguiu o roteiro, pois se destinava a captar informações de natureza específica a respeito de uma questão recorrente em vários depoimentos: os impactos do processo de fusão sobre a saúde dos funcionários das empresas. A propósito dessa entrevista, embora ela não tivesse sido prevista no início da pesquisa, decidiu-se realizá-la devido às enfáticas observações dos entrevistados,

destacando implicações da mudança sobre a saúde física, psicológica e emocional dos funcionários, o que sugeria a relevância de ouvir o profissional que atua na empresa e que esteve presente no transcorrer do processo.

Contando com a autorização dos entrevistados, as entrevistas foram gravadas, transcritas, e após a transcrição foram devolvidas aos entrevistados para serem validadas na forma em que estavam, ou fossem retificadas ou complementadas, de modo que os eles se sentissem seguros quanto ao conteúdo final das mesmas. Assim, as entrevistas, uma vez transcritas e revistas, passaram a constituir, de certa forma, uma fonte documental, isto é, passaram a ser depoimentos dos entrevistados, documentados e reconhecidos. Esse procedimento permitiu a produção de documentos escritos a partir dos depoimentos dados (Bom Meihy, 1996); ou seja, mesmo sendo depoimentos subjetivos, tentou-se garantir o máximo de sua objetividade. A intenção da devolução da transcrição para os narradores foi que eles se reconhecessem no depoimento dado, visando superar interpretações dúbias que porventura surgissem, tanto por parte da pesquisadora quanto dos entrevistados. Assim, a objetividade dos depoimentos subjetivos foi buscada através desse processo intersubjetivo (Janotti, 1996).

A exceção, nesses procedimentos relatados acima, foi uma entrevista realizada via Internet. Ela foi concedida com base na prévia remessa do roteiro de perguntas, e respaldada por intensa troca de mensagens e telefonemas, por meio do que se procurou, também nesse caso, garantir a intersubjetividade do processo. Na fase que antecedeu a essa entrevista foi enfatizado que o entrevistado respondesse àquelas perguntas que se sentisse à vontade para fazê-lo e na profundidade e com os detalhes que quisesse.

Um dos sujeitos a serem entrevistados (coordenador da elaboração do plano de governo Kleinübing, mais tarde Secretário de Estado, atualmente empresário), cuja participação era considerada de importância fundamental, não foi possível contatar. O acesso direto a ele não foi viabilizado, e as dezenas de tentativas feitas de explicar o objetivo do contato e de marcar uma entrevista foram sempre intermediadas pela secretária, que nunca comunicou uma resposta negativa de sua parte, mas nunca conseguiu agendar sequer um contato telefônico. Ficou patente, após aproximadamente trinta tentativas, que não havia qualquer intenção por parte dele, de contribuir com sua participação, para a pesquisa. Com outro potencial entrevistado, residente em outro Estado, foram estabelecidos diversos contatos telefônicos, ele mostrou-se disposto a participar via Internet, recebeu várias vezes o roteiro da entrevista, os esclarecimentos sobre as perguntas, e diversas

recomendações, porém, embora confirmando sempre sua participação, não respondeu às perguntas. Por esses dois motivos citados acima, o número total de entrevistas ficou em dezoito.

A transcrição consistiu numa etapa bastante trabalhosa, uma vez que as entrevistas tiveram duração média superior a uma hora, ocorrendo vários casos de entrevistados que falavam em tom voz muito baixo, ou ritmo muito veloz, ruídos em paralelo, interrupções etc., fatores que tornaram mais difícil a compreensão e mais demorada a transcrição. Foram transcritas 23 horas de entrevistas, num total de 263 laudas de papel A4, digitadas em fonte tamanho 11, em espaço simples.

De modo geral a devolução das entrevistas remetidas para revisão também foi demorada e exigiu numerosas solicitações. Essa fase do processo de coleta provocou um atraso substancial no prazo previsto para início da etapa de análise e suscitou a preocupação da pesquisadora em relação à possibilidade de utilizar algumas das entrevistas, cujos entrevistados hesitaram muito em devolvê-las. Embora no momento da realização das entrevistas a pesquisadora houvesse garantido aos sujeitos da pesquisa que seus nomes não seriam revelados, na ocasião da devolução da entrevista foi possível perceber a apreensão de alguns entrevistados quanto ao conteúdo de suas falas. Novos contatos, garantindo por escrito que o sigilo seria mantido, possibilitaram o retorno dos depoimentos que estavam retidos na fase de revisão. Cabe mencionar que alguns entrevistados autorizaram a citação de seus nomes, porém para não causar constrangimentos, todos os nomes e quase todas as indicações de cargos e posições que pudessem revelar a identidade desses entrevistados foram suprimidos, principalmente dos que se mostraram preocupados com esse aspecto.

Para dar uma idéia da representatividade dos depoimentos dos entrevistados, é possível esclarecer que esses sujeitos de pesquisa ocupavam, no momento da entrevista, ou haviam ocupado, em momentos anteriores de suas carreiras profissionais, as seguintes posições (entre outros cargos e atribuições de menor expressão):

- 2 Secretários de Agricultura;
- 2 Secretários Adjuntos de Agricultura;
- 1 Delegado Federal da Agricultura;
- 1 Secretário Executivo da ACARESC;
- 1 Diretor da ACARESC;
- 1 Presidente da EMPASC;
- 1 Diretor da EMPASC;
- 2 Presidentes da CIDASC;

- 1 Diretor da CIDASC;
- 1 Diretor da ACARPESC;
- 1 Secretário Executivo da ACARPESC;
- 1 Diretor do IASC;
- 4 Secretários Executivos do ICEPA;
- 1 Gerente Técnico do ICEPA;
- 2 Presidentes da EPAGRI;
- 3 Diretores da EPAGRI;
- 1 Diretor de Planejamento da Secretaria de Agricultura;
- 4 Assessores da da Secretaria de Agricultura;
- 1 Diretor da Secretaria de Planejamento e Fazenda;
- 1 Assessor do Ministério da Agricultura;
- 1 Assessor Internacional do Gabinete do Governador;
- 1 Coordenador de Programa da EPAGRI;
- 4 Consultores/assessores/técnicos da EPAGRI;
- 1 Chefe de Estação Experimental da EMPASC;
- 1 Representante da EMBRAPA em Santa Catarina;
- 1 Técnico do Departamento Técnico Científico da EMBRAPA;
- 1 Assessor do CIDASC;
- 1 Diretor da FATMA;
- 1 Prefeito Municipal;
- 1 Vereador;
- 1 Pró-Reitor da UFSC;
- 2 Professor da UFSC/Agronomia;
- 9 Extensionistas;
- 5 Pesquisadores;
- 4 Técnicos do ICEPA;
- 1 Coordenador de Planejamento da ACARESC;
- 2 Supervisores Regionais da ACARESC;
- 1 Coordenador de Programas da ACARESC;
- 1 Assessor da FETAESP;
- 1 Presidente da Associação de Funcionários da ACARESC;
- 1 Presidente de Sindicato de Empregados;
- 1 Assessor de Deputado;
- 1 Presidente da FAEAB;
- 1 Técnico de cooperativa;
- 1 Médico;
- 2 Executivos de agroindústria;
- 2 Executivos da iniciativa privada;
- 1 dirigente do SENAR;
- 1 Diretor de Crédito Rural do BESC;
- 1 técnico da Companhia Catarinense de Armazenamento;
- 1 Diretor de Fundação Municipal;
- 1 Presidente de Fundo de Desenvolvimento Agropecuário.

Alguns outros detalhes sobre essa fase de revisão do conteúdo das entrevistas pelos sujeitos da pesquisa merecem ser relatados:

- a maior parte das entrevistas retornou da revisão quase sem retificações, ou seja, os entrevistados legitimaram seus depoimentos na forma original;
- em algumas entrevistas, pequenas retificações ou complementações ocorreram;
- uma delas retornou com minuciosa revisão da forma, revelando a preocupação do entrevistado em descaracterizar a linguagem coloquial;
- uma entrevista retornou com cortes de todos os nomes das pessoas e dos órgãos/entidades/empresas que haviam sido citadas por ele;
- na entrevista concedida via Internet algumas perguntas não foram respondidas; diante disso, uma nova mensagem reformulando as questões não respondidas foi novamente encaminhada ao entrevistado, no intuito de tentar complementar o conteúdo da entrevista, porém ela não foi respondida.

### **3.4 CATEGORIZAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS**

De acordo com essa proposta de pesquisa, ao mesmo tempo em que se fazia a coleta de dados, por meio das entrevistas, também acontecia, simultaneamente, uma etapa preliminar da análise. Assim, cada entrevista realizada possibilitava uma breve avaliação do conjunto de entrevistas já feitas, de modo a melhor preparar a definição da estratégia para a condução da entrevista seguinte e verificar os pontos que suscitavam dúvidas, os que mereciam uma atenção mais detalhada e aqueles sobre os quais as análises dos entrevistados tendiam para convergências ou para divergências. Em outras palavras, a cada entrevista se tentava melhorar progressivamente a compreensão sobre o fenômeno e validar informações, no sentido de construir uma interpretação da realidade a partir da visão dos entrevistados.

Portanto, até certo ponto, as fases de categorização e análise aconteceram simultaneamente à coleta de dados, fazendo com que fossem repensados e redefinidos o número e a definição de quem deveriam ser os entrevistados. Com base nessa análise prévia é que se decidiu pela realização de entrevistas adicionais àquelas inicialmente previstas. É importante destacar que trabalhar com o conteúdo de dezoito entrevistas constituiu uma tarefa extremamente complexa. Porém no momento anterior à análise, propriamente dita, quando se decidiu por encerrar a fase de entrevistas, a sensação que prevaleceu era de que havia necessidade de um número bem maior de consultas para ter uma visão ampla do fenômeno e para incluir as perspectivas de outros segmentos envolvidos; a impressão era de que sempre restavam questões a serem aprofundadas e

melhor compreendidas. Assim, pode-se afirmar que a decisão de encerrar o processo de coleta de dados por meio das entrevistas foi uma tanto artificial, movida por argumentos de restrição de tempo e condições da pesquisadora, e não por achar que se tinha alcançado a “saturação teórica”<sup>3</sup>.

Como pela estratégia metodológica escolhida não houve definição prévia de categorias de análise, a intenção, ao analisar o conteúdo dos depoimentos, foi permitir que elas emergissem e explicitassem o que revelavam de semelhante ou de contraditório, de preciso ou de ambíguo, de paradoxal e de claro sobre o fenômeno, nas percepções dos entrevistados, tendo como “pano de fundo” o quadro de referência metodológico de Pettigrew (1987), que identifica o conteúdo, o processo e o contexto da mudança. Dito de outra forma, o procedimento fundamental da análise foi identificar categorias e situá-las nas três dimensões apontadas por Pettigrew.

As categorias foram definidas como conceitos capazes de abranger elementos, idéias ou expressões (Gomes, 1994) em torno das quais se procurou sistematizar as falas dos sujeitos, de modo a possibilitar a interpretação do fenômeno estudado. Tendo como ponto de referência os três componentes do quadro metodológico de Pettigrew (1987) e as categorias que emergiram da análise das entrevistas, foram buscadas não apenas as convergências de opiniões, em busca de uma pretensa “verdade” dos fatos; ao contrário, pretendeu-se deixar que tanto as divergências quanto as convergências se manifestassem e fossem consideradas e registradas, a partir do pressuposto que norteia a abordagem humanista de pesquisa, de que a realidade só pode ser compreendida a partir do ponto de vista dos atores sociais e de que cada sujeito tem uma visão dessa realidade, de acordo com sua história de vida, suas crenças, seus preconceitos, suas experiências e seus valores.

Do ponto de vista da apresentação das falas dos sujeitos em torno das categorias de análise, houve a preocupação em preservar a integridade e a fidelidade das mesmas, que foram colocadas sempre entre aspas e escritas em itálico, de modo a poderem ser reconhecidas com facilidade. Como os entrevistados não puderam ser identificados por seus nomes ou cargos, as suas falas também não receberam qualquer tipo de codificação ou numeração.

---

<sup>3</sup> Saturação teórica significa que nenhum dado adicional está sendo encontrado, nos grupos pesquisados, que contribua para melhorar a compreensão das categorias analisadas. Dentro de algumas propostas metodológicas, como por exemplo, a “grounded theory”, a saturação teórica é o critério para julgar quando parar de pesquisar diferentes grupos pertinentes a cada categoria. (Glaser & Strauss, 1967, p. 61).

Nesta fase, procurou-se ter em mente que o dado não faz sentido por si só. Ele é construído a partir dos questionamentos que são feitos sobre ele enquanto se procura descrevê-lo e analisa-lo. Uma postura que guiou esta etapa do trabalho, portanto, foi verificar se, apesar das especificidades das experiências pessoais dos entrevistados, havia uma definição intersubjetiva do fenômeno, ou seja, uma realidade socialmente construída (Berger e Luckmann, 1985) sobre a fusão, ou se coexistiam, lado a lado, aspectos convergentes e visões antagônicas, contradições, ambigüidades, ambivalências, antinomias em elementos aparentemente idênticos, reciprocidades em elementos aparentemente opostos (Gurvitch, apud Bruyne et al., 1991). Em suma, o que norteou a etapa de análise e interpretação foi a proposta de “perseguir padrões e consistências” (Mintzberg, 1983), e de ir além, e trabalhar com explicações diferentes e às vezes até conflitantes sobre os fenômenos (Pettigrew, Ferlie e Mc Kee, 1992).

## CAPÍTULO 4

### AS ENTIDADES DE PESQUISA E EXTENSÃO E AS ETAPAS DA FUSÃO

Este capítulo tem por objetivo apresentar as características e o *modus operandi* das entidades responsáveis pela pesquisa agropecuária e pela extensão rural no Estado de Santa Catarina envolvidas na fusão organizacional. É apresentado um perfil dessas entidades, ou seja, a sua caracterização jurídica, os modelos organizacionais por elas adotados, suas atribuições e âmbito de atuação, e outras informações que as caracterizavam, especialmente no momento em que ocorreu a fusão.

Cabe enfatizar que, de acordo com definido nos Capítulos 1 e 2, ao mencionar as instituições “pesquisa agrícola” e “extensão rural” em Santa Catarina, faz-se referência a um conjunto de organizações que compunham essas atividades no momento em que se deu a fusão, que compreendia cinco empresas:

- Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária – EMPASC;
- Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina – ACARESC;
- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina - EMATER-SC;
- Associação de Crédito e Assistência Pesqueira de Santa Catarina – ACARPESC;
- e
- Instituto de Apicultura de Santa Catarina - IASC.

A finalidade dessa descrição das empresas não é apenas detalhar as características dessas organizações, mas também demonstrar que elas possuíam inserções organizacionais distintas, pois algumas faziam parte de sistemas nacionais, outras eram estruturas criadas a partir da iniciativa estadual. Com essa descrição do perfil das empresas envolvidas no processo de fusão, pretendeu-se alcançar o objetivo 1 definido para o trabalho.

Este capítulo tem, também, por objetivo, descrever como se deu a fusão das cinco entidades, do ponto de vista formal, e descrever a figura jurídica que dela resultou, assim como as características implicações da nova empresa, a EPAGRI – Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Difusão de Tecnologia de Santa Catarina, em termos de estrutura e atribuições. Dessa forma considerou-se atingido o objetivo 2 da pesquisa.

#### **4.1 EMPASC - Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária S.A.**

A Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária S.A. – EMPASC era 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 EMPASC foi criada a 30 de abril de 1975, pela Lei Estadual nº 5.089/75, com a principal finalidade de executar a política de implantação e desenvolvimento do Sistema Estadual de Pesquisa Agropecuária, com sede e foro em Florianópolis. Pelo Decreto nº 1217/75 de 27.10.75, teve aprovada sua constituição como empresa pública. Em 29 de outubro de 1975, na Assembléia Geral de constituição da EMPASC, foram aprovados seus Estatutos Sociais e os nomes dos componentes da primeira Diretoria e do Conselho Fiscal (EMPASC, 1976a; 1976b).

No que diz respeito à sua organização administrativa, em dezembro de 1990 a EMPASC era composta por órgãos distribuídos em cinco níveis, como detalha a Figura 6, na página seguinte. De acordo com seu Regimento Interno, aprovado em 1987, a EMPASC tinha por objetivos:

"I - Planejar, orientar e promover a execução de atividades de pesquisa agropecuária, visando produzir conhecimentos e tecnologias de interesse da agricultura catarinense.

II - Exercer a coordenação técnica de programas e projetos de pesquisa agropecuária cuja execução envolva a atuação técnico-científica ou cooperação financeira de órgãos ou entidades da administração estadual diretamente ligados ao setor agrícola, visando compatibilizar as diretrizes da política oficial de desenvolvimento do Estado de Santa Catarina com as diretrizes técnico-científicas, evitando duplicações desnecessárias de atividades e fragmentação de recursos humanos, técnicos e financeiros.

III - Executar, diretamente, ou por intermédio de outras entidades, atividades auxiliares ou complementares, destinadas a melhorar o aproveitamento dos resultados de pesquisa" (EMPASC, 1987, p. 9).

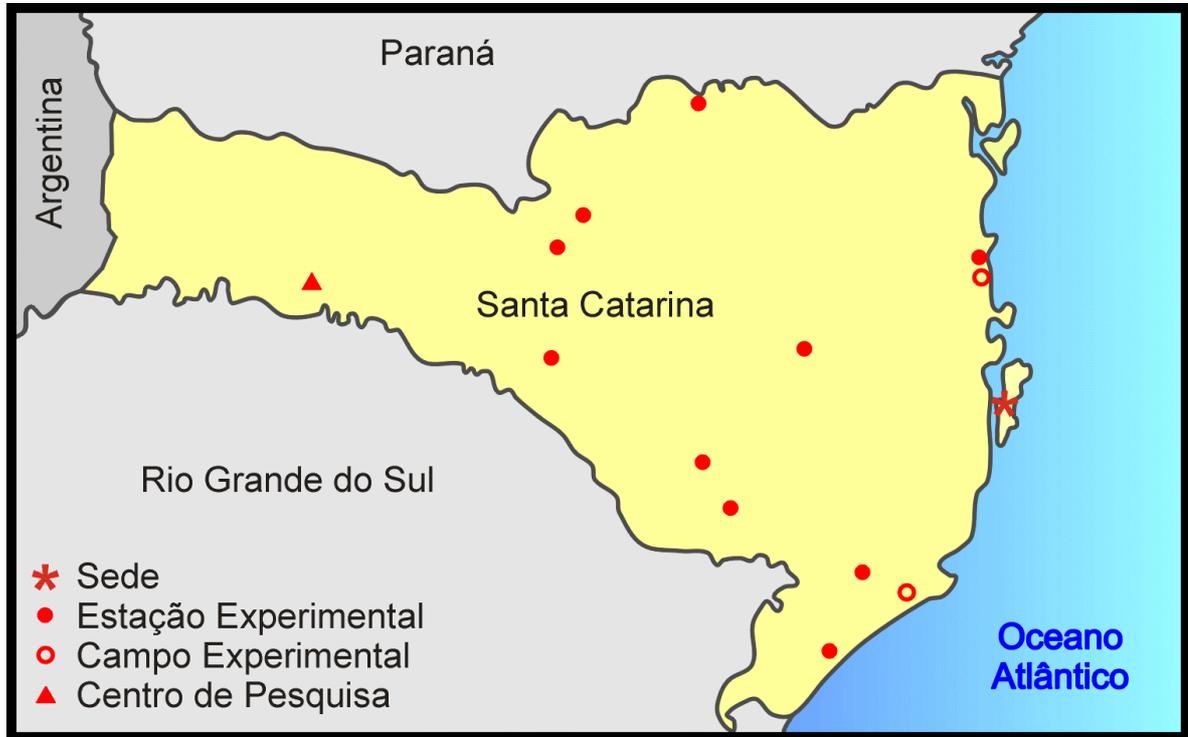
1. **Órgão de Decisão:** a Assembléia Geral
2. **Órgão de Fiscalização:** o Conselho fiscal
3. **Órgãos da Administração Central:**
  - Diretoria Executiva, compreendendo: Diretor Presidente, Diretor Técnico e Diretor de Admin. e Finanças
  - Departamentos Técnico-Administrativos, compreendendo: Departamento Técnico-Científico, Departamento de Métodos Quantitativos, Departamento de Recursos Naturais, Departamento de Informação e Divulgação, Órgãos Regionais de Pesquisa, Departamento de Recursos Humanos, Departamento Financeiro, Departamento de Projetos e Orçamento, Departamento de Recursos Materiais.
4. **Órgãos de Assessoramento:** Conselho Técnico, Assessoria Jurídica, Assessoria Administrativa, Comissões Técnico-Administrativas, Comitê de Publicações
5. **Órgãos Regionais:** Estações Experimentais, Centros de Pesquisa, **Campos Experimentais**

**Figura 7:** Organização administrativa da EMPASC em dezembro de 1990  
**Fonte:** EMPASC, 1987

Quando de sua extinção, em 1991, a EMPASC contava com bases físicas em Florianópolis (a sede), um Centro de Pesquisa – o Centro de Pesquisa para Pequenos Produtores, em Chapecó; nove Estações Experimentais (Caçador, Videira, Lages, Campos Novos, Ituporanga, Itajaí, Urussanga, São Joaquim, e a Estação Experimental do Planalto Norte, em Canoinhas) e dois Campos Experimentais, em Jaguaruna e Camboriú (EMPASC, 1991). O mapa da Figura 8, na página seguinte, contém a localização dessas bases físicas da EMPASC em dezembro de 1990.

A EMPASC também operava uma rede de 25 Estações Meteorológicas distribuídas em todo estado, e desenvolvia atividades no Laboratório Associado de Sensoriamento Remoto de Santa Catarina, e em duas Estações de Avisos Fitossanitários, localizadas em Fraiburgo e em São Joaquim. Mantinha em operação, em seus órgãos regionais de pesquisa, laboratórios de solos, de sementes, de fitossanidade, de sanidade e nutrição animal, de nutrição e fisiologia vegetal e de enologia, com o objetivo de atender a pesquisa e prestar serviços aos agricultores e outras entidades (EMPASC, 1991). Contava, ainda, com uma biblioteca na sede e oito bibliotecas regionais, cujo acervo, no final de 1990, era

de 1.532 títulos de periódicos, 11.147 livros, 15.210 folhetos, 1.526 teses e 42.624 separatas.



**Figura 8:** Localização das Estações Experimentais, Centro de Pesquisa e Campos Experimentais da EMPASC em 1990.

No final de 1990 a EMPASC contava com uma programação de pesquisa composta por 20 Programas, os quais se desdobravam em 223 projetos e 483 experimentos, nos seguintes produtos: alface, alho, ameixa, amendoim, arroz irrigado, banana, batata, batata-doce, bovinos de corte, bovinos de leite, caqui, carpa, cenoura, cebola, cerejeira, erva-mate, ervilha, feijão, forrageiras, goiaba, laranja, lentilha, limão, maçã, mandioca, melancia, milho, morango, pepino, pêra, pêssego, pimentão, quivi, soja, tangerina, tomate, trigo, tritcale e uva.

No momento de sua incorporação à EPAGRI, a EMPASC mantinha publicações seriadas (Boletim Técnico, Sistemas de Produção, Relatórios Anuais, Documentos, Indicação de Pesquisa), editava a Revista Agropecuária Catarinense, editava e publicava livros e anais de congressos e outros eventos. Promovia eventos de difusão de tecnologia, incluindo cursos, treinamentos, dias de campo, reuniões e palestras, visitas e excursões.

A EMPASC contava, em dezembro de 1990, com 249 técnicos de nível superior, sendo 205 pesquisadores (150 com título de mestre e 9 com título de doutor) e 44 pertencentes às áreas de suporte à pesquisa. Contava, ainda, com 561 empregados de outros níveis, compondo um total de 810 empregados.

Quanto ao total anual de receitas da EMPASC, na média dos seus últimos dez anos, situou-se por volta de US\$ 10 milhões, compreendendo recursos financeiros provenientes dos governos federal, estadual e de outras entidades, além de recursos próprios (provenientes das atividades de prestação de serviços, venda de sementes, descartes da pesquisa, publicações técnicas etc.) e da captação de recursos junto à iniciativa privada (empresas, associações, cooperativas e outras fontes).

#### **4.2 ACARESC - Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina**

Fundada inicialmente com a designação de Escritório Técnico de Agricultura - ETA-Projeto 17, em 29 de fevereiro de 1956 (ACARESC, 1988, p. 9), a Associação de Crédito e Assistência Rural de Santa Catarina – ACARESC foi instituída em 21 de junho de 1957 (Santa Catarina, 1970).

A ACARESC era uma sociedade civil sem fins lucrativos, reconhecida de utilidade pública pelo Decreto Federal n. 50.622 de 18.05.61, e pela Lei Estadual n. 2.977 de 23.12.61, com sede e foro na cidade de Florianópolis (Santa Catarina, 1970), sendo vinculada à Secretaria da Agricultura, do Abastecimento e da Irrigação, do Governo do Estado de Santa Catarina.

Com a incumbência de promover a execução da extensão rural no Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 1970), a ACARESC integrava o Sistema Brasileiro de Extensão Rural, representado e coordenado, até 1974, pela Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural (ABCAR), e a partir de 1975 pela Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMBRATER). Devido ao novo modelo implantado, que determinava a criação das EMATER's (empresas de assistência técnica e extensão rural dos Estados), a ACARESC deveria ter sido transformada, em 1975, em EMATER-SC. Mas para não perder os privilégios e isenções decorrentes do fato de ser considerada entidade filantrópica, a ACARESC adotou, a partir daquele ano, a denominação EMATER-SC/ACARESC.

A finalidade principal da ACARESC era “contribuir para a aceleração do desenvolvimento do meio rural catarinense mediante a execução de um programa de assistência técnica, econômica e social, baseado em métodos educativos que visam a elevação da produtividade do trabalho das famílias rurais (...) com uma estratégia de ação baseada em métodos de Extensão Rural articulada ao Crédito Educativo” (Santa Catarina, 1970).

Para o cumprimento dessas suas finalidades a ACARESC devia:

- Integrar-se à política estabelecida pelos Governos Estadual e Federal para o desenvolvimento do meio rural;
- Integrar suas ações com as de outros órgãos e entidades do meio rural;
- Mobilizar recursos financeiros, humanos, técnicos e materiais necessários ao desenvolvimento de suas atividades;
- Estruturar-se na forma mais adequada para execução do seu trabalho;
- Controlar a aplicação dos recursos e proceder à comprovação das despesas realizadas;
- Encaminhar aos órgãos governamentais competentes e à ABCAR, como subsídio à formulação da política para o setor rural, relatórios de estudos, pesquisas e avaliações relacionados ao campo de trabalhos de Extensão Rural, visando o seu aperfeiçoamento;
- Promover, isoladamente ou em conjugação com outros órgãos e entidades, a avaliação dos resultados dos esforços para o desenvolvimento do meio rural do Estado;
- Adotar outras medidas necessárias à consecução de suas finalidades (Santa Catarina, 1970).

A organização geral da ACARESC compreendia os seguintes órgãos superiores:

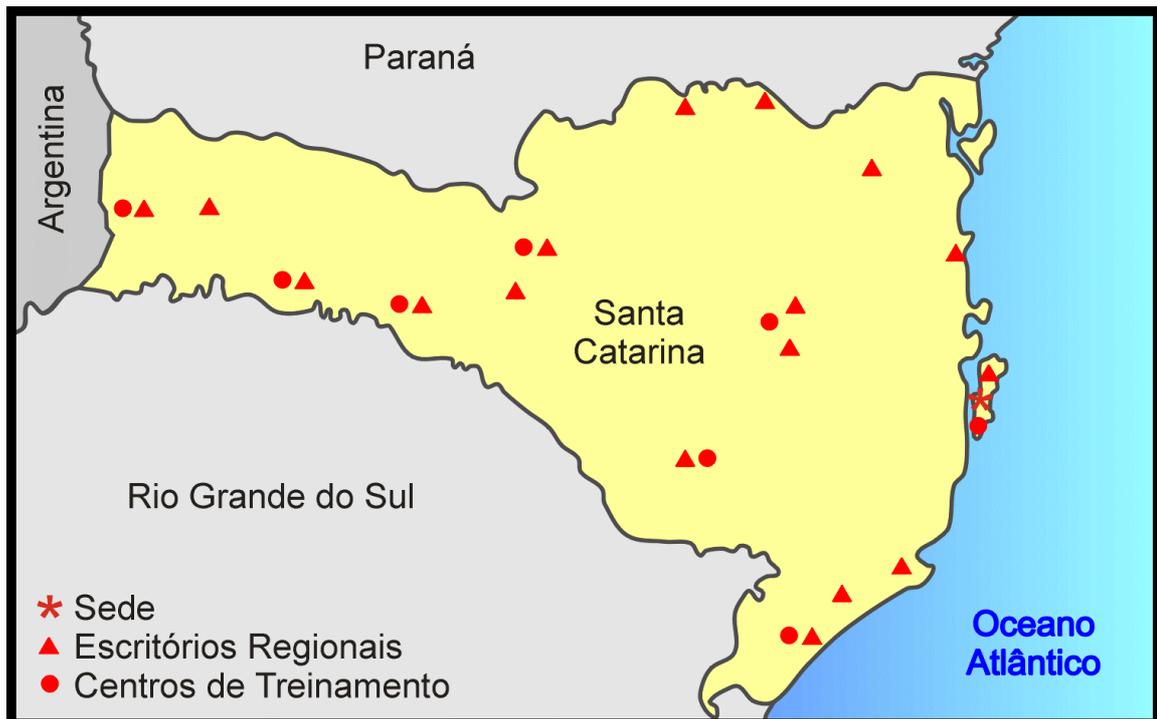
- Órgãos normativo-deliberativos: Junta Administrativa e Comitê Deliberativo;
- Órgão Executivo: Secretaria-Executiva.

A Junta Administrativa, órgão máximo normativo-deliberativo da ACARESC era composta pelos representantes dos membros natos, mantenedores e, a critérios destes, de membros cooperadores. Cada membro designava um representante para integrar a Junta, em caráter permanente e um suplente para os eventuais impedimentos do titular. Entre os representantes permanentes era eleito um Presidente e um Vice-Presidente. O Comitê Deliberativo era composto pelo Presidente da Junta Administrativa, pelo Secretário Executivo e por mais três membros eleitos pela Junta (Santa Catarina, 1970).

A Secretaria Executiva, como órgão superior de execução, compreendia o conjunto de órgãos que planejavam, organizavam, dirigiam, executavam, coordenavam, controlavam e avaliavam as atividades da ACARESC (Santa Catarina, 1970).

Em termos de organização, o Escritório Central da ACARESC dispunha de uma hierarquia de comando que tinha seu ponto de partida na Direção. Em seguida vinha a supervisão estadual e, logo abaixo, as coordenadorias técnicas e o apoio administrativo, este representado por dois núcleos (administrativo e financeiro). Cada Escritório Regional, por seu turno, contava com uma equipe mínima de um supervisor do PROATER (Programa de Assistência Técnica e Extensão Rural) e três coordenadores técnicos, sendo dois no setor agropecuário (assistência técnica a criações e lavouras) e um na área de economia doméstica (assistência e educação em saúde e alimentação), além de um a dois funcionários atuando na parte administrativa. Os Escritórios Técnicos (localizados nas sedes municipais), por sua vez, possuíam uma estrutura mínima de três profissionais por unidade, especializados em agropecuária, economia doméstica e apoio administrativo.

Em 1991, os Escritórios Regionais eram em número de 17 e os Escritórios Locais estavam presentes em 199 dos 217 municípios do Estado. A Figura 9, na página a seguir, localiza os Escritórios Regionais (Araranguá, Canoinhas, Chapecó, Concórdia, Crisiúma, Florianópolis, Itajaí, Ituporanga, Jaraguá do Sul, Joaçaba, Lages, Mafra, Maravilha, Rio do Sul, São Miguel do Oeste, Tubarão e Videira) (ACARESC, 1991). Além dos escritórios técnicos sediados nos municípios, a extensão rural dispunha de oito centros de treinamento instalados em regiões estratégicas do ponto de vista da produção agropecuária (Agrônômica, Araranguá, Chapecó, Concórdia, Florianópolis, Lages, São Miguel do Oeste e Videira) (ACARESC, 1991), que visavam à preparação de recursos humanos em formação e aperfeiçoamento de técnicos, agricultores, donas de casa e jovens rurais (ACARESC, 1988a, p. 11). Por meio dessa estrutura eram atingidas 90 mil famílias rurais (ACARESC, 1990b).



**Figura 9** - Localização dos Escritórios Regionais e Centros de Treinamento da ACARESC em 1990

Nos últimos anos de seu período de existência, a ACARESC tinha como objetivo mais amplo, “contribuir para a melhoria da renda e das condições de vida dos pequenos agricultores e suas famílias”. E como diretrizes:

- Atender os pequenos produtores e suas famílias sem distinção de raça, credo religioso e político;
- Priorizar as formas grupais de trabalho e produção;
- Cooperar ativamente com as diversas formas de associações de pequenos produtores, na execução de seus planos de trabalho concernentes à agropecuária e economia doméstica;
- Estimular as iniciativas em nível comunitário que visem à agregação de valores na produção primária e que contribuam para maior independência dos produtores;
- Obter a participação democrática dos produtores e lideranças em todos os níveis: elaboração, execução e avaliação do plano de trabalho;
- Evitar envolvimento político partidário e/ou interferências de caráter discriminatório na administração do programa de extensão rural legitimado pelos produtores e lideranças;
- Compatibilizar o programa de extensão, em seus diversos níveis, com as diretrizes do governo para a agricultura;

- Atender às principais atividades formadoras de renda na propriedade familiar, assim como às atividades ligadas à saúde e economia do lar;
- Priorizar as tecnologias que sejam ao mesmo tempo competitivas e adaptadas à realidade das pequenas explorações agrícolas familiares, que promovam uma maior independência dos produtores, do ponto de vista técnico, financeiro e cultural, e que sejam ecologicamente equilibradas e sirvam para recuperar e preservar o meio ambiente;
- Promover a formação profissional dos jovens agricultores para que sua permanência no meio rural seja uma opção normal e permanente (ACARESC, 1988, p. 9; ACARESC, 1990b, p. 9-10).

O corpo funcional da ACARESC contava, em 1990, com 1639 funcionários, sendo 903 do corpo técnico, incluindo engenheiros agrônomos (417), médicos veterinários (4), técnicos agrícolas (199), extensionistas de nível médio - área social (248) e outros (5). No corpo administrativo, um total de 736 funcionários, sendo 5 de nível superior, 711 de apoio administrativo. Do total de técnicos 4,88% encontravam-se atuando no Escritório Central, em Florianópolis; os demais estavam distribuídos em 209 municípios catarinenses. Quanto aos funcionários administrativos, o Escritório Central contava com 35,3% deste grupo, estando nas unidades Regionais, Locais e Distritais, e Centros de Treinamento, 62,6%. A ACARESC mantinha, ainda, 54 funcionários à disposição de outros órgãos (ACARESC, 1990a, p. 95-97).

O “Programa Estadual de Extensão Rural” para 1991, documento de planejamento anual, também projetou metas para todo o período da nova gestão estadual (1991-95), invocando o objetivo principal - de longo prazo: contribuir para o aumento da renda das unidades de produção agropecuária e melhorar o nível de vida das famílias produtoras (ACARESC, 1990b), atuando por meio dos seguintes subprogramas e projetos (Figura 10):

- **Subprograma de preservação e recuperação dos recursos naturais**
  - . Projeto de conservação do solo e da água
- **Subprograma de Produção Vegetal**
  - . Projeto de culturas anuais
  - . Projeto de horticultura
    - Auto abastecimento regional de olerícolas
    - Fruticultura temperada
    - Fruticultura tropical
    - Olericultura
- **Subprograma de produção animal**
  - . Projeto de aquicultura
  - . Projeto de bovideocultura
  - . Projeto de suinocultura
- **Subprograma de economia doméstica**
  - . Projeto de administração das atividades domésticas
  - . Projeto de educação alimentar
  - . Projeto de relacionamento humano
  - . Projeto de saúde e saneamento do meio
- **Subprograma de administração rural**
  - . Projeto de gestão agrícola
  - . Projeto de grupos de discussão
- **Subprograma de organização fundiária**
  - . Projeto de fundos de terras
  - . Projeto de reforma agrária
- **Subprograma de apoio**
  - . Projeto de industrialização artesanal
  - . Projeto de armazenagem
  - . Projeto de centros de treinamento
  - . Projeto de comunicação
  - . Projeto de crédito rural
  - . Projeto de energia no meio rural
  - . Projeto de irrigação e drenagem
  - . Projeto de juventude rural
  - . Projeto de mecanização
  - . Projeto de municipalização
  - . Projeto de profissionalização de agricultores

**Figura 10** - Programa Estadual de Extensão Rural – 1991

**Fonte:** ACARESC, 1990b, p. 12-117.

Quanto às fontes de recursos para manutenção da ACARESC, 63,39% eram originárias do Governo do Estado, 22,15% do Governo Federal, 13% de Recursos Próprios e 0,66% dos Governos Municipais (ACARESC, 1988b, p. 13).

### 4.3 EMATER SC- Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina

A implantação da EMATER/SC ocorreu como uma exigência do Governo Federal em consequência da criação da EMBRATER que, em nível federal, sucedeu a ABCAR – Associação Brasileira de Crédito e Assistência Rural. Foi a oficialização do sistema de extensão rural, passando de uma associação civil para uma empresa pública. A maioria dos estados aderiu ao novo modelo, extinguindo as ACAR e criando as EMATER (Souza, 1996).

Em Santa Catarina, desde 1975, pela Lei nº 5089 (Santa Catarina, 1975), ficava o Poder Executivo autorizado a constituir e organizar a “Empresa Catarinense de Extensão e Assistência Técnica Rural – EMCATER”. Porém, o governo do Estado resistiu a essa exigência por entender que não melhoraria os serviços, além de trazer mais despesas operacionais e principalmente de pessoal ao Estado. Após inúmeras tentativas do Ministro da Agricultura e da diretoria da EMBRATER, e por não poder mais resistir, principalmente por não poder prescindir dos repasses de verbas significativas da EMBRATER à extensão rural do Estado, a EMATER-SC foi criada, em 1977, porém com uma particularidade: a ACARESC continuou existindo (Souza, 1996).

Portanto, pela Lei nº 5.347, de 13 de setembro de 1977 (Santa Catarina, 1977) foi constituída a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina - EMATER-SC, tendo por objetivos:

- Executar a política estadual de extensão e assistência técnica rural;
- Proceder a introdução de tecnologia, que possa aumentar as potencialidades do solo para o seu aproveitamento racional, através do uso de metodologia apropriada;
- Colaborar com os órgãos componentes da Secretaria da Agricultura e Abastecimento e do Ministério da Agricultura na formulação e execução da política de assistência técnica e extensão rural;
- Planejar, coordenar e executar os programas de assistência técnica e extensão rural, visando a difusão de conhecimentos de natureza técnica, econômica e social, para aumento da produção e da produtividade agrícola e da melhoria das condições de vida no meio rural, de acordo com a política de ação do Governo Estadual e do Governo Federal;
- Celebrar convênios sobre assistência técnica e extensão rural com organismos federais e municipais;

- Executar os planos e programas emanados da Empresa Brasileira de Assistência Técnica e Extensão Rural – EMBRATER, no âmbito estadual.

O Decreto n.º 6.429, de 20.12.78 (Santa Catarina, 1978) constituiu a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina – EMATER/SC como empresa pública, vinculada à Secretaria da Agricultura e Abastecimento, com personalidade de direito privado, com sede e foro na cidade de Florianópolis, jurisdição no território do Estado de Santa Catarina e duração por tempo indeterminado, com os mesmos objetivos.

Pelos seus Estatutos Sociais, a EMATER/SC foi definida como uma empresa vinculada à Secretaria da Agricultura e Abastecimento, e compunha-se dos seguintes órgãos:

- Conselho Técnico Administrativo, com funções normativa e deliberativa;
- Diretoria Administrativa;
- Conselho Fiscal.

Na prática, a ACARESC continuou executando todos os serviços pertinentes à extensão rural, inclusive com o pessoal a ela vinculado, enquanto a EMATER, mediante convênio, contratava-lhe os serviços e repassava-lhe os recursos, ambas as empresas com a mesma diretoria. O único funcionário contratado pela EMATER era o contador, que assinava os balanços enviados à EMBRATER, em Brasília (Souza, 1996).

#### **4.4 ACARPESC - Associação de Crédito e Assistência Pesqueira de Santa Catarina**

A ACARPESC era uma sociedade civil sem fins lucrativos, fundada em 6 de janeiro de 1968, com personalidade jurídica de direito privado, reconhecida de utilidade pública Federal pelo Decreto-Lei 87.741. Era uma entidade vinculada à Secretaria da Agricultura e do Abastecimento, com sede e foro na cidade de Florianópolis, e com abrangência em todo o Estado de Santa Catarina (Santa Catarina, 1980). Suas atividades foram efetivamente iniciadas em 1969, com a instalação de três Escritórios Locais. Em 1970 foi instalado o Escritório Central, incumbido da coordenação das atividades de extensão pesqueira, foram instalados dois Escritórios Regionais e os Escritórios Locais já eram em número de onze (ACARPESC, 1990).

Seu objetivo primordial era a execução de um programa de assistência técnica, econômica e social aos profissionais da pesca, visando elevar a produtividade de seu trabalho, melhorar suas condições de vida e promover o desenvolvimento e o progresso das comunidades pesqueiras do Estado (Santa Catarina, 1980).

As atribuições da ACARPESC sempre estiveram ligadas à promoção e ao desenvolvimento da pesca artesanal, uma vez que a pesca industrial era responsabilidade da SUDEPE – Superintendência do Desenvolvimento da Pesca, contando com os recursos dos incentivos fiscais e o apoio do Governo Federal (ACARPESC, 1990)

Para o cumprimento de seu objetivo, cabia à ACARPESC:

- Exercer a política de desenvolvimento da atividade pesqueira estabelecida pelos Governos Estadual e Federal;
- Integrar suas ações, através de acordos ou convênios com as de outros órgãos ou entidades que desenvolvam atividades na área de pesquisa;
- Organizar-se estruturalmente visando assegurar maior eficiência na execução de seus trabalhos;
- Destinar recursos técnicos, financeiros, materiais e humanos necessários ao desenvolvimento de seus programas;
- Administrar a execução dos programas a que se propuser, bem como controlar e fiscalizar a aplicação de recursos financeiros;
- Elaborar pesquisas junto às comunidades pesqueiras do Estado, objetivando fornecer subsídios aos órgãos governamentais competentes para a formulação da política de desenvolvimento à pesca;
- Desenvolver programas educacionais e de assistência técnica no sentido de propiciar ao pescador o aperfeiçoamento dos processos de captura, industrialização, conservação e comercialização dos produtos da pesca;
- Manter convênios com órgãos e entidades públicas e privadas, internacionais, estrangeiras e nacionais, federais, estaduais e municipais, que tenham por objeto o desenvolvimento de atividades pertinentes às suas finalidades;
- Tomar todas as medidas e providências consideradas como necessárias ou convenientes à consecução de seus propósitos (Santa Catarina, 1980).

Para a consecução de seus objetivos, a ACARPESC tinha a seu cargo a promoção de programas educacionais, de fomento à pesca, de crédito ao pescador, de extensão pesqueira e de atividades de piscicultura em água doce e salgada (Santa Catarina, 1980).

Portanto, suas atribuições referiam-se às atividades de piscicultura em água doce e salgada; porém em 1990, antes da fusão, a piscicultura de águas interiores foi desmembrada de suas atribuições e transferida à ACARESC. A partir daí a ACARPESC ficou responsável apenas pelas atividades de pesca em água salgada; no Plano de Trabalho para o ano de 1990 previa atuar nas seguintes áreas (Figura 11):

- Administração Pesqueira;
- Preservação de Recursos Naturais;
- Organização e Comercialização do Pescado;
- Associativismo;
- Tecnologia de Pesca e do Pescado;
- Maricultura;
- Industrialização Caseira;
- Produção de Artesanato;
- Organização de Comunidades Pesqueiras

**Figura 11** – Áreas de atuação no Plano de Trabalho da ACARPESC - 1990  
**Fonte:** ACARPESC, 1990

Quando de sua extinção, em 1990, a ACARPESC tinha bases físicas apenas no litoral: quatro Escritórios Regionais e uma Estação de Piscicultura, além de seu Escritório Central, em Florianópolis (Figura 12).

Sua organização administrativa compreendia os seguintes órgãos:

- Junta Governativa – Órgão Normativo e de Deliberação Superior (a quem competia, em caráter normativo, fixar a orientação geral e política de ação da ACARPESC, constituída pelo IBAMA, INCRA, ACARESC, Sociedade Catarinense de Medicina Veterinária, Governo do Estado e FEPESC);
- Conselho Deliberativo - Órgão Normativo e de Deliberação Intermediária;
- Secretaria Executiva – Órgão Superior Executivo e Administrativo (pelo Estatuto a Secretaria Executiva teria sob seu controle e administração direta: o Diretor Técnico, o Diretor Administrativo e o Diretor de Recursos Naturais).
  - Diretoria Técnica: órgão de supervisão e controle de toda a atividade técnico-científica;
  - Diretoria Administrativa: órgão de controle e fiscalização de toda a atividade administrativa, de pessoal, material e contábil;
  - Coordenadorias: Planejamento,  
Crédito Educativo Orientado,

Tecnologia de Pesca,  
 Aqüicultura,  
 Bem-Estar Social,  
 Comunicação e  
 Formação de Mão-de-Obra (ACARPESC, 1987).

- Escritórios Regionais: Florianópolis, Itajaí, Laguna
- Escritórios Locais de assistência à pesca artesanal: 19 escritórios distribuídos em municípios por todo o litoral do Estado.
- Escritórios Locais de assistência técnica à piscicultura: 43 escritórios em todo o Estado.
- Estação de Piscicultura: Localizada junto ao Colégio Agrícola no Município de Camboriú (ACARPESC, 1987).

A Figura 12 apresenta a localização dos Escritórios Regionais e da Estação de Piscicultura em 1990.



**Figura 12** - Localização do Escritório Central, Escritórios Regionais e da Estação de Piscicultura da ACARPESC em 1990.

O Escritório Central era o responsável pela formulação da política estadual de extensão pesqueira e a coordenação de sua execução; os escritórios locais eram

responsáveis pela supervisão e orientação das atividades dos Escritórios Locais; e os Escritórios Locais eram responsáveis pela execução do serviço de extensão pesqueira ao longo da costa catarinense.

A síntese das realizações do ano de 1990 indicou que naquele ano a ACARPESC havia atendido 4.500 pescadores profissionais, 4.000 famílias pesqueiras, 400 jovens e 2.000 crianças de 0 a 7 anos (ACARPESC, 1990) e contava com um total de aproximadamente 130 funcionários.

Os dados da execução financeira de 87, que correspondem à média dos últimos anos da ACARPESC, revelaram que os recursos com os quais a entidade contava eram 95,8% oriundos da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento e 4,2% de outras fontes (ACARPESC, 1987). Contudo, dados da execução financeira de 1990 já apontam o esforço de complementação do orçamento com captação de recursos junto a instituições do Governo Federal, órgãos internacionais e iniciativa privada (como por exemplo, o/a Senacoop, a LBA, o IBAMA, o BID, a Souza Cruz etc.) (ACARPESC, 1990)

#### **4.5 IASC – Instituto de Apicultura de Santa Catarina**

A apicultura foi uma atividade que se desenvolveu em Santa Catarina desde a chegada dos imigrantes europeus que buscavam um edulcorante que substituísse o açúcar. Embora essa atividade tivesse encontrado condições climáticas e topográficas adequadas no Estado, a tecnologia disponível era muito rudimentar. A partir de 1951, a Secretaria da Agricultura implantou, em Florianópolis, na Fazenda Assis Brasil, o Serviço de Apicultura, sob a coordenação da Diretoria de Produção Animal (Wiese, 1996).

A partir de 1953 o Serviço foi substituído pelo Projeto de Apicultura (Wiese, 1996, 1999a). O Projeto tinha como objetivo dar assistência ao agricultor para melhorar a sua criação de abelhas e constituiu, para Wiese (1996), “uma nova era no desenvolvimento agrícola catarinense” (p. 94).

Com a extinção da Fazenda Assis Brasil, o Serviço de Apicultura que havia permanecido ali por alguns anos, foi transferido, em 1961, para o Bairro Saco Grande, local onde foi criada a “Cidade das Abelhas”. Esse local era então uma Estação de Fruticultura do Ministério da Agricultura, que não havia chegado a funcionar plenamente, e que havia sido

cedida pelo Ministério à Secretaria da Agricultura. Para a viabilização do Projeto de Apicultura permaneceram ali trabalhando 30 operários que eram do Ministério, além dos tratores e máquinas da antiga Estação (Wiese, 1999a).

Nesse local teve início um serviço inédito em Santa Catarina, que incluía a permuta e a padronização de colmeias, e a criação de rainhas, além de atividades de assistência técnica, de fomento e cursos (Wiese, 1999). Na sua execução, o Projeto contou com o reforço da ACARESC e com sua participação na realização dos primeiros treinamentos aos agricultores/apicultores, através de cursos de monitores apícolas, do preparo dos primeiros líderes apícolas na nova tecnologia repassada pelos extensionistas (Wiese, 1996).

Na avaliação de Wiese (1996), coordenador do Projeto, foi sempre grande a receptividade do homem rural ao Projeto, o qual atingiu um grande número de municípios. As caixas rústicas, utilizadas até então, foram substituídas por colmeias racionais padronizadas pelo “modelo Langstroth”, com amplo sucesso. A introdução da colmeia racional gerou a necessidade de suprimento de lâminas de cera alveolada, o que levou a equipe do Projeto a conceber o primeiro cilindro alveolador para atender aos apicultores; também tiveram destaque os cursos de apicultura, realizados com o apoio da ACARESC, visando melhorar os conhecimentos dos apicultores (Wiese, 1996). Pelo relato de Wiese, o impacto das inovações levadas aos agricultores foi tão grande que o Governo do Estado decidiu transformar o Projeto de Apicultura no Instituto de Apicultura do Estado de Santa Catarina – IASC.

O IASC foi instituído em 13 de outubro de 1981, pelo Decreto Lei nº 15.227/81 (D.O.E. nº 11.827), como parte integrante da estrutura da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento de Santa Catarina. Seu objetivo era executar a política de desenvolvimento e aperfeiçoamento da produção apícola no Estado, bem como incentivar o consumo do mel (Wiese, 1996). Sua sede foi localizada na base física da “Cidade das Abelhas” (Figura 13)



**Figura 13** – Localização da sede do IASC e da Cidade das Abelhas em 1990

O IASC passou a executar sua programação abrangendo ações nas seguintes frentes:

- cursos de apicultura e especialização (em patologia, criação de rainhas, polinização, tecnologia de produtos, palinologia, melissopalinoologia, inseminação instrumental em rainhas etc.);
- criação de rainhas para fornecimento aos apicultores;
- edição de literatura técnica;
- realização de dias de campo;
- suprimento de materiais e equipamentos apícolas;
- suprimento permanente de lâminas de cera alveolada;
- pesquisa aplicada sobre polinização (o que resultou na difusão e implantação da polinização nas culturas de maçã em Fraiburgo, com influência em outros Estados);
- realização de cursos de mel para tipificação dos méis catarinenses;
- fundação de mais de 50 associações de apicultores, procurando reunir a classe para a difusão de tecnologia e para fazer frente à invasão das abelhas africanas em 1956;
- criação de um fumigador especial para o manejo de abelhas agressivas;

- obtenção de bolsas de estudos para especialização dos técnicos;
- coordenação dos encontros catarinenses de apicultores, com 19 eventos realizados;
- realização de um Simpósio Internacional sobre abelhas africanas e de dois Congressos Brasileiros de Apicultura;
- instalação da sede da Confederação Brasileira de Apicultura e da Comissão Internacional de Tecnologia e Equipamentos de Apícolas da Apimondia;
- concepção e instalação de um equipamento laminador de cera lisa contínuo, para produção de lâminas de cera alveolada, que foi difundido para outros Estados (Wiese, 1996, p. 95).

O IASC não tinha pessoal alocado no interior, embora desenvolvesse muitas atividades nos municípios. O seu quadro de pessoal era composto apenas por um Diretor, um secretário e três técnicos especialistas em apicultura. Os demais funcionários eram cedidos pela Secretaria da Agricultura: um médico veterinário para trabalhar com patologia apícola, um engenheiro agrônomo para atuar como auxiliar técnico científico, um biólogo para realizar as análises de laboratório, dois técnicos agrícolas e dois apicultores profissionais; além desses, dois datilógrafos, um motorista e outros trabalhadores eventuais para trabalhos de limpeza de campo (mais ou menos três ou quatro, conforme a necessidade, contratados pela Secretaria) (Wiese, 1999b).

O IASC utilizava a estrutura de escritórios locais da ACARESC e as associações de apicultores para a coordenação de trabalhos no interior, ou seja, para identificar demandas, problemas, e para atuarem como interface no preparo e na divulgação de cursos e reuniões. Dessa forma, por meio da ação integrada à ACARESC e às associações ligadas à Federação das Associações de Apicultores de Santa Catarina (cujas sedes estavam localizadas na Cidade das Abelhas), tornava-se viável o desenvolvimento da apicultura com poucos técnicos e poucos recursos financeiros (Wiese, 1999a).

Como decorrência do trabalho desenvolvido e dos avanços obtidos, o IASC desfrutava de grande prestígio, chegando a sediar a Confederação Brasileira de Apicultura, a Federação das Associações de Apicultura de Santa Catarina – FAASC, a filial para a América do Sul do Instituto Internacional de Tecnologia e Economia Apícolas da APIMONDIA e a Presidência da Comissão Internacional Apícola Apimondia (cargo eletivo) (Wiese, 1996, 1999a,b)

Para comprovar o desempenho do Instituto, Wiese (1996) destaca que já no ano de 1992, Santa Catarina conquistava o primeiro lugar brasileiro na produção de mel, com mais de cinco milhões de quilogramas, o que correspondia a 53 kg por quilômetro quadrado, bem à frente do segundo classificado, que apresentava a média de 19 kg/quilômetro quadrado. Cita também a medalha de ouro recebida pelo IASC, em 1979, na Expo-Apis da Grécia, como o melhor mel do mundo (p. 93-95).

O IASC, em seu período de existência, publicou grande número de folhetos e *folders* com informações técnicas voltadas aos apicultores. Essas informações, consolidadas, deram origem a várias edições do livro “Nova Apicultura”, cuja primeira edição, datada de 1974, de 2.000 exemplares, reunia tudo o que havia sido produzido de conhecimento a respeito da apicultura em Santa Catarina, até então. Essa edição do livro recebeu subvenções e por isso pôde ser distribuída gratuitamente aos produtores (Wiese, 1999a).

As fontes de recursos do IASC foram aproximadamente 100% provenientes do Governo do Estado. Nos seus últimos anos antes da fusão, também contribuíram outras fontes, como o Banco do Brasil, a FAO, e o Governo Americano, porém não eram fontes permanentes, mas destinadas a aplicações específicas, como aquisição de equipamentos, consultorias, cursos etc. (Wiese, 1999a).

#### **4.6 As etapas da fusão**

A Lei n<sup>o</sup> 8.245, de 18 de abril de 1991 (Santa Catarina, 1991a), que dispunha sobre a nova organização da administração pública do Estado de Santa Catarina e sobre as diretrizes para a reforma administrativa do Poder Executivo, em seu artigo 99, autorizava o Chefe do Poder Executivo a promover alterações em áreas ou serviços específicos, como por exemplo, a alienação de ações que o Estado possuía em diversas empresas, a transferência de vários serviços, bens ou equipamentos à iniciativa privada ou aos Municípios, a dissolução ou a venda de ações que o Estado possuía, entre outras. Dentre essas alterações, cabe destacar aquelas relacionadas ao tema aqui discutido, ou seja, as alterações nos sistemas estaduais de pesquisa agrícola e de extensão rural. Assim, estavam previstas:

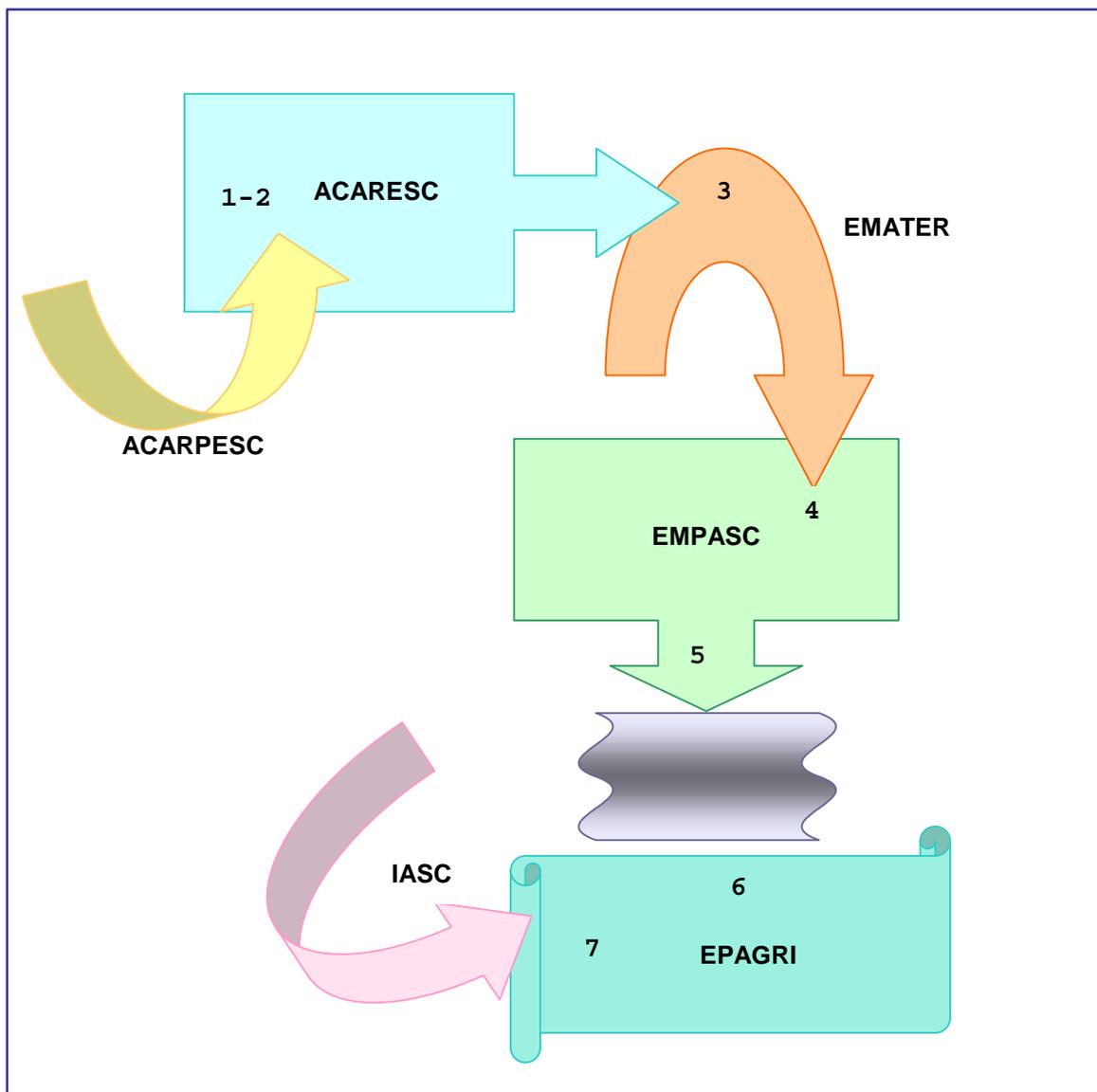
- No inciso III, letra c do artigo 99, a transferência aos municípios, dos serviços de assistência técnica e extensão rural.

- No inciso VIII, “a fusão ou incorporação da Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária S/A – EMPASC com a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina - EMATER S/C, dando origem a uma sociedade de economia mista que, além dos objetivos das empresas fundidas ou incorporadas, executará a política de desenvolvimento e aperfeiçoamento da produção apícola e pesqueira”.
- No inciso X, “a extinção do Instituto de Apicultura do Estado de Santa Catarina – IASC e a transferência dos bens móveis e imóveis pelo mesmo utilizados, à sociedade de economia mista de que trata o inciso VIII deste artigo”.
- No inciso XI, “a fusão ou incorporação das empresas públicas de que trata o inciso VIII deste artigo...” (Santa Catarina, 1991a).

Além disso, como decorrência das disposições contidas no artigo 99 da Lei Estadual nº 8.245, ficava constituída, pelo Decreto nº 1.080, de 20 de novembro de 1991, a Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina S.A. – EPAGRI, como uma sociedade de economia mista, com personalidade jurídica de direito privado, sob a forma de sociedade por ações (Santa Catarina, 1991b).

Os Atos Constitutivos que precederam a criação da EPAGRI e que consistiram em fases de incorporação das sociedades civis e empresas que deram origem a essa Empresa, foram os seguintes (ver o Diagrama constante da Figura 14):

1. Ata da Reunião Extraordinária da Junta Governativa da ACARPESC, realizada em 26.09.1991, que autorizou a incorporação da ACARPESC pela ACARESC;
2. Ata da 2ª Reunião Extraordinária da Junta Governativa da ACARESC, realizada em 26.09.1991, que incorporou a ACARPESC à ACARESC;
3. Ata da 3ª Reunião Extraordinária do Conselho Técnico Administrativo da EMATER, realizada em 30.09.1991, que incorporou a ACARESC à EMATER;
4. Ata da 4ª Reunião Extraordinária do Conselho Técnico Administrativo da EMATER, realizada em 20.11.1991, que autorizou a incorporação da EMATER pela EMPASC S.A.;
5. Ata da 29ª Assembléia Geral Extraordinária da EMPASC S.A., realizada em 20.11.1991, que incorporou a EMATER à EMPASC S.A., e alterou a denominação social para EPAGRI e autorizou a reformulação do Estatuto Social (EPAGRI, 1992).



**Figura 14** – Diagrama das etapas de incorporações que resultaram na EPAGRI

6. Em decorrência da transformação da natureza jurídica da Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária S.A. - EMPASC, após esta ter incorporado a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural de Santa Catarina – EMATER/SC, a EPAGRI passou a ser universal sucessora de ambas, vinculada à Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento de Santa Catarina e passou a reger-se pela Lei nº 6.404 de 15 de novembro de 1976 (Decreto 1.080 de 20.11.91, Santa Catarina, 1991b) e pelo seu Estatuto Social (EPAGRI, 1992);
7. Embora sem constar de um “Ato Constitutivo” específico, de acordo com as disposições do Artigo 99 da Lei nº 8.245, passou a ser também atribuição da EPAGRI executar a política de desenvolvimento e aperfeiçoamento da produção

apícola, tendo sido a ela transferidos os bens móveis e imóveis do então extinto Instituto de Apicultura do Estado de Santa Catarina – IASC.

#### **4.7 A nova empresa: EPAGRI - Empresa de Pesquisa Agropecuária e Difusão de Tecnologia de Santa Catarina S.A.**

Como resultado da fusão, foi constituída a EPAGRI, como uma empresa pública. Além da instituição da EPAGRI, o Decreto nº 1.080/91 (Santa Catarina, 1991b) estabelecia também que a nova empresa teria sede e foro em Florianópolis, Capital do Estado, podendo criar e extinguir unidades descentralizadas, sucursais, agências, escritórios e representações. Foram definidos, ainda, os seus objetivos, nos seguintes termos:

I – participar, juntamente com os órgãos integrantes da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento, na formulação da política de geração de tecnologia e de assistência técnica e extensão rural;

II – executar a política estadual de geração e difusão de tecnologia agropecuária, florestal e pesqueira, de conformidade com as diretrizes e objetivos estratégicos da Secretaria de Estado da Agricultura e Abastecimento;

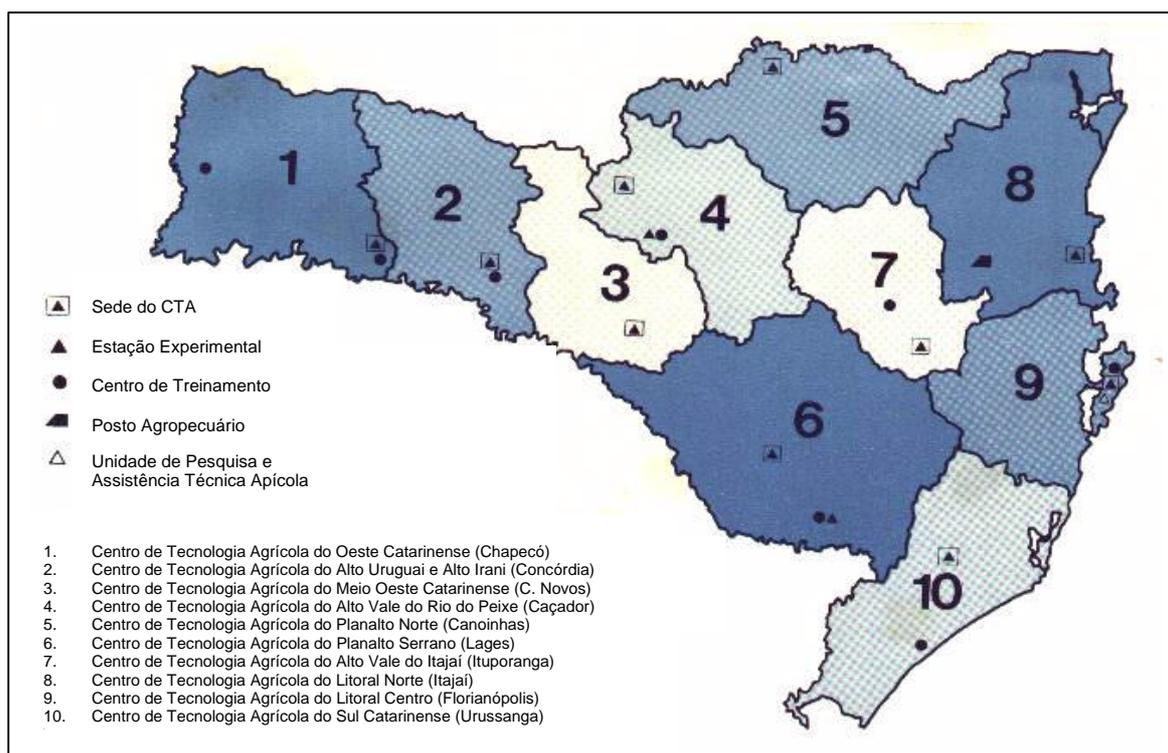
III – promover o desenvolvimento auto-sustentado da agropecuária catarinense, através da integração dos serviços de geração e difusão de tecnologia agropecuária, florestal e pesqueira;

IV – planejar, coordenar e executar os planos, programas e projetos de geração e difusão de tecnologia agropecuária, florestal e pesqueira;

V – celebrar convênios, contratos ou ajustes com órgãos da administração pública direta ou indireta e/ou entidades privadas no campo da geração e difusão de tecnologia agropecuária, florestal e pesqueira.

O Decreto nº 1.080/1991 determinava, outrossim, que o regime jurídico do pessoal da EPAGRI seria o da Consolidação das Leis do Trabalho, e que a empresa seria dirigida, administrada e fiscalizada por uma Assembléia Geral, um Conselho Fiscal, um Conselho de Administração e uma Diretoria Executiva (Santa Catarina, 1991b). Como resultado da fusão, no fechamento do ano de 1992, segundo o Relatório Ano 1 da EPAGRI, a empresa contava com um total de 2.357 funcionários (EPAGRI, 1993)

Com tais atribuições, e dentro da filosofia de que o Estado deveria se retirar de atividades que fossem competência da iniciativa privada, enxugando a estrutura e diminuindo o número de órgãos e cargos de chefia, a EPAGRI passou a atuar por meio de CTA's - Centros de Tecnologia Agrícola. Os CTA's eram, Por definição, bases físicas que reuniam os recursos humanos e materiais da Secretaria da Agricultura e do Abastecimento e de suas empresas vinculadas – EPAGRI, ICEPA e CIDASC, e que iriam desenvolver pesquisas agropecuárias e projetos importantes (tais como Microbacias, Irrigação e Drenagem, Troca-troca etc.), transferindo tecnologias e atualizando os técnicos dos municípios de sua abrangência. Além disso, passou a atuar com base na diretriz de municipalização dos serviços da agricultura, dando apoio às Prefeituras para um desenvolvimento mais adequado e participativo do meio rural. Os CTA's estavam localizados em dez regiões do Estado (ver Figura 15), visando a atender, de forma direta e efetiva, às necessidades dos municípios, levando em consideração as peculiaridades econômicas, sociais, de clima e de solo de cada região (Santa Catarina, s.d.a).



**Figura 15** – Localização dos CTA's, Estações Experimentais, Centros de Treinamento, Postos Agropecuários e Unidades de Pesquisa e Assistência Técnica Apícola da EPAGRI em 1991.

**Fonte:** EPAGRI, 1993, p. 8

Pela Lei nº 9.904 de 3 de agosto de 1995, artigo 7º, inciso VIII, a EPAGRI teve sua denominação alterada para Empresa de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina S/A (Santa Catarina, 1995).

Atualmente, com a alteração nos seus estatutos sociais, ocorrida em 30.04.98, a EPAGRI passou a ter como objetivos:

- I – Executar a política estadual de geração e difusão de tecnologia agropecuária, florestal e pesqueira, e de assistência técnica e extensão rural;
- II - Promover o desenvolvimento auto-sustentado da agropecuária no Estado (EPAGRI, 1998).

E para a consecução de sua missão, a EPAGRI deve:

- Promover a preservação, recuperação, conservação e utilização sustentável dos recursos naturais.
- Buscar a competitividade da agricultura catarinense frente a mercados globalizados, adequando os produtos às exigências dos consumidores.
- Promover a melhoria da qualidade de vida no meio rural e pesqueiro.

No âmbito desses objetivos, as linhas de ação a serem observadas pela EPAGRI, de acordo com seu novo estatuto social, são as seguintes:

- Contribuir para o processo de organização dos produtores, da produção e da comercialização.
- Desenvolver inovações nas cadeias produtivas, visando agregação de valor aos produtos e gerando oportunidades de ocupação da mão de obra no meio rural.
- Participar na formulação de uma política agrícola, agrária, pesqueira e de C&T que atenda às necessidades da sociedade catarinense, compatíveis com a agricultura familiar e as comunidades de pescadores artesanais.
- Desenvolver ações diferenciadas para a promoção do desenvolvimento de produtores rurais e pescadores artesanais não atendidos por outras instituições, tampouco pelo complexo agro-industrial.
- Assessorar e capacitar as lideranças rurais, os membros dos CMDR's (Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural) e os agentes de ATER para a execução de suas atividades.
- Profissionalizar agricultores e contribuir na educação informal da família rural.
- Identificar e desenvolver sistemas produtivos que visem a redução das desigualdades sociais e econômicas no meio rural, a elevação da renda dos produtores e das condições de vida e a redução do êxodo rural.
- Gerar e transferir tecnologias voltadas ao desenvolvimento sustentável.

- Gerar e adequar tecnologias para conversão e reconversão dos sistemas produtivos não competitivos, em especial, visando nichos de mercado de alto valor agregado.
- Democratizar o acesso às informações, dados, tecnologias, produtos e serviços (EPAGRI, 1998).

Os programas atualmente desenvolvidos pela EPAGRI constam da Figura 16:

- Geração e Difusão de Tecnologia Agropecuária
- Microbacias
- Profissionalização de Produtores Rurais e Pescadores
- Desenvolvimento da Produção Pesqueira
- Assistência Técnica e Extensão Rural e Pesqueira
- Desenvolvimento da Produção Florestal
- Saneamento Ambiental do Meio Rural
- Informação Agrícola
- Geração de Oportunidades de Trabalho no Meio Rural

**Figura 16** – Programas desenvolvidos pela EPAGRI - 2000

**Fonte:** EPAGRI, 2000

Atualmente (EPAGRI, 2000; Salles, 2000) a EPAGRI atua por meio de uma Administração Estadual, localizada em Florianópolis, 14 Gerências Regionais, 5 Gerências Estaduais e 242 Escritórios Municipais localizados no Estado de Santa Catarina. As Gerências Regionais estão localizadas nos seguintes municípios: Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Chapecó, Concórdia, Florianópolis, Itajaí, Joinville, Lages, Rio do Sul, São Miguel do Oeste, Tubarão, Urussanga e Videira. Conta com uma infra-estrutura composta por um Centro de Pesquisa para Pequenas Propriedades, localizado em Chapecó; pelas Estações Experimentais de: Caçador, Campos Novos, Canoinhas, Itajaí, Lages, São Joaquim, Ituporanga, Urussanga e Videira; possui um Centro Integrado de Informações de Recursos Ambientais e um Centro de Referência em Pesquisa e Extensão Apícola, em Florianópolis, e Centros de Treinamento em Agrônômica, Araranguá, Campos Novos, Canoinhas, Chapecó, Concórdia, Itajaí, Florianópolis, São Joaquim, São Miguel do Oeste e Videira. O mapa de Santa Catarina localizando estas bases físicas da EPAGRI consta da Figura 17, na página seguinte.

A EPAGRI tem contado com um orçamento anual médio em torno de US\$ 470 mil (Salles, 2000) e segundo informações da Gerência de Recursos Humanos, a

empresa conta atualmente com aproximadamente 1.800 funcionários envolvidos em sua atuação programática.

Além disso, a EPAGRI possui atividades de produção de:

- Publicações, como livros, boletins técnicos, documentos e a revista Agropecuária Catarinense, lançada em 15 de março de 1988, com edição trimestral.
- Vinhos, de uma cantina modelo instalada na Estação Experimental de Videira, cujos objetivos são difundir tecnologias de vinificação apropriadas às cantinas existentes no Estado e avaliar a qualidade dos vinhos obtidos das cultivares recomendadas para Santa Catarina.
- Vídeos desenvolvidos pela Empresa a partir de conteúdos técnicos e científicos, voltados a diferentes tipos de usuários, como por exemplo escolas, cooperativas, universidades, colégios agrícolas e outras instituições de caráter cultural, científico e educacional.
- Sementes Básicas, Mudas e Plantas Matrizes visando a difusão rápida, a manutenção de cultivares recomendadas pela pesquisa e a sua multiplicação pelos produtores de sementes e mudas.
- Análises Laboratoriais de biotecnologia, fitossanidade, sanidade animal, nutrição animal, análise de solo, entre outros, com o intuito de atender a pesquisa e prestar serviços a todos aqueles envolvidos com o setor agropecuário.
- Dados Meteorológicos de uma rede de estações meteorológicas, banco de dados e, em ações conjuntas com outras instituições - dados e previsões meteorológicas, monitoramento geral da atmosfera, estações de avisos fitossanitários, cartas climáticas básicas mensais e dados para estabelecimento de zoneamento agroclimático - com o objetivo de dar suporte à pesquisa agropecuária e as outras atividades socioeconômicas desenvolvidas em Santa Catarina (EPAGRI, 2000).

Serviços relacionados à produção do mel, tais como: pesquisa apícola aplicada; assistência técnica e difusão de tecnologia; cursos de profissionalização de apicultores; cursos sobre produtos das abelhas; análise e controle de qualidade dos produtos das abelhas; produção de abelhas rainhas selecionadas; produção de material didático apícola; acompanhamento a grupos de visitação organizados; supervisão de estagiários; S.O.S. abelhas (captura de enxames) em parceria com o Comando da Proteção Ambiental – CPA; permuta de cera bruta por alveolada.



- Cursos profissionalizantes para agricultores, pescadores e suas famílias, nas tecnologias geradas e/ou adaptadas da agropecuária, da pesca e gerencial, visando tornar suas atividades mais produtivas e rentáveis (Administração Rural, Arroz Irrigado, Apicultura, Cultura de Mexilhões, Fruticultura, Gado Leiteiro, entre outros).
- Venda, implantação e manutenção de um software de contabilidade da propriedade rural, o CONTAGRI, que permite de forma simples e rápida a apuração dos resultados econômicos da propriedade e das atividades nela desenvolvidas (EPAGRI, 2000).

No presente capítulo foram apresentadas as cinco organizações que participaram do processo de fusão da pesquisa agrícola e extensão rural em Santa Catarina – EMPASC, ACARESC, EMATER, ACARPESC e IASC -, com a exposição resumida de suas características, organização e forma de atuação. Com essa descrição, do perfil das empresas, considera-se alcançado o objetivo 1, definido para o trabalho. Na seqüência também foram relatadas as fases do processo de fusão, do ponto de vista formal, e descrita a figura jurídica que resultou da fusão, assim como as suas implicações, em termos de estrutura e atribuições da nova empresa, a EPAGRI. Dessa forma, pretende-se ter atingido o objetivo 2 da pesquisa. No capítulo 5, que virá a seguir, o fenômeno da fusão será apresentado em suas dimensões de contexto, conteúdo e processo, segundo a visão de atores que tiveram importante participação nessa mudança organizacional.

## CAPÍTULO 5

### A FUSÃO PESQUISA-EXTENSÃO SEGUNDO A VISÃO DOS SEUS ATORES

As representações dos atores sobre o fenômeno da fusão, seus antecedentes, em que consistiu, o contexto em que se deu, a forma como se processou e os impactos que gerou, em especial sobre o fazer pesquisa e o fazer extensão rural em Santa Catarina, constituem o foco deste capítulo. De acordo com a metodologia escolhida, essas representações foram captadas a partir da percepção de seus atores ou sujeitos, ou seja, dos dezoito entrevistados que participaram da pesquisa.

As percepções desses sujeitos da pesquisa foram sistematizadas em torno de categorias ou conjuntos de idéias, e reunidas sob as três dimensões apontadas no esquema metodológico de Pettigrew (1987), um modelo para compreender e analisar os processos de mudança, que compreende questões de contexto externo e interno, conteúdo e processo de mudança (ver Figura 5).

Como destacado no Capítulo 3, segundo o modelo de Pettigrew (1987), o contexto externo refere-se ao ambiente social, econômico e político com o qual a empresa opera. O contexto interno diz respeito à estrutura, cultura e contexto político da organização. O conteúdo refere-se a áreas particulares de transformação sob exame. O processo refere-se à ação, reação e interação das várias partes interessadas ou *stakeholders*, que se movem de um estado presente para um futuro desejado. Essas três dimensões correspondem ao “o que” (o conteúdo), ao “por quê” (derivado da análise do contexto), e ao “como” (o processo) da mudança. É importante salientar que, na análise realizada, essa distinção entre questões de contexto, conteúdo e processo constituiu um esforço didático para melhorar a compreensão do fenômeno, uma vez que, nas falas dos sujeitos, as três dimensões se interpenetravam e se mesclavam.

Por meio da análise das entrevistas buscou-se demonstrar a multiplicidade de formas existentes de olhar um mesmo fenômeno, ou seja, as diferentes representações dos atores sobre o fenômeno da fusão – um fenômeno ocorrido dez anos antes -, seus antecedentes, em que consistiu, o contexto em que se deu, a forma como se processou e os impactos que gerou, em especial sobre o fazer pesquisa e o fazer extensão rural em Santa Catarina. Nas representações desses atores procurou-se, também, identificar convergências e

divergências sobre o fenômeno, porém não com preocupação em buscar a verdade ou de verificar percepções corretas ou equivocadas por parte dos entrevistados.

De acordo com o referencial de Pettigrew (1987), apresenta-se, como primeira dimensão, a relativa ao contexto da mudança, na qual é possível distinguir o contexto externo à organização e o seu contexto interno. Na análise dessa dimensão, promoveu-se uma ligeira adaptação do modelo de Pettigrew (1987): como se tratava de uma mudança que extrapolava o âmbito de uma empresa, compreendendo quase todo o setor público agrícola, convencionou-se entender o contexto externo como o contexto mais amplo, incluindo os antecedentes da mudança, ou seja, os aspectos que extrapolavam o âmbito estadual; e o contexto interno foi entendido como o contexto estadual em que se deu a fusão. No contexto interno, procedeu-se, também a uma análise particularizando o relacionamento do governador Wilson Kleinübing com as empresas da Secretaria da Agricultura, dada a relevância atribuída a esse aspecto pelos entrevistados.

Na seqüência do capítulo será examinado o processo de mudança, identificando três momentos considerados importantes: a gestação do processo, a sua implantação e um terceiro momento de consolidação da fusão e reversão do processo de municipalização.

Quanto ao conteúdo da mudança, foi possível distinguir-se os seus impactos sobre a organização dos Municípios, sobre o modelo organizacional da Secretaria da Agricultura, as decorrências no processo gerencial e organizacional da EPAGRI e as mudanças no fazer pesquisa e no fazer extensão rural em Santa Catarina. Também se buscou identificar o *cui bono?* da mudança, relatando os ganhos e as perdas dos segmentos envolvidos com a fusão, percebidos pelo entrevistados, bem como os desdobramentos mais recentes havidos na organização da pesquisa e da extensão rural.

Como forma de elucidar alguns conceitos utilizados pelos entrevistados nos seus depoimentos acerca do processo de mudança, considerou-se útil iniciar esse capítulo com um tópico de esclarecimento, no qual se procura sintetizar como foi definida a mudança pelos atores participantes da pesquisa, o que será apresentado a seguir.

### **Como foi definida a mudança pelos sujeitos de pesquisa**

De modo geral, a mudança organizacional objeto deste estudo foi definida pelos sujeitos da pesquisa como o processo de fusão das empresas do setor público agrícola de

Santa Catarina. Grande parte deles, contudo, entendeu essa fusão como componente do projeto de municipalização da agricultura, o qual, por sua vez, era parte integrante do Plano SIM, o plano de governo da gestão de Wilson Pedro Kleinübing como governador do Estado de Santa Catarina para o período de 1991-94.

Para alguns dos participantes da pesquisa, contudo, o que explica essa mudança é algo que supera em muito a fusão das empresas, ou mesmo a municipalização da agricultura. A partir de um enfoque macro, de uma visão estratégica da economia do Estado, a mudança foi vista como parte de um projeto que visava abrir as fronteiras do Estado de Santa Catarina para produtos agrícolas de maior valor agregado, no entendimento de que produzindo só *commodities*, cujo baixo valor agrega pouca renda aos agricultores, não seria possível mantê-los competitivos por muito tempo. O projeto tinha por pressuposto a necessidade da agricultura voltar-se na direção de produtos de alto valor agregado e a importância de investir pesadamente em pesquisa e desenvolvimento para gerar novas tecnologias, adequadas a um mercado que abria oportunidades nessa direção, mas que estava se fechando para o setor de *commodities*.

Naquela época (1989, 1990), havia uma equipe no Instituto CEPA, que vinha trabalhando num diagnóstico da situação do espaço rural catarinense, relacionando esse cenário com “os primeiros ventos da globalização” que chegavam. Naquele diagnóstico, a equipe visualizou a dificuldade crescente que teria a agricultura familiar catarinense de enfrentar o mercado que se abria e de fazer frente à concorrência internacional que fatalmente se intensificaria a partir dos anos 90. Como conclusão, esse estudo propôs um conjunto de programas que, na essência, se destinavam a dar condições de competitividade à agricultura catarinense, para fazer frente à globalização. Tratava-se, portanto, de tentar desenvolver ações que melhorassem a produtividade da agricultura e dessem condições ao produtor, de ter um patamar de renda que o mantivesse no campo, o que reduziria o êxodo rural.

Esse cenário exigiria da Secretaria da Agricultura um esforço de planejamento estratégico, o que, por si só, representava uma grande mudança. Porém, a ele foi adicionado mais um componente - a decisão de fundir e municipalizar os serviços da agricultura, ou seja, de promover a descentralização administrativa do setor público agrícola. A fusão das empresas, portanto, na visão de alguns entrevistados, era decorrência de uma proposta de mudança de porte bem mais amplo, que levava em consideração uma visão estratégica da economia do Estado de Santa Catarina.

Essas mudanças também tinham como pano de fundo o cenário nacional, no qual se desenrolava um rearranjo da sociedade brasileira, que saía de um período de ditadura militar para a abertura democrática. Na avaliação de um dos sujeitos da pesquisa, essa necessidade de uma nova postura, menos autoritária, não foi interiorizada na época, pela equipe que elaborou o projeto de mudança. Por esse motivo, alguns depoimentos expressaram a percepção de que deveria ter havido mais dedicação da equipe a um processo de comunicação mais eficiente e mais bem conduzido. A análise de alguns entrevistados é de que a maior parte das pessoas envolvidas na mudança não tinha noção do que estava acontecendo, nem qual era, de fato, o fundamento do processo de mudança, ou mesmo sequer haviam refletido sobre questões como qual deveria ser o papel do Estado, ou que implicações a globalização traria para a sociedade. Alguns membros da equipe reconheceram que essa dificuldade dos funcionários compreenderem o novo momento se deveu à *“nossa incompetência em explicar”*.

Para esses entrevistados, o que não poderia ter acontecido é a fusão ser entendida apenas como um processo técnico-administrativo. Contudo, para alguns dos entrevistados, foi exatamente esse o entendimento. Nas palavras de um deles: *“Foi uma mudança feita no plano administrativo - quatro instituições foram transformadas em uma”*, e na descrição de outro: *“Foi algo burocrático. Talvez o termo ‘burocrático’ defina bem”*.

As percepções sobre o processo de mudança são muito diversas e às vezes as diferenças de visão são muito sutis. Na avaliação de um dos participantes da pesquisa, o processo de mudança foi puramente *“político partidário”*. Para ele, poderia até haver uma mudança mais essencial na cabeça dos formuladores, mas isso não ficou claro para os funcionários. Para outro, o que transpareceu foi uma mudança que ficou restrita ao plano jurídico-administrativo-financeiro. Outras visões dão conta de que o projeto de mudança não deve ser visto como uma junção de empresas, mas como um processo de modernização, de transformação dessas empresas, as quais estavam *“morrendo por inanição”*. Para um dos entrevistados, o objetivo era *“oxigenar as empresas”*.

Na perspectiva de um dos membros da equipe do Instituto CEPA, o que de fato definiu a mudança foi o projeto de municipalização da agricultura. A municipalização consistiu na descentralização do serviço de extensão rural, cujos escritórios foram colocados sob o comando do município. Segundo esse entrevistado, a municipalização de serviços das secretarias fazia parte da política de governo, que tinha por inspiração um novo

conceito de serviço público, que levava em conta o contexto brasileiro, de uma economia globalizada e de uma sociedade que se democratizava. A propósito dessa idéia de municipalização, ele citou outras secretarias, como a da Educação e a da Saúde, que também tiveram procedimentos semelhantes. Em seu depoimento, esse entrevistado enfatizou que isso era uma evidência que o governador não estava pensando em “castigar” o setor agrícola, como muitos declararam.

Para que se efetivasse esse projeto de municipalização da agricultura, incluindo a passagem da equipe técnica, veículos e equipamentos para o âmbito do município, havia pré-condições que o Governo do Estado estabeleceu em conjunto com a Secretaria da Agricultura. Na explicação contida nos depoimentos, para evitar que o prefeito passasse a dispor dessa equipe técnica para manipulá-la e fazer “politicagem”, caracterizando o que os críticos do projeto chamavam de “prefeiturização” em função dos maus exemplos que ocorreram, foram tomadas algumas precauções e exigidas algumas condições. Uma delas era a criação por lei, pela Câmara de Vereadores, de um Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural, que teria o poder de deliberar sobre a política agrícola municipal. Esse Conselho Municipal teria que ter, no seu conjunto, 50% mais um representante dos agricultores e das organizações que representam agricultores; portanto, a maioria absoluta dos votos seria dos agricultores e suas representações. Também se exigia a criação do Escritório Municipal de Agricultura, no qual seria alocada a equipe técnica da Secretaria da Agricultura, que poderia ser somada à do Município. O conselho teria que aprovar um Plano Municipal de Desenvolvimento que, dessa forma, iria espelhar a vontade da população rural. Essa equipe técnica e a estrutura municipalizada ficariam a serviço desse Plano.

Quanto à fusão das empresas, constituiu uma mudança estrutural muito grande que ocorreu em novembro 1991. Na avaliação de um entrevistado, o plano proposto não era propriamente de integração da pesquisa e da extensão, como muitos afirmaram na época; na verdade era uma proposta de reformulação dos serviços prestados ao agricultor pela Secretaria da Agricultura, dando mais ênfase à pesquisa, visando direcioná-la a uma visão mais moderna, compatível com a mudança que se pretendia para o setor agrícola; a extensão e a assistência técnica ficavam, de certa forma, relegadas ao segundo plano com a municipalização. *“O princípio básico seria desmembrar parte das atividades da extensão rural e incluí-la na pesquisa. A parte da extensão rural que seria incluída na pesquisa era principalmente a relativa à profissionalização dos agricultores”.*

Para um dos entrevistados, um indicador dessa intenção é o próprio nome da empresa que, quando foi criada, era Empresa de Pesquisa Agropecuária e de Difusão de Tecnologia. Portanto os trabalhos de treinamento e difusão de resultados e tecnologias ficariam incorporados à pesquisa. A outra parte, ou seja, a extensão, a assistência técnica ao agricultor, seria transferida ao município. Para alguns dos entrevistados, esse era o ponto básico que definia a fusão.

Outros depoimentos, contudo, expressam a percepção de que uma segunda intenção era tornar o sistema de pesquisa e difusão “*diretamente ligados ao Secretário da Agricultura*”. Por esse motivo foram criados os CTA's – Centros de Tecnologia Agrícola, como estruturas regionais de pesquisa e difusão que se reportariam diretamente ao Secretário da Agricultura e não mais às empresas. Os centros de treinamentos seriam incorporados a esses CTA's, desaparecendo os serviços tradicionais de pesquisa e extensão rural. A conclusão desses entrevistados é de que esse projeto já era um indicativo, naquela época, de que “*o modelo tradicional de extensão rural estava com os dias contados*”. Um desses depoimentos sintetiza o que foi a mudança, definindo-a como

*“um projeto [...] que incluía dois aspectos: a fusão das empresas (com ênfase no estabelecimento de uma ponte entre pesquisa e extensão), e a municipalização da agricultura, ficando o Estado como coordenador e os municípios como executores da política agrícola”.*

Como se pode observar, o próprio entendimento do que foi a mudança é uma questão que não teve o consenso por parte dos entrevistados. Foi a partir desses olhares difusos, dissonantes, divergentes, que a mudança foi analisada, em seus aspectos de contexto, processo e conteúdo.

#### **Sintetizando como foi definida a mudança pelos sujeitos de pesquisa:**

- De modo geral, foi definida como a fusão das empresas;
- Grande parte entendeu a fusão como parte do plano de governo da gestão Kleinübing;
- Outros participantes da pesquisa, contudo, definiram a mudança como:
  - Componente de um processo de desenvolvimento do Estado frente à globalização;
  - Um projeto de modernização das empresas;
  - Um processo que se restringiu ao plano político-administrativo-financeiro;
  - Um processo que refletiu interesses político-partidários (“prefeiturização”);
  - Um projeto que visava a reformulação dos serviços prestados ao agricultor;

- Uma decisão que visava tornar pesquisa e extensão instrumentos de política;
- Uma estratégia para extinguir a extensão rural;
- Uma forma de integrar pesquisa e extensão (o argumento que constava no plano de governo).

## 5.1 O CONTEXTO DA MUDANÇA

### 5.1.1 Os antecedentes

Na análise do contexto, alguns entrevistados buscaram as razões de espectro mais abrangente da mudança, e numa análise mais macro, procuraram compreender os seus antecedentes no plano nacional. Nesse enfoque, diversos fatores, relacionados uns aos outros, foram considerados relevantes para entender o contexto; os que se destacaram na percepção dos entrevistados foram a inadequação do modelo agrícola do final dos anos 80, a abertura comercial brasileira, a crise financeira do Estado e a extinção da EMBRATER.

- A inadequação do modelo agrícola vigente no final dos anos 80 às demandas da agricultura de Santa Catarina.

Segundo a visão expressa em alguns desses depoimentos, a máquina pública que existia no Brasil, na época da fusão, era fruto de um desenho institucional herdado das décadas de 60 e 70, quando se optou por um modelo de desenvolvimento por meio da substituição das importações de produtos agro-alimentares e pela criação de um aparato de Estado apropriado a dar suporte a essa política. Essa estrutura institucional também havia sido adequada para dar sustentação à Revolução Verde, ou seja, aumentar a produtividade da agricultura, liberando mão de obra para o setor urbano. E o surgimento de empresas estatais de âmbito federal, como EMBRAPA, EMBRATER, COBAL, CFP, CIBRAZEM e o próprio Sistema Nacional de Crédito Rural, ocorreu dentro dessa lógica dos anos 70, que na década de 80 estava em processo de esgotamento.

Além disso, na década de 80 o Estado brasileiro faliu e a sociedade passou a absorver a idéia de uma abertura comercial mais ampla. Então, para entender o que aconteceu no governo Kleinübing, segundo essa análise, *“é preciso compreender o Estado enquanto nação e o caminho que ele estava tomando”*. Nesse cenário, dois pontos de vista puderam ser destacados nos depoimentos dos entrevistados.

O primeiro deles foi expresso em alguns depoimentos, nos quais foi enfatizado que a formação do pessoal técnico que atuava no setor público agrícola tinha, atrás de si, o paradigma da Revolução Verde e sua missão de introduzir tecnologia (agroquímicos, sementes híbridas, fertilizantes, calcário, máquinas etc.) e aumentar a produtividade agrícola. Para estes, o advento da globalização e da abertura de mercado nos anos 90, fez com que essa lógica entrasse em colapso, porém a forma como os extensionistas viam a realidade ainda era fortemente influenciada por esse paradigma. A realidade, contudo, já havia passado a ser outra; então, a falta de sintonia de seu corpo técnico com a mudança do contexto fez com que a eficiência e a efetividade das instituições de assistência técnica e extensão rural passassem a ser questionada pelos agricultores e pelas lideranças dos municípios.

O outro ponto de vista reconhece também que a extensão rural tinha sido criada, no mundo inteiro e também no Brasil, para difundir os princípios da Revolução Verde, e que a estrutura da extensão rural fora montada para repassar esse “pacote” de tecnologia a todos os agricultores. Esse pacote oferecia atrativos, pois gerava efetivo aumento de produtividade e contava com crédito subsidiado, e foi muito bem sucedido por dispor de um conjunto de recursos e ferramentas metodológicas. Contudo, a explicação para a falência desse modelo de agricultura é de que ele foi um modelo implantado para explorar os agricultores. Nas palavras de um dos entrevistados:

*“Num primeiro momento dava um fôlego pro agricultor, mas depois tirava essa gordura, repassava esse valor, fazia uma transferência de recursos. E aí um trator que tinha custado tantos sacos de milho, agora é aquele tanto e mais não sei quanto. Era a forma de transferir os recursos que aquele setor estava gerando, através da tecnologia que foi implementada”.*

Segundo essa análise, ficava aí configurado o segundo momento, no qual o modelo começou a falir: o crédito, que era um grande atrativo, não era mais subsidiado, e os agricultores começaram a “quebrar”. Ele havia dado resultado muito expressivo até um determinado momento, mas ao mesmo tempo havia criado dependência tecnológica; e exatamente quando essa dependência estava consolidada, o crédito deixou de ser subsidiado, o que fez com que os produtores se inviabilizassem.

A diferença entre os dois pontos de vista é que o primeiro situa a defasagem entre as demandas agrícolas e a formação e a competência do pessoal que atuava na agricultura, no plano técnico. Por esse segundo ponto de vista, o que começava a surgir, por parte dos

agricultores, era uma nova demanda, que não dizia mais respeito ao uso de adubo, de semente híbrida ou não híbrida, de gado melhorado ou gado crioulo, etc. Era uma nova demanda, para a qual a extensão não estava preparada. O agricultor começava a sentir necessidade de participar do processo, de discutir. Essa demanda exigia da extensão rural outro tipo de metodologia, que implicava em “... *atuar num ambiente mais democrático e mais aberto, aceitar divergências como possibilidade de um salto para um degrau superior, de construir algo novo*”. A ACARESC, contudo, “*não se abria*”, não estava preparada para atender essa demanda, e com isso o agricultor começou a ficar descontente porque o trabalho da extensão rural não dava mais o resultado esperado, e por isso ele passou a não procurá-la mais, ou passou até a criticá-la.

Se existem dois pontos de vista para entender a defasagem entre a realidade da agricultura e o desempenho dos extensionistas, observa-se que ambas as análises convergem para a mesma conclusão, de que a estrutura pública que existia no final dos anos 80 (além da consonância com o paradigma da Revolução Verde) foi concebida nos anos do regime militar e, portanto, numa situação em que “*as decisões sobre o que era bom ou o que não era bom para o agricultor*”, eram tomadas “*em Brasília*”. Cabe destacar, na análise desses entrevistados, a percepção de que mesmo quando passou a haver uma abertura para que os Estados tomassem esse tipo de decisão, sempre acabou prevalecendo a lógica de que “*o técnico sabe mais do que o agricultor, o técnico sabe do que o agricultor precisa*”. Na visão desses entrevistados, esse posicionamento era fruto do modelo anterior, mais autoritário. Portanto, sob esse ponto de vista, quando começou a abertura política, avançou-se no sentido de descentralizar as decisões, porém faltava o preparo dos técnicos para compreenderem o novo momento e os seus desdobramentos futuros.

- A abertura comercial

A abertura comercial brasileira, decretada em 1990, foi considerada, nos depoimentos, um aspecto relevante para entender o contexto das mudanças que ocorreram em Santa Catarina. No mundo inteiro a agricultura é produzida com um nível alto de subsídios, enquanto no Brasil os produtos agrícolas são tributados no consumo; por isso quando foi decretada a abertura comercial brasileira, a nossa agricultura ficou exposta a uma concorrência muito forte. Se na fase anterior o modelo de agricultura era mais fechado, e nele se produzia com qualquer nível de eficiência e com subsídio elevado, na hora em que o Estado deixou de transferir subsídio e decidiu pela abertura comercial, tornou a agricultura praticamente inviável. Mesmo quem tinha a propriedade da terra e um nível de assistência

técnica muito bom, não conseguia mais remunerá-la. Por isso é que a abertura comercial decretada em 1990 foi considerada um fato de grande importância. Na interpretação de um dos entrevistados, se esse era o tipo de agricultura que estava se desenhando, era relevante ter percebido que a pequena agricultura do Estado de Santa Catarina não teria mais a mínima condição de sobreviver, por mais eficiente que ela fosse do ponto de vista agrônomo e no nível de produtividade.

Outros depoimentos indicam que tanto a abertura comercial como a consolidação do MERCOSUL, que possibilitou a penetração de produtos como o alho e a cebola, competindo com produções que são importantes na economia de Santa Catarina, consistiam em evidências da mudança, de que havia um contexto macroeconômico influenciando e sugerindo que era hora de rever o rumo em que se estava conduzindo a agricultura: “o modelo da agricultura estava em cheque”.

- A crise financeira do Estado brasileiro

Na composição desse “pano de fundo” da mudança do setor público agrícola de Santa Catarina ocorrida em 1990, um aspecto também destacado por vários entrevistados foi a crise financeira do Estado brasileiro, no final da década de 80, que também era uma consequência do modelo econômico anterior. Com a crise cambial da década de 80 o Estado brasileiro estava falido, “literalmente fragmentado”, e como as empresas estatais federais haviam sido criadas sob a inspiração da Revolução Verde, a tendência foi a existência dessas empresas perder o sentido com a abertura comercial e as mudanças no modelo de desenvolvimento.

O crescimento do endividamento do país e a perda de capacidade de intervenção, a crescente importância do setor financeiro internacional na sucção dos recursos do aparelho do Estado e a elevação da taxa de juros foram apontados, nos depoimentos, como fatores que contribuíram para desenhar o cenário externo, e para enfraquecer e deteriorar a capacidade do Estado de financiar e manter essas empresas como financiava até então.

- A extinção da EMBRATER

Uma constatação que pontuou vários depoimentos foi de que a extensão rural viveu, por muitos anos, da transferência de recursos federais para os estados; e na época que

antecedeu a mudança, a União, devido à extinção da EMBRATER, em 1989, deixou de transferir recursos para os estados. Nas palavras de um ex-diretor da ACARESC,

*“os recursos federais, recebidos através da EMBRATER significavam, no orçamento da ACARESC, sempre em torno de 40 a 50%. E esses recursos eram destinados, inclusive, para pessoal, infra-estrutura, construções, veículos, etc; em suma, era visto como ‘determinante’. Nessa época, a participação do Estado [de Santa Catarina] na manutenção da ACARESC era 55%, 60%. Porém a partir de 89, com a extinção da EMBRATER, o governo estadual teve que passar a assumir 100% da manutenção da ACARESC”.*

Pode-se dizer que é praticamente unânime a percepção de que a extinção da EMBRATER e a conseqüente inviabilização de praticamente 50% dos recursos que financiavam o sistema estadual de extensão rural, criando dificuldades financeiras importantes para o governo de Santa Catarina, tenham influenciado o governador Kleinübing na sua decisão de promover uma profunda mudança.

### **5.1.2 O contexto estadual**

Os antecedentes de ordem mais macro, serviram como cenário para compreender o contexto estadual no qual se gestou e se efetivou a mudança no setor público agrícola de Santa Catarina. Nesse contexto estadual, também se procurou aglutinar as percepções dos entrevistados em torno de aspectos considerados mais relevantes. Entre eles, podem ser citados: a tendência ao esvaziamento do campo, a necessidade de adequação das empresas aos novos tempos, o esgotamento do papel da extensão, a contenção dos gastos públicos, a pressão dos prefeitos, o distanciamento entre a pesquisa e a extensão, o relacionamento com o ambiente institucional, entre outros fatores.

- A tendência ao esvaziamento do campo

Para alguns entrevistados, o fim dos anos 80, especialmente o ano de 1990, marcou um ponto de inflexão na agricultura catarinense. Havia um pano de fundo institucional quanto ao papel do Estado, mas começava a ser desenhado um novo cenário, diante de uma visão do desenvolvimento, da sociedade, do setor agrícola e dos produtores. E esse cenário era de concentração - concentração das agroindústrias, dos fornecedores de matérias primas para as agroindústrias etc., e de pouca viabilidade do pequeno produtor.

Essa visão inspirou a equipe do Instituto CEPA, que concebeu o projeto de mudança e deu a formatação à fusão e à proposta de municipalização da agricultura: um cenário em

que o esvaziamento do campo era inevitável, dada a tendência à redução do porte da população rural, particularmente da população rural ocupada com agricultura. Segundo um depoimento, naquela época, 1990-91, a tendência projetada era de que a população catarinense no meio rural iria baixar para 5%, 6%: *“a tendência - não é possível fugir disso – é que vão sobreviver, ou vão ter viabilidade econômica, um grupo pequeno de agricultores, e esses agricultores são aqueles que têm capacidade empreendedora, capacidade empresarial”*. O entrevistado esclarece que, naquela época, não se tinha muito claro que, mais importante do que a população rural, do que o número de pessoas ocupadas na agricultura, é o conceito de espaço rural - um espaço onde predominam as atividades agrícolas, mas que se presta também a uma série de outras atividades. Então era uma evasão aceita como parte do processo de desenvolvimento. Com base nesse cenário, a participação do Estado deveria se restringir às ações de pesquisa e de capacitação e treinamento; e a parte de extensão propriamente dita deveria passar a ser competência dos municípios. É isto que foi previsto no projeto de municipalização, concebido em paralelo ao da fusão.

- O esgotamento do papel da extensão rural

O papel da extensão rural como promotora do desenvolvimento também emergiu como parte importante no contexto da mudança. A percepção dos técnicos é de que quando se aproximava a década de 90, o grande papel da extensão rural exigido pela Revolução Verde já havia sido cumprido. Diversos indicadores foram citados pelos entrevistados, demonstrando o aumento da produtividade agropecuária e da adoção de tecnologias. Além disso, a ACARESC começava a enveredar por outras atividades, como

*“... um forte apoio à organização dos produtores rurais, através da criação de associações de produção e comercialização solidária, e através da criação de condomínios. Começaram a surgir sindicatos de avicultores e suinocultores integrados. Foi criada a associação de funcionários da ACARESC e sindicatos por categorias profissionais, algum deles com definição política e acentuado cunho ideológico. Em nível nacional, sob a liderança da própria EMBRATER, os extensionistas estavam se organizando em associações e sindicatos”*.

Um dos entrevistados procura esclarecer essa questão do papel da extensão:

*“Acho que para os interesses de muita gente, a extensão rural já havia cumprido o seu principal papel, e não poderia prosseguir nos moldes como vinha desenvolvendo suas ações. Penso que para o projeto dos defensores da globalização da economia e do neoliberalismo já não interessava mais um serviço de extensão dedicado à educação, organização e conscientização das famílias rurais. Penso ter sido ligada à nova ordem mundial a modificação do serviço”*.

Essa mudança no foco da extensão rural e o direcionamento para atividades de cunho mais político e social, levou um dos entrevistados a refletir sobre a forma como se portou a grande clientela do serviço de extensão rural - o agricultor, suas representações sindicais, econômicas etc. - no episódio da fusão. Segundo ele, todos ficaram distantes desse processo. Na tentativa de explicar esse fenômeno, ele coloca, de um lado, o agricultor e suas organizações que, não tendo alternativas ou não sabendo exatamente o que desejavam, não se pronunciaram. E de outro lado o governo que, quando se instala, tem o seu momento de maior fortalecimento. E conclui: *“essas instituições talvez quisessem da agricultura, mais uma atenção clientelista que propriamente um sistema de ação de governo que se transformasse e evoluísse para outro tipo de ação”*. O fato é que, nas palavras de outro entrevistado *“quando se falava em municipalização da agricultura, municipalização da extensão rural, nenhum agricultor foi contra”*.

- A necessidade de adequação aos “novos tempos”

Para alguns entrevistados, talvez fosse aquele o momento das instituições se repensarem, se reciclarem, se atualizarem. Era o ponto de inflexão, no qual *“já se gestava uma nova situação”*. Um olhar sobre o setor público agrícola indicava que

*“nós tínhamos uma instituição muito boa que era a ACARESC, já reconhecida pelo seu trabalho, nós tínhamos a EMPASC já implantada em bases bem sólidas, em ascensão, que aproveitou as experiências de erros e acertos de várias outras instituições, com um grupo muito bom de direção, nós tínhamos a CEPA já bem consolidada, então o ano de 1990 chegou já com essas instituições consolidadas”*.

Contudo, o outro lado da questão é que provavelmente *“as falhas sobre as quais as nossas empresas tinham que repensar era o seu ‘enraizamento’”*. Essas empresas - ACARESC e EMPASC, com o passar do tempo, *“se voltaram muito pra dentro de si mesmas e perderam muito a vinculação com os agricultores e suas instituições”*, que eram, em última análise, a base para a sua sobrevivência. Elas passaram por períodos administrativos e financeiros difíceis nos anos 70 a 90, inclusive a transição do sistema autoritário para o democrático. *“Nesse período, as forças ativas da agricultura se multiplicaram e os sindicatos e cooperativas passaram a atuar como entes políticos. E as nossas instituições se distanciaram um pouco”*.

Essa necessidade de se reciclar é apontada numerosas vezes pelos entrevistados, especialmente com relação à ACARESC, considerada por um deles, como uma

*“organização pesada”*: *“com a EMPASC um pouco menos, porque era bem mais nova, e pela própria natureza do serviço [...], mas a ACARESC, por natureza, tinha que ser uma empresa aberta, ela não se reciclou o suficiente”*. Reconhecendo que ela havia sido criada e se manteve por muitos anos dentro de um papel consoante com um modelo agrícola e de desenvolvimento, os depoimentos indicam que as suas chefias, formadas num ambiente autoritário, de não discussão, de não interagir, mostraram-se totalmente despreparadas para esse *“novo tempo”* em que a abertura política criava espaços para as pessoas dizerem o que não lhes agradava. Esses técnicos não tinham se preparado para trabalhar em um ambiente mais democrático, e também não estavam dispostos a mudar. Para vários entrevistados essa foi uma dificuldade enorme e aconteceu não só internamente.

Depoimentos expressam a existência de significativas dificuldades internas, que começaram porque existia um comando que não estava disposto a perder o poder e não abria espaços para debates, e começou a surgir um segmento de funcionários que não concordava com essa situação e que *“já sabia onde a empresa ia chegar com aquela dificuldade de relacionamento com os demais segmentos da sociedade e, em particular, com os movimentos populares”*. Mesmo assim, o segmento que comandava a empresa não se preparou para atender nem as novas demandas vindas dos agricultores, e nem para trabalhar a questão política, que era interna e externa.

Várias percepções são de que *“já não era mais o momento de uma instituição decidir os seus programas internamente, fechada”*, mas tinha que envolver os seus *“parceiros”*, aspecto em que *“as nossas instituições falharam”*. E a conclusão a que esses entrevistados chegam é que, como decorrência dessa postura, quando as empresas precisaram de um apoio político ante uma ameaça, como a da extinção ou da fusão, não tiveram esse respaldo, porque elas estavam distanciadas da nova realidade brasileira: *“Nós ainda estávamos agindo e pensando como se nós estivéssemos no modelo anterior”*.

Sob o ponto de vista de um ex-diretor da ACARESC e da EPAGRI, *“foi um erro nosso, da empresa, dos dirigentes, dos técnicos, profissionais mais experientes, em se fechar demais perante um mundo que estava se abrindo”*. Ele reconhece que a ACARESC sempre havia gozado de privilégios, como bons salários, em comparação com as demais empresas, melhores condições de trabalho, bom aporte de recursos que possibilitavam renovação da frota de veículos, contratação de técnicos, treinamento e aperfeiçoamento aos profissionais, tinha uma sede boa, tinha até avião. Isso tudo gerava *“ciúme”*, o que, somado

à tendência a se fechar, tornou-a “vítima” de “pessoas de pouco discernimento”, que acabaram por mudar os rumos da extensão rural:

*“Não se abriu, ela se julgava única, criticava as demais, achava que só ela trabalhava e que as demais eram ineficientes. Esse foi um dos fatos que fez com que, na primeira oportunidade que surgisse, os que não gostavam dela, em vez de se dedicarem a corrigir os seus defeitos e salvar as suas virtudes, que eram bem maiores que seus defeitos, dedicaram todo seu esforço no intuito de destruí-la”.*

Outro depoimento também expressa esse reconhecimento:

*“Eu penso que se nós tivéssemos sido mais inteligentes, pensado mais, estudado melhor o futuro, nós poderíamos ter sido proativos, nos adequando aos tempos que estavam se aproximando. O fato de havermos nos fechado dentro de nós mesmos facilitou a desestruturação dos serviços através de uma fusão inadequada”.*

Um entrevistado ainda aponta o fato de que a ACARESC fazia uma campanha sistemática entre os seus técnicos com a afirmação “nós não somos funcionários públicos”, o que revelava uma “postura prepotente e pretensiosa”, que sugeria que “ser funcionário público era depreciativo”, o que estabeleceu uma “luta surda” com outros órgãos e principalmente com o Ministério da Agricultura.

Outro entrevistado, contudo, embora compartilhando dessa percepção sobre a necessidade de uma abertura maior da extensão rural, analisa a mudança a partir de outro ponto de vista, e vê os antecedentes da mudança dentro de uma perspectiva sistêmica, em que as organizações são entendidas como seres vivos que possuem um ciclo de vida:

*“as instituições, as organizações, têm uma vida, e tem um momento em que elas começam a passar por dificuldades, cansaço, fadiga das suas estruturas, de suas funções; então as coisas começam a mudar e tem algumas em que é preciso mexer. Daí eu tenho a impressão que no caso da ACARESC estava na hora de fazer uma mudança, alguma reengenharia...”.*

- A contenção de gastos públicos

Essa dificuldade das empresas em sintonizarem o novo momento político e social, associada aos esforços de alguns segmentos da ACARESC no sentido de uma organização interna e da busca de novas frentes de atuação, mais voltadas às prioridades sociais, acrescida das crescentes dificuldades financeiras ocasionadas pela interrupção do recebimento dos recursos federais, com a extinção da EMBRATER, veio somar-se à crise

financeira pela qual passava o Estado de Santa Catarina, de modo a propiciar argumentos para a decisão de conter gastos públicos.

De acordo com as informações de um entrevistado, o governador anterior, Pedro Ivo Campos, havia manifestado preocupações com o orçamento da ACARESC e com a obtenção de fontes alternativas aos recursos da EMBRATER. Porém, com o seu falecimento durante o mandato, *“o Vice-Governador Cacildo Maldaner, simplesmente foi pagando tudo e não mais colocou a questão ‘recursos’ como algo relevante”*, nem insistiu na busca de alternativas ou na busca da sustentabilidade das empresas. E os dirigentes da ACARESC, com essa decisão, *“se acomodaram”*.

Outro entrevistado, estreitamente envolvido no processo de fusão, lembra que o então governador Cacildo Maldaner, antes de passar o governo para o seu sucessor, Vilson Kleinübing, fez um financiamento para pagar três folhas de pagamento que estavam atrasadas, para ser pago a partir de março, deixando um *“furo”* no caixa:

*“Então, na verdade, o governo arrecadava um 'x' e devia 104% da arrecadação. O custo do governo representava 104%. Então, todas as medidas que foram apresentadas pela equipe do novo governo e que reduziam custos foram aceitas sem discutir. Era reduzir custos. E aí era reduzir cinco empresas. Então isso foi um passo muito relevante na definição final do governador”*.

Na análise de um dos entrevistados, quando Vilson Kleinübing assumiu o governo tendo uma folha de pagamento que consumia mais de 100% da arrecadação estadual e um grande passivo trabalhista deixado pelos governos anteriores, ele resolveu *“... iniciar um movimento de moralização da administração pública, atacando os problemas estruturais”*. Segundo esse entrevistado, o entendimento do governador era que não bastava somente reduzir despesas ou cortar gastos, era necessário também alterar a estrutura do Estado: *“ele sabia que nem todas as mudanças poderiam ser realizadas em seu governo e que não seria em seu governo que seriam sentidos os benefícios das mudanças”*.

De acordo com o depoimento desse entrevistado, o governador estava determinado a começar a mudar a forma de atuação do Estado. E entre as suas intenções estava a de que *“para tratar dos assuntos relacionados à agricultura, o Estado deveria ter uma só empresa, sendo sua proposta a fusão das empresas ligadas à agricultura”*.

Outro entrevistado cita uma proposta que foi apresentada pela assessoria da Secretaria da Agricultura ao governador, em 1989, contendo uma alternativa de sustentação

da ACARESC, por meio de maior envolvimento da Federação Catarinense de Municípios, da Organização das Cooperativas de Santa Catarina e da Federação das Indústrias de Santa Catarina (através da qual poderia ser feito um acordo com as agroindústrias) para que estas entidades colaborassem com recursos para a manutenção da ACARESC. Esse estudo mostrava que seria viável para cooperativas, agroindústrias e municípios, ratearem o montante que havia deixado de vir da EMBRATER, o que, ao mesmo tempo, fortaleceria institucionalmente a ACARESC, pois reduziria sua dependência do governo do Estado. Esse estudo não foi considerado pela equipe do governo, que preferiu omitir-se. Na percepção desse entrevistado isso *“foi determinante nesse raciocínio pragmático sobre uma fusão”*.

Porém para um grande número de entrevistados, a idéia inspiradora da fusão foi a “racionalidade financeira” ou a convicção do governador, da necessidade de “enxugar a máquina”. Porque a pressão que vinha de outras áreas do governo, principalmente a área financeira, era muito grande, tendo em vista que, com o passar dos anos, foi crescendo a participação da agricultura no orçamento do Estado. Os dados citados pelos entrevistados evidenciam que, em 1970, essa participação era bastante modesta, nos anos 80 ela foi crescendo, e nos anos 90 já preocupava bastante o governante. Quando o governador assumiu, ele já tinha um balanço da situação, e deve ter se sentido pressionado, pois tinha que alocar mais recursos em outras áreas, como educação, saúde, saneamento etc. A percepção é de que ele teria buscado, através da fusão, uma forma de enxugar a máquina pública. O resultado desse esforço de reduzir despesas, contudo, é unanimemente questionado, desde aqueles que se colocam de forma reticente:

*“Há quem questione isso e eu às vezes até sou levado a acreditar que não houve grande redução de recursos em função da fusão – pelo contrário, [...] num primeiro momento houve um crescimento em função do aumento da carga tributária, pagamento de encargos sociais etc.”*

até aqueles que expressam essa perda em termos claros:

*“a ACARESC, por ser considerada uma entidade filantrópica, era isenta do pagamento de taxas e impostos. Por isso não pagava INSS, imposto de renda, IPVA, ISS, enfim, não pagava nenhuma taxa, nenhum imposto. E com a fusão perderam-se essas prerrogativas. E só o montante dessas perdas significava, praticamente, um milhão e quinhentos mil dólares por mês, o que até hoje significa o custeio mensal de toda a instituição. Quer dizer: no ato da fusão, o governador perdeu o custeio de toda a instituição”*

Por esse motivo é que vários entrevistados afirmam que o argumento econômico-financeiro não seria suficiente para justificar a fusão das empresas; e que foi colocado para dar suporte ao argumento político: *“o Sr. Vilson Kleinübing queria fazer política com a*

*extensão, principalmente, e com a pesquisa agropecuária. E não conseguiu fazer tanto quanto queria*". Assim, para muitos entrevistados, *"o discurso era o da racionalização, da redução de custos"*, mas a razão principal da fusão foi o fator político *"mascarado pelo aspecto financeiro/econômico"*.

Para outros entrevistados, contudo, mais forte que o argumento da racionalidade financeira, o que moveu o governador foi a necessidade de racionalização administrativa e de melhorar a efetividade dos serviços da Secretaria da Agricultura. A preocupação do governador era que o agricultor, ao precisar do setor agrícola, não precisasse ir a quatro ou cinco lugares distintos. As questões colocadas por um entrevistado foram as seguintes: *"Porque é que um técnico da extensão, num município, não pode estar trabalhando, lotado dentro do mesmo espaço físico em que está a pesquisa? Por que é que a pesquisa tem que estar necessariamente isolada, num canto de pensadores, a extensão aqui, e o agricultor lá?"* Segundo ele, existiam, nos municípios, três espaços físicos distintos e três gerentes (EMPASC, ACARESC e CIDASC), e poderia acontecer a situação de ter dois veículos parados, num desses espaços, e no outro o trabalho não ser feito porque não havia veículo – uma situação que, do ponto de vista administrativo, qualquer profissional que trabalhasse com recursos escassos certamente prestaria a atenção, pois *"se você tem limitação de recursos, você não pode deixar um recurso excedente aqui e em falta ali"*. A avaliação é que, desse modo, *"o serviço, que é o objetivo fim, não se realiza lá na frente"*. Então a lógica era que seria preciso unir os meios, e lá na frente ter o serviço chegando ao produtor.

Por isso, na visão de vários entrevistados, Kleinübing se tornou governador em nome da racionalização da ação do Estado; e pelo fato de na Secretaria da Agricultura ter *"áreas administrativas repetidas, duplicadas, entre pesquisa e extensão, [...] ele resolveu fundir"*. Porém, na sua interpretação, essa racionalização encobria a verdadeira política que estava implícita - a redução da participação do Estado, afinando-se com o governo federal, cuja diretriz era de enxugamento e redução na alocação de recursos para pesquisa, extensão e outros serviços públicos.

- A pressão dos prefeitos

Pelos depoimentos prestados pode-se concluir que o que aconteceu em decorrência dessa crise financeira e das dificuldades de manutenção da ACARESC, foi que a empresa, visando sua sobrevivência e com a preocupação em captar recursos, passou a fazer contratos com as prefeituras municipais em que havia escritórios locais funcionando; e

esses contratos incluíam a cobrança de uma determinada quantia de recursos financeiros que tornavam possível manter o escritório da extensão rural funcionando.

Sobre esses trabalhos conjuntos com as prefeituras, cabe destacar a ênfase dada por um dos entrevistados, sobre os avanços obtidos com a Constituição de 88, no sentido do crescimento da sociedade e do alargamento da democracia. Esses avanços haviam trazido a descentralização administrativo-financeira e um pouco mais de autonomia aos municípios. Como decorrência disto, os prefeitos ficavam muito mais expostos à avaliação da opinião pública, mas também se tornaram mais exigentes, pois tinham que responder pelo desempenho de suas gestões e pelos serviços que estavam pagando. No caso da extensão rural, apesar das Prefeituras estarem pagando pelos serviços, por força dos contratos, havia indicativos de que nem sempre esses serviços estavam chegando ao municípe, a contento. *“No processo de campanha eleitoral no Estado, isso contribuiu para compor um contexto em que havia uma pressão [sobre o governador] desses prefeitos, que pagavam e afirmavam não receber esse serviço”.*

Vários entrevistados fizeram menção a esse fato, afirmando que essa pressão sobre o governador vinha de muitos municípios. Para alguns isso se caracterizava como demandas ou reclamações típicas dos momentos de campanha ou de mudança de governo. Eram *“reivindicações que historicamente são entregues quando um governo assume”*, sempre incluindo subsídios, cessão de pessoal, cessão de material etc. Um dos depoimentos definiu essas reivindicações como resultado da visão clientelista que as organizações e os agricultores tinham sobre o papel do governo: eles queriam aproveitar o momento e obter favores.

Para outros, era muito mais do que isso. Elas estavam ligadas à inadequação dos serviços prestados, pois se havia naquele momento pouco mais de cento e noventa municípios no Estado, um grande número deles (90 para um entrevistado, e em torno de 60 para outros) pedia o fechamento do escritório municipal. Eles não pediam mais serviços, nem reclamavam que houvesse mais presença da extensão no município; ao contrário, diziam que não se justificava mais a existência de um serviço de extensão naqueles moldes, e pediam o fechamento dos escritórios. Como entre esses municípios, alguns prefeitos eram do mesmo partido do candidato que veio a ser eleito governador e outros não, um dos entrevistados constata que *“o nível de insatisfação era considerado muito relevante”*, o que pode ser considerado *“um indicativo do ponto a que chegou a ser questionado esse serviço”*. Um ex-diretor da EPAGRI afirma que a insatisfação dos prefeitos devia-se ao fato

de que as prioridades definidas pela ACARESC, não vinham ao encontro das prioridades definidas pelas secretarias ou pelos conselhos municipais de agricultura, o que gerava conflitos, principalmente quando o partido do prefeito não era o mesmo do chefe do Escritório da ACARESC, ou quando este não concordava com os programas municipais.

Um dos entrevistados que comentou a respeito dessa insatisfação com o serviço de extensão rural fez questão de salientar que *“o serviço de pesquisa, não; ele estava caminhando adequadamente. Pelo menos na visão do público, dos clientes. Agora, de parte da extensão rural, não; havia uma insatisfação”*. Para esse técnico, que nunca pertenceu aos quadros da pesquisa nem da extensão rural, havia ocorrido uma queda na qualidade, e várias prefeituras estavam se recusando a continuar colocando recursos, o que pressionou muito o governador a ir buscar uma saída.

*“Então por isso surgiu a idéia da municipalização e a idéia da fusão. Então o governador também foi influenciado por essa pressão [...]; não os agricultores, ou talvez até em parte os agricultores, mas os prefeitos, com certeza”*.

Para esse entrevistado, a reclamação dos prefeitos, recebida pelo governador Vilson Kleinübing desde que era Secretário da Agricultura, era verbalizada por eles da seguinte maneira: *“Se nós não alocarmos recursos [à ACARESC], nós mesmo vamos montar nossa estrutura; pra que nós vamos colocar pra uma estrutura que não está nos servindo adequadamente?”*

Em 1991, quando Kleinübing assumiu, essa insatisfação já estava bem mais generalizada e essas pressões muito intensas, porém um dos entrevistados fez questão de destacar qual era a ênfase das reclamações dos prefeitos: *“não acredito que houvesse uma pressão dos municípios ou da comunidade com respeito à necessidade da municipalização ou de realizar a fusão”*, apenas revelavam insatisfação com a extensão rural.

- O distanciamento entre pesquisa e extensão

Na percepção de um entrevistado, a pesquisa, na época da fusão, *“estava se deslocando no sentido de investir muito em seus recursos humanos, e havia um distanciamento, um hiato, um gap entre a pesquisa e a extensão”*, o que precisaria ser reduzido promovendo uma proximidade maior com a extensão. Para um dos primeiros presidentes da EPAGRI, um fator que teria contribuído para levar o governador à decisão pela fusão, foi que, enquanto Secretário, Vilson Kleinübing resolveu ouvir a opinião de

produtores e de técnicos, e observou que havia um distanciamento entre a pesquisa e a extensão. Segundo ele, havia “*um isolamento*” entre o pesquisador e o extensionista, que “*disputavam espaços*” alimentando “*uma briga muito grande*”.

Outro depoimento relata que o então Secretário Kleinübing “*não se conformava que a extensão não se envolvesse no trabalho de pesquisa*”; ele queria pesquisa e extensão integradas numa atividade só, no “*interesse do desenvolvimento do Estado, dos municípios e da atividade agrícola*”. A opinião contida num depoimento é de que ele achava que “*a pesquisa [...] [estava] cumprindo o seu papel – sempre cumpriu razoavelmente bem seu papel, [porém] ele achava que a pesquisa era produzida e ia pra gaveta do pesquisador; e a extensão não levava isso [para o campo]*”. A percepção de um desses entrevistados é de que no início de seu mandato o governador já estava com a idéia bem consolidada dessa necessidade de fusão.

Na avaliação crítica do ex-presidente da EPAGRI, a pesquisa questionava a dificuldade que a extensão rural tinha em levar para as propriedades os projetos de pesquisa que estavam sendo desenvolvidos. A extensão, por sua vez, fechou-se em si, distanciando-se da pesquisa, inclusive vendo o pesquisador como um adversário e gerando “*... uma disputa muito grande. Eram poucas as regiões em que EMPASC e ACARESC trabalhavam juntas*”. Por outro lado, os produtores “*até por uma questão de uma visão um pouco limitada no que diz respeito à pesquisa, exigiam técnicas imediatas, que solucionassem os seus problemas, fossem eles de produção ou financeiros*”. E a pesquisa estava se distanciando do pequeno produtor:

*“O pesquisador desenvolvia o projeto que queria, de acordo com sua vontade pessoal. A pesquisa não estava nascendo na comunidade, estava sendo definida num grupo fechado de pesquisadores, que faziam projetos de pesquisa os quais não correspondiam aos anseios da comunidade, ao processo de desenvolvimento agrícola. Ou seja, a pesquisa elitizou-se [...], não mantendo a base de contato com o agricultor, e passando a manter um contato muito grande com a parte acadêmica, única e exclusivamente acadêmica”.*

Então, no começo do governo Kleinübing, quando chegou a determinação política de que haveria a fusão, essas diferenças tiveram um peso muito grande.

Embora quando se fala de fusão pesquisa–extensão, a primeira inferência que se faz quanto aos seus motivos seja a necessidade de integração entre essas duas atividades, curiosamente poucos entrevistados a consideraram relevante como razão da mudança nas empresas, se comparada à intensidade com que outras razões foram apontadas.

- O relacionamento com outros componentes do ambiente institucional

Compreender o relacionamento da ACARESC com outras entidades que compunham o seu ambiente, foi considerado um aspecto importante para definir o contexto e entender os porquês da mudança, de acordo com alguns dos entrevistados, de modo especial um pesquisador, ex-extensionista, com forte participação em movimentos sindicais e associativistas de funcionários. De acordo com essas percepções, ganharam destaque, como componentes desse contexto, além dos agricultores e das prefeituras, já mencionados, as agroindústrias, as cooperativas, a FAESC e a FETAESC.

A posição das agroindústrias, ouvida de um empresário, era de que esse segmento não precisava mais da extensão rural em Santa Catarina. Segundo o depoimento do entrevistado que ouviu essa opinião, essa não era uma posição exclusivamente desse empresário, mas era a posição geral do setor. O interesse que havia por trás dessa posição, de acordo com esse relato, era de obter os recursos que eram da extensão para um outro trabalho de assistência técnica, que as próprias agroindústrias fariam. A ressalva é de que nesse caso, o trabalho não seria mais extensão rural, mas sim, assistência técnica, com metas e objetivos diferentes, muito bem definidos e específicos, que não teria a intenção de trabalhar a questão do desenvolvimento rural, como a extensão se propõe trabalhar.

O raciocínio que prevalece entre os agro-industriais, numa visão neoliberal, é de que *“se tem [...] dinheiro girando e girando no setor público, é melhor que vá girar nas nossas ‘casas’, do que girar com essa turma sobre a qual nós temos pouco controle”*. Para o entrevistado, esse era o pensamento dos agro-industriais. Por isso, as críticas desse segmento eram de que: *“Não é eficiente, não é isso, não é aquilo...”*, mas na análise feita pelo entrevistado, *“eles nunca se preocuparam em melhorar essa eficiência; na realidade, lhes interessava esse tipo de ineficiência, pois servia como justificativa pra desmontar o serviço de extensão rural”*. É dessa forma que é vista a atuação da agroindústria no momento da mudança: *“com a visão do neoliberalismo [...] uma proposta muito clara de liquidar esse serviço de extensão prá, dentro da ótica dela, carrear pra ela os recursos”*.

Quanto às cooperativas, portaram-se como *“a criatura voltando-se contra o criador”*, segundo o ponto de vista de um entrevistado, pois foi a ACARESC que organizou todo o sistema cooperativo em Santa Catarina. Sua percepção é que as cooperativas sempre tiveram anseio de conduzir, de comandar esse processo todo de extensão rural. Outro

depoimento também procura mostrar que elas pretendiam ocupar o espaço da extensão rural, por isso deixaram de apoiar o serviço, esperando, *“de repente, obter mais recursos para os seus departamentos técnicos, de assistência técnica, [...] quem sabe receberiam de graça um reforço na estrutura delas”*. Ainda outra visão é de que a ACARESC, durante os anos 70, havia se dedicado intensamente à organização das cooperativas, *“fazendo reuniões e motivando agricultores, mostrando o que é uma cooperativa, depois organizando uma diretoria, correndo com livros de atas, e mostrando como é que se abria uma ata, como se faz uma assembléia, já que tem todo um ritual legal, muita coisa pra organizar”*. Com o passar do tempo as cooperativas estavam organizadas, *“já tinham feito um projeto, construído um armazém, comprado um secador, já estavam dando assistência”*, e a partir daí elas não precisavam mais da ACARESC, ou pelo menos *“não dessa [daquela] ACARESC”*. A extensão teria que ter se reciclado dentro do seu papel, pois já não tinha mais a mesma importância que havia sido atribuída a ela até então. E, no entanto, segundo a visão desse entrevistado, a ACARESC não avançou para manter um papel de relevância naquele novo momento.

A Federação da Agricultura do Estado de Santa Catarina - FAESC foi descrita, em um dos depoimentos, como uma entidade que nunca se posicionou nem apoiou as causas da extensão rural. O entrevistado cita um evento em que, já concluída a fusão ou, nas suas palavras, *“depois que o estrago estava feito”*, o presidente da FAESC, na época da mudança, já deputado, foi questionado sobre seu posicionamento favorável ao processo, quando membro da Junta Governativa da ACARESC, ao que respondeu: *“nós apoiamos [a mudança] porque os funcionários apoiaram”*, querendo dizer que era sensível aos anseios dos funcionários, representados pela AFA, e demonstrando um entendimento enviesado do processo, na opinião do entrevistado.

Na época da mudança, a FETAESC – Federação dos Trabalhadores da Agricultura de Santa Catarina é quem representava os pequenos agricultores do Estado (atualmente existe também a Federação dos Trabalhadores da Agricultura Familiar em Santa Catarina - FETRAFESC, uma federação alternativa à FETAESC). Segundo um dos entrevistados, a FETAESC tinha algumas críticas ao trabalho da ACARESC, na época que antecedeu a fusão, mas não quis participar de uma revisão, uma proposta de construção de um novo serviço de extensão rural. Diante do convite feito pela Associação dos Funcionários da ACARESC, ela foi categórica: *“podemos fazer a crítica, mas daqui pra frente é isso aí mesmo, o governo está correto em acabar com a ACARESC”*.

No ponto de vista desse entrevistado, essa foi a grande fragilidade, a grande “mancada” do “feudo” que dirigiu a extensão rural no Estado: não ter tido a percepção de discutir com os agricultores. A ACARESC era, então, a instituição com maior capilaridade no Estado: “se ela quisesse fazer uma reunião no dia seguinte, em cada município do Estado, ela faria”. A ACARESC perdeu a oportunidade que tinha tido de discutir com os agricultores. Na sua opinião, a posição assumida pela FETAESC não teria sido aquela que foi, se tivessem havido mais discussões com os agricultores. Ele relata sua experiência pessoal de encontros com produtores, nos quais ele observou que as suas posições eram diferentes das da FETAESC; ou seja, entre os agricultores e a própria FETAESC, como entidade representativa, havia uma distância.

Nas palavras de um dos entrevistados, a situação da extensão rural, entre os outros componentes do ambiente institucional, podia ser entendida pela seguinte metáfora:

*“Você tinha uma ‘peça teatral’ e a extensão era um ‘personagem’ que tinha um papel a representar. E com o passar do tempo esse papel, o ‘personagem’, foi se tornando menos necessário. Por que existia um setor industrial que, de certa maneira, detinha tecnologia, [existiam] as cooperativas, vários Estados tinham outros mecanismos, então a extensão perdeu um pouquinho o seu papel, na medida em que a ‘peça teatral’ mudou”.*

Ela havia passado a ser, então, “um membro do ‘elenco’ que estava ali no ‘palco’ meio transitando, mas não tinha seu ‘script’”. Não tiraram ela do palco, ela continuou no palco, mas ela não tinha mais seu prestígio, ficou meio marginal”.

- Outras percepções sobre fatores que compunham o contexto da mudança:

Outros fatores foram identificados pelos entrevistados, de forma mais pontual, como capazes de explicar os porquês da mudança.

Segundo a percepção de um entrevistado, houve uma pressão muito forte, exercida, na época, pela EMBRAPA e pelo Ministro da Agricultura. Como seqüência da extinção da EMBRATER, a idéia da EMBRAPA era promover terceirizações, extinções, e junções das empresas de pesquisa, a partir de uma diretriz do seu “Plano Estratégico” de 1990:

*“A própria EMBRAPA [...] tinha a idéia de programar o processo, [...] ser a todopoderosa, [...] ser mais forte que o Ministério da Agricultura e coordenar pesquisa e extensão. [...] Na pesquisa a idéia era terceirizar ou vincular as empresas estaduais, e os recursos federais que viessem para essas empresas [...] deveriam*

*ser concentrados na EMBRAPA, que distribuiria de acordo com os seus interesses”.*

Dois entrevistados citaram o surgimento do terceiro setor como um fator que teria influenciado no rumo das mudanças. Para eles, parte das atribuições estatais, das atividades realizadas pelo serviço público, passou a ser assumida pelo setor privado ou pelo terceiro setor, o que por si só geraria uma mudança mais à frente.

Outro fator do contexto que teria enfraquecido a extensão rural foi a crítica muito forte que havia a respeito da sua atuação por parte da academia. *“Deve ter teses e mais teses de mestrado e talvez até de doutorado, criticando a extensão rural”.* Essas críticas, segundo um dos entrevistados, haviam tido como ponto de referência o livro de Paulo Freire *“Comunicação e Extensão”*. Para esse entrevistado, é preciso conhecer este livro para compreender o início das críticas, das avaliações sobre a extensão rural, que na sua opinião não se aplicavam às condições de Santa Catarina.

Ainda outros fatores foram citados como parte do contexto, e que teriam atuado como motivação ou como pressão para o governador Vilson Kleinübing realizar a fusão. O desejo do governador de agradar a equipe do Presidente da República Fernando Collor, fazendo a fusão e extinguindo empresas, ou seja, de afinar-se às suas diretrizes, foi um deles. E o fato de extensionistas da ACARESC estarem entrando na política-partidária nos municípios em que trabalhavam também começou a trazer complicações para a extensão rural naqueles municípios, porque *“é complicado entrar numa eleição dentro de um município, depois sair dela e continuar trabalhando”*. Se havia um prefeito que já estava um pouco descontente com o serviço, se recebia críticas à ACARESC vindas do sindicato dos agricultores ou dos próprios agricultores, e de repente ele tinha mais esse *“espinho”* ali por perto, uma *“cobra se criando”*, tudo isso contribuía para aumentar o desconforto dele, e complicar a situação da extensão rural. *“E aí vem o Kleinübing e pega esse clima [...]. Pega essa coisa efervescente, e aquela fervura era o que ele precisava”* para decidir por uma mudança radical.

- Adequação à lógica neoliberal

Na análise de muitos entrevistados é importante destacar que o pano de fundo diante do qual essas mudanças ocorreram no Estado era o próprio governo Collor, que *“colocava na berlinda”* todas as instituições públicas, numa leitura sobre o perfil dessas instituições e sobre o papel do Estado, considerada, por eles, completamente equivocada. Em vários

depoimentos fica enfatizado que o ambiente que se criou naquela época, no governo federal, teve um reflexo muito forte no Estado de Santa Catarina: *“houve uma campanha muito bem orquestrada para denegrir o setor público e, particularmente aqui no Estado, para denegrir as instituições, e preparar a opinião pública para esse enxugamento”*. Segundo esses depoimentos, como resultado dessa campanha, a opinião pública passou até a aspirar por esse enxugamento.

A percepção que perpassa vários depoimentos é de que por trás do projeto de fusão estava a filosofia neoliberal do estado mínimo que começava a predominar no Brasil, pela qual se justificaria a idéia de entregar aos municípios a responsabilidade da administração direta da extensão rural. Nas palavras de um ex-pesquisador e ex-dirigente *“aí tu crias um núcleo menor, e com o tempo tu te livras desse corpo técnico todo”*.

Detalhando um pouco mais a lógica desse argumento, um dos depoimentos enfatiza que o projeto de mudança era mais amplo que a fusão das empresas, e que visava algo maior, a municipalização da agricultura. Para esse entrevistado, o pressuposto que estava por trás do projeto era que esse caminho levaria a uma empresa menor, onde seriam mantidos basicamente o serviço de pesquisa agropecuária, talvez até a área de planejamento agrícola do Estado, e os grandes programas, como o de profissionalização de agricultores, o treinamento do corpo técnico que ficaria à disposição dos municípios, e os projetos tipo Microbacias. Nas palavras do entrevistado, *“coisas que dão prestígio, que têm uma atividade mais de coordenação... E nesse caso tu ficarias talvez com a metade desse corpo funcional e funcionando de maneira a ter uma visão estadual do processo”*. Esse entrevistado esclarece a lógica que vários outros, de formas mais vagas, tentaram explicar:

*“aquilo que, à primeira vista poderia parecer uma decisão que não se sustenta sob o aspecto financeiro - de você manter os serviços nas prefeituras repassando recursos, repassando bens, tudo isso - só pode ser entendido à luz dessa diretriz de reduzir o tamanho do Estado, de diminuir os encargos dele, o número de atribuições”*.

Sobre esse ponto de vista, ele esclarece:

*“Nunca vi nada escrito sobre isso, nem comentado pelas pessoas que geriram o processo, que planejaram a fusão [...] nunca explicitamente isso foi dito, e não está escrito em lugar nenhum, até, talvez, por estratégia. Porque um tipo de pensamento desse, no momento da fusão, em que o governo precisava de toda uma Assembléia Legislativa do seu lado, não iria passar, porque o pessoal ia gritar, ia dizer: ‘Não, isso é dever do Estado!’. Então por estratégia ou por esperteza, isso nunca foi colocado. Mas eu presumo que, pra esse negócio ter uma lógica, esse foi o pensamento”*.

### 5.1.3 O relacionamento de Vilson Kleinübing com as empresas da Secretaria da Agricultura

Em contraposição às visões acima, que percebem os antecedentes da mudança no âmbito mais macro ou localizam suas razões em aspectos do contexto estadual, depoimentos de vários extensionistas, pesquisadores, planejadores, e outros, atribuem ao relacionamento do ex-Secretário da Agricultura Vilson Kleinübing com as empresas posteriormente fundidas, grande poder explicativo da decisão pela fusão organizacional.

De acordo com essas interpretações, desde a ascensão de Vilson Kleinübing a Secretário da Agricultura e Espiridião Amin ao Governo do Estado, em 1983, a política partidária começou a interferir muito em setores do serviço público que eram antes totalmente preservados, como a extensão rural. Já então pretendo candidato a governador, Kleinübing quis utilizar a ACARESC como um *“instrumento de política eleitoral em favor dele”*, como *“uma força eleitoral”*, queria que todo técnico municipal da ACARESC lhe servisse de *“cabo eleitoral”*.

A ACARESC era a instituição que tinha a maior penetração no Estado de Santa Catarina - *“Nós praticamente tínhamos a presença de um extensionista rural em cada município catarinense”* -, e com essa estrutura, o seu *“poder de fogo [...] poderia ser muito grande no que diz respeito a eleições”*. Para um dos entrevistados, que tem uma história de vida toda ligada ao setor público agrícola, *“a capacidade de mobilização da ACARESC era grande e é lógico que Vilson Kleinübing sabia disso”*. Por isso, os grandes programas que foram lançados à época, pelo governo do Estado, tiveram como *“braço executor”* a ACARESC, cuja *“capilaridade e o entusiasmo do pessoal era fundamental”*. Para um dos entrevistados, quando uma organização cresce dentro da máquina pública, ela passa a ser cobiçada pelos políticos, *“porque passa a ter muita verba e muita gente”*. Um orçamento grande e cargos para nomear tornam-se um instrumento de poder. A conclusão desse entrevistado é de que como a ACARESC era a maior instituição e o maior orçamento do setor agrícola, ela passou a ser a mais cobiçada. E como ela se recusava a fazer política, não atendia os pedidos dos políticos, ela passou então a ser odiada, a ser criticada, o que contribuiu para a sua extinção. Explicações desse tipo fazem com que, para muitos entrevistados, a extinção da ACARESC seja entendida como um gesto político do governador, que não foi prestigiado eleitoralmente pela instituição.

De acordo com vários depoimentos, o secretário Vilson Kleinübing,

*“era originário da CELESC – Centrais Elétricas de Santa Catarina, [...] foi diretor de distribuição, que é o cargo mais importante em termos políticos, [...] e tinha muito orgulho da sua trajetória, de um engenheiro eletricista que se especializou em informática e fez todo um projeto político articulando o controle da CELESC para que o grupo que compunha com ele chegasse a elegê-lo como deputado federal mais votado, sem nunca ter sido candidato a vereador, nem a prefeito, nem a deputado estadual...”*

*“Ele havia saído de dentro de uma organização, também de grande capilaridade, de grande poder político direto junto ao eleitor, e conseguiu montar um processo que o fez candidato, e candidato vitorioso, e imaginava que na agricultura fosse possível montar processo semelhante. Contudo, houve resistências”.*

*“Ele sabia que a ACARESC possuía um sistema organizacional muito pouco permeável, que o processo de escolha de dirigentes na ACARESC era feito por indicação interna, era endógeno e, portanto, não havia interferência política. A passagem dele como Secretário da Agricultura já não lhe havia permitido interferências no modelo, o que dificultou muito tirar dividendos políticos”.*

Sobre essa utilização política da estrutura da ACARESC, consta que os partidos contrários à coligação partidária desse governo acusavam a ACARESC de ser usada politicamente, na implantação e condução de programas como o Troca-Troca, o da equivalência-produto, o de mecanização e outros que, apesar de serem programas que deram bons resultados para os agricultores, foram importantes politicamente como base para o sucesso da segunda candidatura de Vilson Kleinübing, para o governo do Estado. Outro fato que deu margem a muitos comentários e críticas, foi um campeonato de truco. O entrevistado explica:

*“Tanto o governador Amin quanto Vilson Kleinübing jogavam truco, e parte da popularidade do governador Amin sempre foi essa característica de, em qualquer lugar que ele chega, ou ele joga futebol, ou joga truco, ou... Então promoveram um campeonato de truco. E naturalmente com toda aquela eficácia da ACARESC em articular coisas, a ACARESC acabou sendo a organizadora do campeonato de truco. Houve muita crítica dos partidos contrários: ‘onde é que já se viu, a extensão servir pra isso?’”*

Segundo esse entrevistado, o evento era muito mais que um campeonato de truco; ele fazia parte da estratégia populista do governo, e criava “um canal de contato entre as lideranças rurais, entre os agricultores, com o secretário, com o governador, na época, que os mantinham permanentemente ligados com a realidade”. Referências a esse campeonato de truco foram feitas por vários entrevistados, sempre com a conotação de rejeição a esse tipo de envolvimento da ACARESC: “Os técnicos não aceitavam [...] que a ACARESC e

*outras instituições fossem postas aí a organizar campeonatos de truco com os agricultores”, ou “os técnicos não só não aceitavam, como reagem” a atividades dessa natureza.*

No âmbito interno da ACARESC, também havia forte rejeição por parte dos funcionários a essa utilização política: *“não fazia parte dos nossos valores o exercício da política partidária; ao contrário, nós tínhamos como princípio de ação, de comportamento dentro da empresa, a neutralidade política”.*

Sobre essa utilização, um entrevistado, participante da Diretoria de Recursos Humanos da ACARESC, à época em que Kleinübing era Secretário, afirma ter presenciado muita *“ingerência política negativa, nefasta”,* como por exemplo, *“exigindo filiação partidária, transferindo, promovendo, contratando, sem obedecer as normas e a cultura da empresa”.* Ele ressalva que a diretoria da época, *“um tanto fraca e sem liderança”* até se esforçava para impor as exigências do então Secretário, mas o corpo funcional, com poucas exceções, não aceitava este tipo de interferência, e *“não aderiram às injunções políticas”,* o que fez com que ele passasse a sentir *“raiva”* da ACARESC. Na visão de outro sujeito,

*“Ele não admitia que um Supervisor Regional, dentro da ACARESC, fosse eleito ou fosse selecionado dentro do grupo, com a participação de todos. Ele achava que aquilo era um cargo político, que ele, governador, tinha que dispor [...] e fazer as transações político-partidárias, como era feito em vários outros lugares”.*

Essa postura do Secretário e depois Governador, na percepção de um ex-dirigente, estava apoiada no pressuposto de que *“se tu não tiver elementos teus nos pontos chave, tu não vais conseguir, em última instância, amealhar votos, que é o que um político quer”.* Na sua interpretação isso explicaria a estratégia que, de forma não declarada, estaria por trás da fusão: *“eu diminuo o poder daquela empresa, misturando-a com outra”.*

A observação de um ex-dirigente da ACARESC é de que *“os outros colegas meus de diretoria, nós tínhamos conflitos freqüentes por não submeter a entidade a ingerências políticas mais graves”.* Porém ele destaca que, se havia essas dificuldades com a diretoria, por outro lado Kleinübing, quando Secretário, havia desenvolvido um relacionamento pessoal e direto com os técnicos dos Escritórios Regionais e até com muitos locais. E aponta um aspecto *“contraditório”* em relação a essas tentativas de ingerência política, mostrando que *“ele [Wilson Kleinübing] tinha uma capacidade de sedução pessoal muito forte, e qual é o extensionista, qual é o funcionário que não se sente motivado, prestigiado, pela presença, pelo interesse constante?”.*

O peso da cultura organizacional da ACARESC na rejeição a esse tipo de interferência foi um aspecto invocado muitas vezes: *“havia uma cultura muito arraigada dentro da ACARESC, em termos de ser uma instituição de educação”,* com a visão de que *“em educação você não pode ser ‘partidarista’... você tem que abrir as portas para toda e qualquer pessoa”.* Respaldados por essa cultura, todos consideravam que a questão de política partidária deveria ficar *“totalmente afastada”* e uma das normas de conduta da ACARESC era de que nenhum dos funcionários poderia ter qualquer envolvimento político. Então, de acordo com muitos entrevistados, o governador Wilson Kleinübing já tinha, desde a época em que fora Secretário, uma restrição séria contra a instituição que se recusara a fazer política partidária a favor dele.

Um dos entrevistados, com fortes vínculos com a ACARESC, explica que a instituição não tinha *“cor político partidária”,* por isso se recusava a fazer proselitismo político partidário para quem quer que fosse, com o uso de pessoas e materiais da instituição:

*“Nunca se tirou a liberdade do empregado votar em quem bem entendesse; mas se tirou a liberdade dele praticar o exercício político partidário, por exemplo, reunindo um grupo de agricultores para dar uma demonstração de métodos, e durante a demonstração, dizer: ‘Votem neste ou naquele’. Isso era proibido”.*

Um olhar mais crítico de outro entrevistado sobre esta pretensa isenção política, contudo, expressa uma percepção segundo a qual prevalecia na ACARESC, historicamente, um outro jogo de poder, no qual as regras não eram as da política, mas as do *“compadrio”.* Quando se iniciou a abertura política no Brasil (o que coincidiu com a primeira gestão do governador Amin, e Kleinübing como Secretário da Agricultura, em Santa Catarina), esse compadrio começou a se somar à questão política e partidária. Para esse entrevistado, a política partidária era, de fato, algo considerado *“abominável”* pela cultura da empresa, pela filosofia da extensão. Porém esse abominável era um atributo muito particular, porque como o *“comando anterior da extensão rural”* vinha de uma época em que havia um partido único, o poder também era único e, portanto era cômodo, era fácil, abominar qualquer outro envolvimento político. Em suas palavras, a situação podia ser definida assim: *“eles abominavam, mas estavam sempre lá. Abominavam se fosse do outro partido. Então era muito fácil para eles dizerem: ‘olha, nós não queremos essa coisa partidária’. Mas eles estavam sempre lá, nas ‘rodas’”.* Portanto, para ele, essa propalada neutralidade política, que fazia parte da cultura da instituição, revela apenas o lado explícito do jogo de poder que predominava: *“na verdade não existia influência do governador, do deputado, do político etc., porque para esse pessoal era mais forte a questão do compadrio, do corporativismo”.*

Por um ou por outro desses motivos, ou por sentir que estavam havendo ingerências políticas incompatíveis com a filosofia da extensão, ou por achar que o jogo de poder que prevalecia na empresa devia ser mudado, a avaliação de vários entrevistados é de que uma mudança era realmente necessária. Para um deles, era o momento de reciclar uma série de coisas que estavam *“um pouco enferrujadas”*, que precisavam ser *“atualizadas... mas não destruídas”*. Diversos depoimentos indicam que provavelmente fosse o momento certo para repensar a ACARESC, seus processos, seus objetivos, porém nada disso foi discutido. O que predominou foi o *“processo político pequeno, com p minúsculo”*, ou seja, um processo no qual *“os políticos querem submeter as instituições aos seus projetos políticos pessoais”*.

A constatação dos entrevistados foi de que não havia intenção de corrigir rumos da extensão rural nem avaliar os seus serviços, mas uma decisão camuflada de extingui-la. Muitos deles citam artifícios que foram utilizados no sentido de justificar essa extinção, como por exemplo, o argumento de que *“a ACARESC tinha um Escritório Central um pouco avantajado prás suas necessidades”*, o que, segundo um depoimento, *“era totalmente contornável”*, não justificando a extinção da entidade; ou o fato de que *“nós tínhamos que nos reciclar, nos reavaliar, modificar”*, o que *“necessariamente não precisava incluir uma fusão das empresas”*. Outra observação foi que *“as pessoas [que executaram o projeto] foram escolhidas a dedo para esse processo [...] dois técnicos muito intransigentes com referência à extensão rural. Gente cuja [...] relação era muito inamistosa com referência à ACARESC”*.

Entre os que demonstram conhecer a ACARESC, a maioria reconhece, contudo, que não fazia parte da sua cultura e da maneira como ela sempre foi administrada, receber qualquer tipo de interferência, ou mesmo essa sugestão para um *“repensar”*. No entanto, quanto mais a empresa passou a depender financeiramente do governo do Estado, mais forte passou a ser essa pressão para *“submeter”* a organização. E isso chegou ao auge em 1990, época da mudança de governo. Então, esse processo de fusão, nas palavras de um entrevistado, *“teve um ingrediente de quebrar a espinha”*, quer dizer que, do ponto de vista do governo a determinação era: *“se não se curvarem, então quebramos”*.

Um dos depoimentos prestados é enfático ao expressar a percepção do entrevistado sobre essa relação entre o governador e a ACARESC:

*“ele tinha realmente uma ojeriza muito grande contra a instituição. E foi essa ojeriza, essa aversão a uma instituição que não havia dado cobertura político-partidária pra ele, que não havia concordado em fazer campanha eleitoral para um*

*candidato a governador, foi essa recusa que levou o governador a extinguir a ACARESC”.*

Em outra entrevista foi apontada, como responsável pela fusão, a “*vendeta*”, ou seja, a vingança do governador Vilson Kleinübing que, quando Secretário da Agricultura não tinha tido o apoio que esperava da ACARESC para realizar as suas pretensões eleitorais. Muitos entrevistados utilizaram a palavra “*politiqueira*” para descrever a natureza da mudança organizacional realizada pelo governador Vilson Kleinübing. E a contribuição dessa mudança ao setor público agrícola de Santa Catarina foi qualificada como “*desserviço*” em vários depoimentos. O repúdio à tendência de transformar a ACARESC em um órgão político foi expresso em várias entrevistas. Em uma delas o entrevistado afirma que Kleinübing “*precisava destruir a ACARESC para que se pudesse manobrar os seus técnicos politicamente*”. Outro depoimento lembra que ele elogiava muito a CIDASC, porque ela era uma instituição própria para fazer política partidária. Porém ao se referir à ACARESC, “*segundo uma testemunha, ele disse: ‘Nós precisamos acabar com essa instituição!’*”.

Entretanto, para um dos entrevistados, dizer que havia indisposição ou animosidade do governador com relação à ACARESC, é tentar explicar por meio de algo “*muito pequeno*” a mudança que se pretendia: “*Às vezes por você não compreender uma coisa grande, você cria determinados ‘ícones’ para ter uma percepção do todo, ou tentando buscar culpados por uma mudança*”. Como exemplo ele cita “*a raiva do Kleinübing – está aí um ícone*”. Para esse entrevistado, ao longo dos anos havia ocorrido um processo longo, de desgaste das instituições, e a insegurança e as dúvidas sobre o que iria acontecer como decorrência da mudança, acabaram por suscitar a criação de ícones:

*“Então você passa a ouvir: ‘... a fusão aconteceu porque o fulano de tal insistia...’ ou então ‘se não fosse a raiva do...’ ou ainda ‘teve um campeonato de truço...’ ou ‘um dia ele quis transferir não sei quem, e alguém disse que não deixava...’. Então a gente fica criando determinadas verdades [...] que eu diria que são ícones, coisas que só na percepção vã, elas podem acontecer [...] quando eu falo em ícone é porque é algo virtual, está na imaginação das pessoas”.*

Na sua interpretação o processo que ocorreu “*é muito grande, envolve muitos recursos, muitas pessoas, sai da esfera estadual*” e, portanto, não pode ser explicado por questões pessoais, pois seria uma tentativa absurda de simplificação.

Outra análise, feita por um dos entrevistados é de que mesmo se fosse verdadeira essa “*raiva*” que Kleinübing tinha da ACARESC, que o levou a extingui-la e fundi-la com as outras empresas, não se deve esquecer que “*alguém dirigiu a ACARESC até chegar o*

*Kleinübing, e se ela tivesse respaldo da sociedade, a conversa seria outra!*”. Em seu depoimento ele procura demonstrar que não se deve simplificar demais essa relação Kleinübing-ACARESC, rotulando um lado de bom e outro de mau *“porque esse feudo que dirigia o serviço, ele foi um feudo muito insensível e pra se manter, eles [os dirigentes] não tinham limites [...]. Botavam gente pra rua, ameaçavam... não tinham limites!”* Então, para ele, Vilson Kleinübing *“fez o que fez”,* mas *“se eles iam fazer pior ou melhor, eu não sei”*.

Com uma percepção diferente, um dos entrevistados, que foi ex-dirigente da EPAGRI, define como *“bom”* o relacionamento do Secretário e posteriormente Governador Kleinübing com as empresas: *“ele tinha uma adoração pelas empresas da agricultura [...] ele gostava muito do pessoal da ACARESC, da EMPASC e da CIDASC”,* pois segundo esse entrevistado, ele entendia que essas empresas é que o tinham projetado. A respeito de possíveis antagonismos, *“ele tinha algumas diferenças, como todos nós temos. No nosso dia a dia nós fazemos grandes amigos, como fazemos alguns adversários”*.

Quanto à rejeição à ACARESC, esse entrevistado afirma que isso não existia, pelo contrário, ele considerava todas as empresas da agricultura *“sérias”,* gestionava para conseguir recursos, procurava resolver os problemas financeiros e aprovava tudo o que era solicitado, sem discutir. O que ele procura esclarecer é que essa animosidade não era contra a ACARESC, mas sim em relação a algumas pessoas, cinco ou seis pessoas da ACARESC, que ele chamava de *“cardeais”* (nas palavras de outro entrevistado, *“vacas sagradas”*). Porque nas outras empresas, *“os dirigentes sempre discutiam com o governo, quando ele era Secretário. Na ACARESC, não! O Vilson discutia com os Regionais, tocava o Programa, mas não conseguia discutir com meia dúzia que tinha lá”*. Na descrição desse entrevistado, os cardeais da ACARESC queriam ser *“soberanos, mandar mais do que todo mundo e tudo tinha que ser como eles queriam”*.

E acrescenta que isso ocorria especificamente com a ACARESC. Segundo ele, nunca houve críticas ou animosidades em relação às outras empresas envolvidas na fusão. O depoimento de um ex-presidente da EMPASC também expressa sua percepção de que com referência à EMPASC o secretário Vilson Kleinübing, depois governador, não tinha qualquer reserva. *“A EMPASC tinha um quadro de pessoas muito enxuto na sede [...] em 87 nós éramos em 80 pessoas na sede, apenas”*. A *“diferença”* que ele tinha, portanto, era com a ACARESC: *“a EMPASC acabou entrando [no processo], digamos, ‘como Pilatos no Credo’, [...] foi como um ‘pano de fundo’”*.

### **Sintetizando a compreensão dos entrevistados sobre o contexto da mudança:**

Antecedentes (contexto externo):

- A inadequação do modelo agrícola vigente até o final dos anos 80 (modelo que havia sido criado para difundir os princípios da Revolução Verde) às demandas da agricultura de Santa Catarina e ao modelo democrático que passara a vigorar no país;
- A abertura comercial brasileira, que expôs os produtos brasileiros a uma concorrência muito forte de produtos oriundos de países onde existia subsídio agrícola;
- A crise financeira do Estado brasileiro no final dos anos 80, resultante da crise cambial; o endividamento do Estado não permitia mais financiar as empresas;
- A extinção da EMBRATER, que durante longo período havia repassado recursos que representavam aproximadamente 50% do orçamento da ACARESC.

O contexto estadual:

- A tendência ao esvaziamento do campo com a evasão rural;
- A necessidade de adequação das empresas aos novos tempos – o regime democrático, a abertura política;
- O esgotamento do papel da extensão como promotora do desenvolvimento;
- A contenção dos gastos públicos devido à situação de endividamento em que se encontrava o Estado de Santa Catarina;
- A pressão dos prefeitos, que passavam a cobrar resultados em troca dos recursos alocados à ACARESC por meio de convênios;
- O distanciamento entre a pesquisa e a extensão e a disputa de espaços entre os dois segmentos do setor público agrícola;
- O relacionamento com outros componentes do ambiente institucional (como por exemplo, as agroindústrias, que sentiam que não mais precisavam da extensão ou as cooperativas, que pretendiam ocupar o seu espaço institucional, entre outros);
- Pressões da EMBRAPA para implantação do modelo de fusão pesquisa-extensão, como havia ocorrido no nível federal, passando, assim, a coordenar ambos;
- O surgimento do terceiro setor, que passava a assumir atribuições que até então eram do setor público;
- A adequação à lógica neoliberal, que explicaria a idéia de entregar aos municípios a responsabilidade pela administração direta da extensão rural (enxugamento do setor público);

- A crítica da academia, que vinha produzindo teses de mestrado e doutorado contendo duras avaliações sobre o modelo de extensão rural no Brasil, o que teve repercussão sobre Santa Catarina;
- O desejo do governador de agradar a equipe do Presidente Collor;
- O ingresso de extensionistas na política-partidária municipal, gerando atritos com prefeitos e interferindo na sua atuação como técnicos.

Ainda no contexto interno, o relacionamento do Governador com as empresas da SEAG:

- Ingerência política nas empresas da Secretaria da Agricultura, o que antes não ocorria;
- Tentativas de utilização da ACARESC como instrumento de política, por sua capilaridade e seu poder de mobilização;
- A ACARESC possuía uma cultura organizacional que dificultava interferências, o que desagrava o então Secretário, mais tarde governador Kleinübing.  
Como decorrência disso,
- A extinção da ACARESC seria vingança do governador, que não teve o apoio que esperava dessa empresa na sua campanha política para governador;
- As percepções dos entrevistados indicam que as “diferenças” que havia eram em relação à ACARESC, não às demais empresas envolvidas na fusão.

## **5.2 O PROCESSO DE MUDANÇA**

O processo de mudança que resultou na fusão das empresas da Secretaria da Agricultura, se entendido como um processo amplo, que envolveu também o projeto de governo de municipalização da agricultura, permite destacar três momentos importantes: a gestação do processo, em 1990, a implantação do processo, em 1991, e a reversão e mudança de ótica do processo, a partir de 1992. Esses três momentos foram identificados por um dos entrevistados e foram adotados por auxiliar a compreensão do processo e tornar mais didática a apresentação das ênfases, focos e preocupações que caracterizaram cada um deles. No entanto, especificamente no que se refere ao processo de fusão, este terceiro momento pode ser definido como de consolidação da mudança organizacional.

### 5.2.1 A gestão do processo

Desde o ano de 1989 havia uma equipe do Instituto CEPA que vinha trabalhando num diagnóstico da situação do espaço rural catarinense, levando em conta fenômenos que estavam ocorrendo na economia mundial, como a globalização, a concorrência internacional que se intensificava, a abertura de mercado e, frente a esse cenário, previa as dificuldades da agricultura familiar catarinense. No relato de um entrevistado, membro dessa equipe, a análise do cenário daquele momento, levou à conclusão de que *“não adiantava a gente pensar uma agricultura com a dimensão da nossa, com as limitações impostas pelas nossas condições naturais, minifundista por excelência - como é que a gente ia continuar planejando essa agricultura em cima de arroz e feijão?”* A conclusão da equipe foi de que, inevitavelmente, o Estado teria que mudar, e nesse sentido passou-se a trabalhar sobre o pressuposto de que algumas coisas deveriam ser repensadas em termos de políticas agrícolas. Esse repensar precisaria levar em conta o que estava acontecendo fora do Estado, em termos de política, inclusive de geopolítica, do macro. *“Então, a gente precisava internalizar essas mudanças no setor agrícola, para se preparar para esse novo momento”*.

Outro membro da equipe relata que o novo governador, eleito em 1990, teve ciência da existência desse diagnóstico e também da proposta de um conjunto de programas, e convocou a equipe do ICEPA para que os apresentassem a ele e ao seu *staff* principal. Ao tomar conhecimento desse trabalho, ele o *“endossou”*, entendendo que esse seria o caminho. E solicitou, *“oficialmente, inclusive”*, que essa equipe passasse a tratar da execução daqueles programas, que constituiriam um plano estratégico para a agricultura catarinense. Entretanto, *“adicionou uma variável com a qual esse grupo não estava trabalhando: a reforma administrativa”*, e determinou a mudança institucional fosse incorporada como parte do plano.

Um entrevistado, que também fez parte dessa equipe, sublinha: *“o que foi solicitado à equipe do ICEPA, que trabalhava para o setor agrícola, é que incorporasse essa decisão de governo aos cenários futuros para a agricultura, de forma que a execução do plano levasse em consideração a futura estrutura do governo”*. Esses depoimentos procuram esclarecer que a proposta original do ICEPA era uma proposta de desenvolvimento da agricultura, e não uma proposta de ajuste institucional. Esse esclarecimento veio a propósito de uma polêmica acalorada, que ainda subsiste, a respeito da **autoria da idéia da fusão** das empresas.

Segundo um dos entrevistados, que trabalhou muito próximo de Vilson Kleinübing enquanto Secretário, e também nos períodos subseqüentes, o grande mentor da mudança foi o próprio Vilson Kleinübing, quando Secretário da Agricultura. Na sua percepção ele, como Secretário, mostrou que era uma pessoa muito prática e objetiva, e

*“muitas vezes [...] ele confiava [...] que não lhe agradava a multiplicidade de empresas que tinha na agricultura; ele tinha um espírito bastante liberal, e achava que a máquina pública estava grande demais, com muitas diretorias, enfim... achava que as despesas eram grandes, e no caso da pesquisa e extensão, a opinião dele é que havia uma separação nociva para o setor rural e que [...] a pesquisa produzia um resultado e a extensão tinha que levar isso para o agricultor”.*

Portanto, a opinião do Secretário, expressa no depoimento desse entrevistado, era de que a separação entre a pesquisa e a extensão rural em duas empresas diferentes não tinha sentido. De acordo com o seu relato, a decisão de Vilson Kleinübing, quando assumiu o governo do Estado não foi tomada de forma repentina, pois desde quando era Secretário, já havia cogitado numa fusão, em fazer com que pesquisa e extensão fossem *“uma coisa única e contínua, em função do agricultor”*.

Convergindo nesse sentido, a percepção de outro entrevistado é de que o conteúdo efetivo da mudança era integrar o segmento pesquisa, o segmento extensão rural e o produtor. A base filosófica do projeto de mudança era que essas três áreas tinham que interagir estreitamente para o desenvolvimento da agricultura. E que como as duas empresas estavam separadas em segmentos estanques, a idéia era que essa informação não chegava convenientemente ao produtor rural. E na concepção do governador, ela chegava de maneira não adequada porque não tinha sido gerida na mesma casa, com as mesmas idéias, com as mesmas pessoas, ou seja, a pesquisa fazia uma coisa “A” que não interessava ao produtor; mas chegava na extensão, tornava-se “B”, ia para o produtor, que teria uma coisa “AB” que atendia a sua necessidade. E a fusão faria com que houvesse mais troca de informação na geração e na condução do processo de informação até o produtor rural. Foi esse o princípio: *“tem que juntar pesquisa e extensão, porque um diz uma coisa, outro diz outra”*. O discurso era o da integração.

Em outro depoimento, o entrevistado do ICEPA relata que, posteriormente, quando eleito, o governador *“tinha na cabeça exatamente tudo o que ele achava que deveria ser feito na agricultura. Então... muita gente acha que foi uma idéia que surgiu de um grupo,... não! O governador sabia exatamente o que ele queria”*. O entrevistado relata, então que o governador o chamou e disse:

*“... eu quero que você reúna um grupo, e você coloque em prática as seguintes diretrizes que eu vou te passar [...] eu quero a fusão das empresas da agricultura (ele não falou só da fusão pesquisa-extensão). Segunda coisa: eu quero que a agricultura seja municipalizada. Isto é, o Estado vai ficar com o papel de coordenador e suprindo com recursos através de fundos etc., mas quem vai executar vai ser o município. E nós vamos descentralizar para o município”.*

Esse entrevistado ainda destaca que o governador fez outras recomendações, principalmente relacionadas com a necessidade de estabelecer uma ponte entre a pesquisa e extensão, e definiu diretrizes de trabalho, as quais ele procurou cumprir com a ajuda de um grupo de técnicos do Instituto.

Outra visão sobre a autoria da idéia da fusão, compartilhada por mais de um entrevistado, é de que a concepção não era propriamente do governador; que ele com certeza *“tinha uma idéia, mas evidentemente precisou ter colegas nossos, aqui na estrutura de governo, que naturalmente fechassem com essas idéias, e transformassem aquilo num projeto”*. Na avaliação de um dos sujeitos da pesquisa, quem elaborou o plano foi o grupo do Instituto CEPA, cujos membros atuaram como assessores do governador. Em seu ponto de vista, *era “um pessoal muito bom”, um “pessoal inteligente”, que tinha*

*“uma visão bem moderna do setor agrícola, [...] eles queriam uma pesquisa forte, realmente forte, bancada pelo Estado, queriam uma máquina enxuta [...] e um trabalho de assistência técnica e extensão rural descentralizado...”*

E, segundo sua avaliação, o ponto principal: *“sob o controle do Secretário da Agricultura e do colegiado governamental. [...] Quer dizer, uma hierarquia clara e bem definida”*. Portanto, na sua percepção, a base do projeto era a implantação de um serviço de pesquisa e difusão que fosse comandado pelo Secretário da Agricultura, como instrumento de política. No âmbito regional atuavam os Centros de Tecnologia Agrícola, prestando serviços, mas sob orientação direta do Governador.

O comentário de um dos componentes da equipe do ICEPA foi de que esse grupo que assessorou o governador nas mudanças recebeu do pessoal das empresas, o apelido de *“grupo de Iluminados”*. E na sua opinião, eram técnicos que *“eu reconheço, inclusive, que tiveram iluminação, eles viram longe – mas ficaram estigmatizados”*. Esse entrevistado pondera que eles nem estavam comprometidos politicamente com o governo que se instalava, mas foram considerados culpados pela mudança.

Contudo, a opinião sobre esses “*iluminados*”, expressa em alguns depoimentos, é de que eram “*ignorantes, agrônomos, mas ignorantes*”, ou de que eram “*asseclas*” que o futuro governador buscou para concretizarem a sua idéia, e que embora talvez alguns nem concordassem com ela, mas para ter um “*lugar ao sol*”, aceitaram a tarefa. Um dos entrevistados, inclusive, confessou o desejo de “*pegar um dia, e dar um soco*” em um dos técnicos, considerado por ele como o mentor da extinção, referindo-se ao “*desastre*” provocado pela fusão à empresa na qual trabalhava.

Discordando dessa posição, o técnico membro da equipe do ICEPA considera importante que fique claro o contrário: “*lamentavelmente, tem gente que pensa que foi um grupo que idealizou e... não! Foi a idéia clara do governador*”. Segundo ele, essas idéias, em grandes linhas, já constavam do plano de governo, embora de forma muito genérica. O plano de governo falava muito na municipalização das ações, especialmente da educação, da saúde e da agricultura. Falava também da necessidade de modernizar e enxugar a máquina pública. Quando o Secretário Dilso Cecchin foi escolhido, veio com a missão de colocar em prática todas as medidas que o governador havia encomendado à equipe do ICEPA. O Secretário Dilso Cecchin recebeu a incumbência de ser o grande gestor, o grande gerente do processo. “*Então, nós apenas servimos, digamos assim, como auxiliares nesse processo, antes da escolha do Secretário, e posteriormente, quando ele então passou a ser o comandante do processo*”. O depoimento desse entrevistado enfatiza, ainda, que nunca foi solicitado, a ele ou ao grupo, um estudo de viabilidade ou uma apresentação de propostas, ao contrário, o candidato a governador definiu claramente o que queria. É evidente ele não disse o como fazer, mas disse o que ele queria: “*eu quero isso. Agora vocês vão ver a forma de fazer isso*”.

A respeito desse como fazer, um aspecto em particular foi mencionado. Nos estudos realizados pelo grupo, a idéia original - da fusão de todas as empresas numa só - não vingou, por várias circunstâncias, algumas de ordem política e algumas de ordem operacional. A CIDASC, por exemplo, ficou “*de fora*”, apesar de fazer parte do projeto original. “*Nós chegamos à conclusão de que seria uma mega-empresa, e na hora que se reunisse CIDASC às outras empresas, resultaria uma empresa gigantesca*”. Ele explica que esse era o lado operacional da decisão, mas que pesou também o fato da CIDASC ter uma função muito ligada ao meio rural, a todos os municípios, então “*teve algum peso político deixar a CIDASC de fora nesse processo*”.

Uma terceira posição procura mostrar que as duas anteriores estão equivocadas: a fusão não teria sido nem uma decisão pessoal do Governador Vilson Kleinübing quando Secretário, nem do grupo que elaborou o projeto. Segundo o depoimento de um dos entrevistados, essas versões são equivocadas porque, desde o governo anterior (Pedro Ivo Campos) já existia uma proposta de fusão, e fusão de todas as empresas: *“Isso eu ouvi do Vice-Governador, não do Governador”*. Na proposta original, segundo ele, além da Secretaria da Agricultura, que nortearia a política, haveria um grande instituto que abrangeeria todas as empresas e também o ICEPA, e daria apoio para a agricultura. Era a concepção do IDASC, um Instituto de Desenvolvimento Agrícola, com flexibilidade administrativa, gerencial, que seria executor dessa política que emanaria da Secretaria. A idéia que regia essa proposta era não ter dois escritórios, como na proposta do governo Kleinübing, *“um da CIDASC aqui, outro da EPAGRI ali, em cada município, pois às vezes o agricultor chega e ouve: ‘Não, não é com a gente, é com a CIDASC’, o ‘cara’ se desloca - sei lá! - mais de dois quilômetros pra poder ter um apoio”*. Na sua avaliação isso foge de qualquer decisão racional.

A respeito da aceitação da proposta de mudança, um dos relatos afirma que já se sabia, de antemão, que o pessoal de nenhuma das empresas concordaria com o projeto de fusão. Nas palavras de um entrevistado: *“o pessoal [das empresas] abjurava a fusão”*. Por esse motivo, foi preciso que, para a execução do projeto, o governador convocasse uma outra instituição que não as empresas que iam ser fundidas, e pessoas que estivessem dispostas a executar o projeto.

*“... aí foi convocado o ICEPA, o Rubens Altmann, uma pessoa competente, e o Casagrande que também é uma pessoa competente, como cabeças, e outros, ao todo cinco, que organizaram a fusão. Eram todos pertencentes à CEPA, um organismo alheio à pesquisa e à extensão rural, e que não fazia parte da fusão”*.

Em outro depoimento, o entrevistado revela que, mesmo dentro da própria área jurídica do Estado, da área política, tributária, e em outros níveis políticos, todos eram contra. *“Só que do lado do ‘a favor’ tinha o governador”*, e por esse motivo, *“os políticos ficaram um pouco arredios”* em mostrar o que sentiam.

Outro projeto que mereceu estudos de muita profundidade por esse grupo do Instituto CEPA foi **a municipalização** da agricultura, a qual o governador estava bastante determinado a realizar. Nas palavras de um entrevistado, a idéia era de que *“não haveria meia municipalização”*, mas uma municipalização inteira, isto é, seriam passados aos municípios os técnicos, a infra-estrutura e os veículos, e o Estado seria, na concepção do

governador, o grande coordenador do processo, o supridor de recursos, o que promoveria a capacitação de pessoal, definiria as linhas de políticas etc. Além disso, havia previsão de repasse de recursos do governo do Estado para a agricultura municipalizada. Segundo afirmou um entrevistado, não fazia parte do projeto a redução dos recursos destinados aos municípios, apenas o seu redirecionamento.

*“Só que na hora de operacionalizar, não ocorreu como a gente esperava”,* é o que explica um dos membros da equipe. Começaram a surgir muitas dificuldades de ordem operacional, de ordem política, houve resistências e outros problemas e, diante deles, o governador resolveu desencadear um início de processo, uma primeira fase, na qual seriam colocados à disposição dos municípios, os técnicos, os veículos, e os equipamentos. Mas, segundo ele, a idéia era uma municipalização completa, o que implicaria em que o município tivesse um Conselho de Desenvolvimento Agrícola, no qual pelo menos 51% dos componentes fossem representantes dos agricultores, e os recursos financeiros da Secretaria da Agricultura só seriam transferidos efetivamente se o Conselho aprovasse um plano de aplicação.

Um depoimento procura resumir o que foi essa fase: o governador tinha suas convicções e tinha já traçadas as grandes linhas para a agricultura; o grupo constituído por ele teve a responsabilidade de estruturar a idéia, de dizer o como fazer; durante o processo foi preciso ajustar muitas coisas porque nem tudo ocorreu exatamente como se esperava; mas, como resultado *“consequimos fazer com que a municipalização ocorresse em grande parte dos municípios, e [...] a fusão foi feita”*.

Segundo as percepções de diversos entrevistados, entretanto, o que houve foi *“uma prefeiturização”*; o processo de municipalização foi um *“processo forçado pela Secretaria”*, uma vez que nunca houve qualquer solicitação, reivindicação ou pressão das prefeituras, no sentido dessa municipalização ou dessa descentralização. Ao contrário, nas palavras de um dos sujeitos da pesquisa: *“para que esse processo de municipalização fosse aceito, eles fizeram uma série de concessões”*. E na avaliação de outro: *“Eles ‘botavam’ os técnicos à disposição das prefeituras, davam veículos, e ainda davam mais um ‘x’ para combustíveis e etc.”*. Portanto, as observações desses entrevistados sugerem que havia um motivo não revelado para o governo promover essa municipalização.

Observa-se aí a existência de uma polêmica a respeito dos motivos implícitos para a realização do projeto de municipalização. Embora a questão da municipalização pareça não

ser o foco da questão discutida nesta pesquisa, que é a fusão das empresas, mostra-se, contudo, intrinsecamente ligada ao problema pesquisado, pois, na visão de muitos dos entrevistados, por meio da municipalização o governo do Estado estava “pagando” para que a ACARESC se desestruturasse; porque: “*se você descentraliza os técnicos de campo, você maquiavelicamente [...] coloca a coisa assim: ‘prá que eu preciso de um escritório central se não tem técnico no campo?’*”.

Convergindo também para essa visão de que a verdadeira meta da municipalização seria a **extinção da ACARESC**, nos depoimentos de outros entrevistados esse processo de fusão teve outro ponto de partida. Ele se iniciou na primeira gestão de Vilson Kleinübing como Secretário da Agricultura, e teve por referência as animosidades que existiam entre o Secretário e a ACARESC. Por essa lógica, o Secretário ficara muito “agastado” por não ter conseguido exercer muita ingerência, controlar politicamente a ACARESC. Ele queria ter utilizado a ACARESC como um instrumento político, mas a entidade era “séria” e, nas palavras de um ex-dirigente de pesquisa “*possuía um espírito de corpo muito aguerrido e não estava disposta a entrar nesse jogo de politicagem. pra mim, o processo de fusão decorreu basicamente disso*”. Por esse raciocínio, que foi verbalizado por diversos entrevistados, “*uma maneira de extinguir a ACARESC era fazer a fusão*” e descentralizar os serviços da nova empresa.

Corroborando essas opiniões, diversos entrevistados expressam sua convicção de que a decisão foi do governador, foi uma decisão de cunho pessoal. Um deles cita os comentários de testemunhas que o viram passar em frente à ACARESC e dizer para os seus auxiliares: “*Vocês ainda não acabaram com isso aqui? Eu vou acabar com isso!*” E “isso” era a ACARESC. Segundo outro depoimento, quando Secretário da Agricultura ele havia declarado que extinguiria a ACARESC assim que se tornasse governador, “*e no dia em que assumiu, ele fechou a ACARESC*”.

Outra análise, entretanto, traz a percepção de que, embora Vilson Kleinübing tivesse toda a sua trajetória profissional ligada ao setor público, “*ele olhava as organizações, de maneira geral, sob a ótica de administração de uma empresa privada*”, e por isso sua forma de enxergar essas estruturas resultava dessa “*visão mais empresarial*”. O entrevistado que expressou esse ponto de vista atribui mais a esse motivo – usar outra racionalidade para decidir -, do que a qualquer outro sentimento que ele guardasse em relação à ACARESC.

Para um dos entrevistados a idéia de municipalizar a estrutura da Secretaria da Agricultura era um erro:

*“Eu já fui prefeito, então sobre isso eu posso falar de cadeira... Eu não acredito que essa proposta se sustentaria, até porque as empresas são sérias, elas têm um compromisso muito grande e são conscientes do que têm que fazer tecnicamente. E nas prefeituras a política é mais forte”.*

Na sua avaliação, as empresas estão sob a administração do partido que elegeu o governador; se no município o prefeito for de outro partido, ele passa a ver o técnico que está prestando serviços no município *“como adversário [...] ele trunca o trabalho do técnico, ele usa de ‘baixaria’ – porque nem todos têm um entendimento do processo maior”*. Ele também citou outras dificuldades decorrentes de um processo dessa natureza, e concluiu: *“esse processo de municipalização da agricultura foi traumático e não funcionou”*.

Um fato que suscitou questões por parte de diversos entrevistados foi a elaboração do plano de governo, sob a coordenação de Fernando Marcondes de Mattos, que tinha uma equipe voltada para o plano agrícola. Nesse plano nem se cogitava da fusão das empresas. Porém, por determinação de Vilson Kleinübing, a outra equipe, do ICEPA, apresentou a proposta de fundir a ACARESC, a EMPASC, a ACARPESC e o IASC, com o argumento de reduzir despesas. O relato sobre a exposição do projeto de fusão ao coordenador do plano de governo foi referido por diversos entrevistados. Segundo esses depoimentos, esse evento aborreceu profundamente o coordenador, Fernando Marcondes de Mattos, e levou Murilo Deek, funcionário da ACARESC, e um dos membros da equipe que preparava a parte da agricultura do plano, a afastar-se, pois não concordava com a proposta de fusão. Com isso, o plano para a agricultura passou a ser aquele elaborado pela equipe do ICEPA, com a fusão das empresas. Outro entrevistado, pertencente à Secretaria da Agricultura, relatou que também havia procurado Dilso Cecchin antes dele assumir como Secretário, e este lhe disse: *“olhe, me foi colocado como condição, pra eu ser Secretário da Agricultura, a implementação ipsis literis disso aqui”*.

Consta que o governador foi alertado por Fernando Marcondes de Mattos de que haveria um prejuízo com a fusão devido à perda das isenções que a ACARESC tinha. O relato é de que Kleinübing teria chamado Rubens Altmann para questioná-lo sobre isso, mas o seu argumento foi de que a economia com a fusão seria maior. Na visão desse entrevistado, foi esse técnico o responsável pelo desperdício de um milhão de dólares por mês, pelo fato *“de não querer admitir a sobrevivência da ACARESC”*. Para ele e para vários outros, o fulcro de toda a questão era a ACARESC que, no entanto, poderia ter sido

mantida, ainda que fosse apenas para administrar a folha de pagamento e a frota, e com isso evitar o prejuízo. Outros, porém, ponderam que para o governador nada disso faria diferença, pois o importante era *“derrubar os valores da ACARESC, o seu código de ética”*.

Posteriormente, quando Fernando Marcondes de Mattos já era Secretário da Fazenda do governo Kleinübing, um ex-Diretor da ACARESC descreve vários momentos em que foi procurá-lo ainda com a insistente proposta: *“Não extinga a ACARESC porque vai perder essas prerrogativas, essas isenções que a empresa tem, e isso é quase um milhão e meio de dólares por mês”*. E ele disse: *“Eu sei disso, [...], e já expliquei pro Vilson Kleinübing, mas ele está intransigente, e quer acabar com a ACARESC”*. Segundo esse ex-dirigente, o seu propósito era, em primeira instância, que não houvesse a fusão; mas que se a fusão fosse inevitável, que se mantivesse a ACARESC porque ela (assim como a ACARPESC) era uma associação civil, de direito jurídico privado e sem fins lucrativos. Ela poderia ser uma empresa contratadora de serviços com o governo e com isso usufruir as prerrogativas que tinha por ser considerada uma entidade filantrópica, fazendo uma grande economia mensal (não há um consenso sobre os valores referentes à perda que houve, variando, entre os entrevistados, de um milhão a um e meio milhão de dólares/mês).

Além disso, segundo esse ex-Diretor, era possível instituir um modo de operação pelo qual a ACARESC *“não mandasse em nada”*. Quem iria *“mandar”* era a nova direção da EPAGRI. O secretário da Agricultura então lhe respondeu taxativamente: *“Ele [o Kleinübing] não quer saber de ACARESC, não adianta [...], ele quer extinguí-la”*. Na avaliação desse entrevistado, o governador estava ciente das conseqüências que a fusão teria do ponto de vista financeiro. *“Ele sabia, e preferiu jogar fora uma montanha de dinheiro, a manter uma instituição da qual ele não gostava porque não havia feito campanha eleitoral para ele”*.

Na avaliação de um ex-Presidente da EMPASC, *“cometeu-se um absurdo incrível”*, pois o lógico seria agregar o pessoal da EMPASC e o da ACARPESC à ACARESC para passarem a fazer jus a essas isenções. Porém de *“tanto ódio”* que a equipe de governo alimentava pela ACARESC, fizeram o contrário. Na interpretação desse entrevistado, *“é um conjunto de coisas que não passa somente por desconhecimento. Não! É porque era preciso varrer o nome ACARESC da face da terra [...]. Erradicar”*.

Dessa forma alguns entrevistados procuram demonstrar que o argumento de que a fusão seria uma estratégia para economizar, para reduzir custos, *“era realmente falso”* e que na realidade, o que levou à decisão pela fusão foi o desejo de extinguir a ACARESC. Vários

depoimentos reconhecem que com a fusão de todas as organizações haveria menos diretorias, menos departamentos de pessoal, menos restaurantes, menos bibliotecas... Um entrevistado pondera que isso tudo tinha um fundo de razão e que *“tinha um espaço aí para fazer economias de escala”*. Porém é praticamente consenso entre os entrevistados que essa redução de despesas só se justificaria com a manutenção da ACARESC. No entanto, com a fusão, a nova empresa perdeu todas essas prerrogativas, o que resultou num aumento de custos. *“E isso, hoje, significa o custeio de toda a instituição. Quer dizer: no ato da fusão perdeu-se o custeio de toda a instituição”*.

Outro entrevistado enfatiza que a economia a ser gerada com a fusão ficou apenas no discurso, uma vez que, além da perda das isenções, as reduções previstas, de diretores, de pessoal e de outras coisas, *“não se concretizou até hoje”*. No seu julgamento *“foi um desserviço ao Estado, e isso veio em prejuízo da sociedade, porque o Estado passou a gastar mais [...] e esse dinheiro foi todo carregado para o governo federal porque são impostos federais, relativos ao trabalhador”*.

Portanto, em contraposição à argumentação apresentada pela equipe do ICEPA (que explica a fusão como sendo uma decisão do governador, porém respaldada por uma análise do cenário agrícola catarinense, numa visão voltada para a integração pesquisa-extensão e para a redução de custos, e dentro de um projeto maior, que tinha por foco a descentralização dos serviços da Secretaria da Agricultura para os municípios) havia outros argumentos, apresentados por outros entrevistados. Esses argumentos procuravam mostrar que, se a fusão tinha uma razão financeira ou econômica, o principal motivo era político, sendo que para alguns, o próprio projeto de municipalização tinha o objetivo de desestruturar a ACARESC e dessa forma fazer com que não se justificasse mais a sua existência.

Entretanto, questionando essa segunda posição, vários depoimentos dão conta de que, se o fator mais importante era a decisão do governador de acabar com a ACARESC, havia também, dentro das instituições, uma certa posição de *“torre de marfim”*; especialmente na ACARESC, havia um pessoal que se recolheu a si próprio e a quem o governador não chegou a ouvir:

*“O pessoal se recolheu na colina [numa alusão ao local da sede da ACARESC] e ficou lá. Recolheram-se e falaram: ‘Nós somos intocáveis, ninguém pode mexer conosco, nós somos os melhores’. Poderiam ter descido a colina para dialogar com o governador, [...] ajudando a fazer as transformações, de tal forma que as empresas não fossem destruídas”*.

Por isso, para ele, o grupo interno também teve alguma *“culpa”*. Essa percepção é ainda mais intensa no depoimento de um ex-Presidente da EPAGRI, para quem, algumas pessoas que estavam há muito tempo nas empresas se fecharam em si, achando que eram donas da situação, que ali ninguém iria mexer com elas, não acreditando que nada iria acontecer: *“Inclusive eu cansei de escutar funcionários mais antigos [dizerem]: ‘quero ver qual é o governador que tem peito de fazer isso’. Desafiando, levando para este lado”*. Para ele, essa situação de animosidade foi se acirrando a tal ponto, que acabou em um processo unilateral: *“foi uma determinação”*. Ele, porém, faz uma ressalva que considera importante: houve um período de discussão que incluiu desde a elaboração do projeto de lei até a votação desse projeto na Assembléia Legislativa. O trâmite foi normal, o que quer dizer que houve apresentação do projeto, seguiram-se os períodos usuais de discussão da lei, depois ela foi votada e aprovada. O que ele quis destacar é que em momento algum as empresas se mobilizaram para discutir com os deputados, nem houve participação das empresas na Assembléia. Esse é o seu argumento para dizer que o pessoal das empresas teve responsabilidade no desfecho do processo.

Para esse ex-dirigente, portanto, *“a culpa maior não foi dos governantes, e sim dos funcionários, que não anteciparam essa visão”*. Ele analisa que os funcionários das empresas se omitiram do processo de discussão; não se aperceberam disso e deixaram de participar do debate. *“Eles ficaram com medo de se expor. Cada um se recolheu, e o momento deveria ser diferente”*. Além disso, ele critica as entidades de classe que fazem parte dessas empresas - a Associação dos Engenheiros Agrônomos, a Associação dos Médicos Veterinários, dos Técnicos Agrícolas, dos Administrativos, enfim, todas as associações que tinham funcionários nas empresas -, dizendo que também foram omissas no processo de discussão da proposta.

Numa avaliação sobre as críticas aos objetivos velados de Vilson Kleinübing com o projeto de fusão, destaca-se a percepção de um ex-dirigente da Associação dos Funcionários da ACARESC, que também teve uma trajetória profissional pela extensão e pela pesquisa. Para ele, na fase de transição de governo, quando tantas ameaças eram sentidas sobre a ACARESC, *“a classe dirigente da extensão rural foi muito inconseqüente”*, porque ela poderia, pelo menos nesse momento, ter refletido e tentado formar alianças com a Associação dos Funcionários, que era vista como uma ameaça, ou discutir com outros segmentos para garantir uma votação que preservasse a ACARESC daquilo que estava sendo entendido como um perigo – a fusão e a municipalização. De acordo com o seu relato

isto nunca aconteceu, e a AFA nunca conseguiu discutir seus pontos de vista com a Direção da empresa, nem com outras entidades associativas, como o Sindicato dos Engenheiros Agrônomos, a Associação dos Veterinários, dos Engenheiros Agrônomos, e outros.

As críticas dele são no sentido da classe dirigente da ACARESC, pessoas que tinham uma postura de “pelegos”, e de resguardar seu *status quo*, não se atrevendo a mostrar um comportamento rebelde em relação ao governo do Estado, para não perder as “benesses” que recebiam; e também às outras entidades associativas, que preferiram ficar “bem comportadas” em relação ao novo governo, do que defender os interesses considerados por ele como legítimos da extensão rural.

Devido a isto, por ocasião da reunião da Junta Administrativa da ACARESC em que foram votadas as propostas de municipalização da extensão rural e de incorporação da ACARESC pela EMATER<sup>4</sup>, “*todo esse pessoal ficou quietinho [...] e a nossa Associação ficou sozinha o tempo todo*”. Em seu relato, todas as associações de funcionários, associações de engenheiros agrônomos, de veterinários, votaram favoráveis em tudo, a única entidade que se colocou contra alguma coisa foi a Associação dos Funcionários da ACARESC. O representante da AFA na Junta Administrativa da ACARESC, que estava autorizado a defender as posições que haviam sido tiradas em um ciclo de seminários que antecedeu esse evento, votou na questão da incorporação, mas discordou e não votou na questão da “*prefeiturização*”, porque essa era a orientação dos seminários. “*O próprio Dr. Glauco Olinger [ex-Secretário Executivo da ACARESC, ex-Secretário da Agricultura de Santa Catarina e ex-Presidente da EMBRATER, entre outros cargos ocupados no setor agrícola estadual e nacional], que tinha dois votos nesse conselho<sup>5</sup>, apesar de se mostrar hoje, tão contrário a tudo isso, ele fez um discurso totalmente favorável, está escrito aí na ata*”.

Ele esclarece que a AFA votou favorável à fusão porque se corria o risco de, no momento seguinte, o governo transferir o serviço de extensão rural para as cooperativas, prefeituras, associações de produtores, ou para a FETAESC. A ACARESC era uma empresa que não possuía patrimônio, e se isto acontecesse, ninguém sabia o que poderia resultar em termos de salário do pessoal, de indenização para quem fosse demitido e outras questões relativas à segurança dos funcionários. Então a AFA, diante desse quadro,

---

<sup>4</sup> Reunião ocorrida em 26.09.91

<sup>5</sup> Como representante da Universidade Federal de Santa Catarina e da ACARESC

*“apesar de também não ser a proposta que nós acreditávamos que seria a mais adequada, mas diante desse tipo de receio, nós achamos melhor optar por assumir a fusão do que assumir esse outro risco [...]. Com essa postura da AFA, todo mundo recebeu salário e ninguém foi demitido”.*

Sobre a posição tomada pelos componentes da Junta Administrativa da ACARESC no momento da votação, foi enfática a indignação de um pesquisador, também ligado a uma associação profissional, que afirma:

*“eu critiquei veementemente sete engenheiros agrônomos e três médicos veterinários que votaram pela extinção da ACARESC. Eles faziam parte da Junta Administrativa da ACARESC [...]. O próprio pessoal da ACARESC votou por sua extinção. Eles realizaram um desserviço a Santa Catarina. Eu acho que eles foram cooptados pra isso. Cooptados exatamente pelo comando estadual da agricultura - pelo Secretário Dilso Cecchin e por Vilson Kleinübing”.*

Na sua percepção, esses profissionais ou foram enganados ou cooptados, pois não ouviram as explicações do Procurador Adjunto do Estado, Francisco Laske que, em seu parecer esclareceu que os funcionários da ACARESC eram funcionários do Estado tanto quanto os funcionários de qualquer outra empresa pública, e não corriam o risco de ficar sem emprego.

### **5.2.2 A implantação do processo**

O processo de fusão das empresas foi descrito por grande parte dos entrevistados como “traumático”, “caótico”, “desastroso”, “grosseiro”, “brutal” e “violento”, entre outros adjetivos. Um dos aspectos em que a fusão das empresas ganhou maior concretude e tocou mais profundamente os sentimentos dos funcionários foi o da mudança física, ou seja, o momento da junção propriamente dita, das pessoas, dos móveis, papéis, equipamentos etc. Um dos entrevistados descreve esse evento como *“uma coisa mais ou menos caótica”*, em que as sedes de três empresas – EMPASC, ACARESC e ACARPESC e mais a Cidade das Abelhas, foram juntadas dentro de uma só sede. Ele revive aquele momento de perplexidade perguntando: *“Você pode imaginar uma coisa mais estapafúrdia do que essa?”* E dá o seu veredicto: *“isso é tudo, menos fazer uma empresa nova”*.

A percepção da maior parte dos funcionários das empresas pode ser traduzida nas palavras desse ex-extensionista:

*“como é que se sentiram as pessoas envolvidas? Como é que nós da ACARESC, que já morávamos na nossa casa há muito tempo, nos sentimos quando a EMPASC adentrou em nossa casa? Nós nos sentimos invadidos. E como é que*

*eles, da EMPASC, se sentiram ao saírem da casa deles? Eles se sentiram despejados”.*

Passados quase dez anos, a marca que permaneceu na memória, como símbolo da fusão, foi expressa por um dos entrevistados como *“uma invasão e um esvaziamento – esvaziou uma e invadiu outra”*. Ele expressa suas impressões sobre como se deu essa mudança:

*“Foi uma coisa um pouco grosseira, um pouco violenta. E houve um desrespeito aos sentimentos das pessoas [...] mandaram reunir, reuniram os móveis, empurraram tudo numa sala, foi uma coisa até [...] um pouco indelicada: ‘reunam essas mesas aqui e encostem tudo naquela sala porque agora isso aqui vai ser tudo uma coisa só!’”*

Na sua análise, essa sensação dos funcionários de terem sido desrespeitados permanece até hoje. Outro entrevistado qualifica o processo como traumático, *“porque as pessoas não estavam psicologicamente preparadas”*. Ele descreve o início do processo como *“um amontoado de gente”*; e outro, como um *“um legítimo ajuntamento de pessoas, coisas, idéias e personalidades diferentes e até conflitantes”*, pessoas que foram todas colocadas dentro de um prédio, vindas de culturas organizacionais totalmente diferentes, e que por dois ou três meses tiveram que disputar até o espaço físico onde ficar. Na visão desse entrevistado, isso também gerou disputas entre as empresas, principalmente entre ACARESC e EMPASC. *“Foi uma coisa brutal, foi objeto de horas e horas de discussões com os funcionários, de adequação de metas e serviços”* e de tentativas de conscientização de que era uma decisão irreversível, que não teria mais volta.

*“E aí começou o processo da fusão em si, que, embora discutível, poderia ter tido méritos, mas falhou completamente porque, se ele era discutível em sua concepção, ele foi desastroso em sua execução”*. Essa é a opinião de um dos entrevistados, corroborado por vários outros. *“Eu não quero dizer, em absoluto, que a idéia da fusão não contivesse elementos positivos”*, ressalva, outro entrevistado, mas pondera que esses elementos positivos foram duplamente superados. Primeiro, *“pela desastrosa execução”*, com a criação de uma *“enorme empresa pública, sem se preocupar em sequer ‘arrumar a casa’ das empresas que iam ser fundidas”*; e em segundo lugar *“por ter sido um processo forçado e tudo que é forçado já gera uma rejeição”*.

A respeito dessa estratégia de desencadear o processo à revelia das empresas e de seus funcionários, um dos entrevistados pondera: *“Eu não diria que era um projeto autoritário, mas sim que o pessoal [...] conhecia pouco de relacionamento humano, de*

*cultura,... eu acho que a ingenuidade desempenhou um papel importante*". Porém ele mesmo, relativizando essa ingenuidade, comenta: *"Veja o seguinte: eu te dou uma missão, pra fazer alguma coisa, num lugar onde você sabe que todo o mundo é contra. Ou se não é todo mundo que é contra, um significativo número é. Você se isola e tenta fazer sozinho?"* Então para ele, o erro começou por aí, *"não houve uma capacidade de envolvimento das pessoas"*. E observa que *"as pessoas não apenas não se envolveram, como, grosso modo, você tinha dois grupos: os indiferentes e os contras. Não tinha os 'a favor'"*.

A análise do primeiro presidente da EPAGRI expressa sua visão de que *"ninguém gosta de mudanças, pois elas incomodam, alteram as rotinas, introduzem novas normas e diretrizes etc."*. Porém mesmo ele reconhece as dificuldades do processo: *"essa mudança gerada pela fusão das empresas foi mais que isso [uma simples mudança], foi um processo dramático, pois foi imposto"*. Outro entrevistado complementa esse pensamento, dizendo que além de *"traumático, porque foi por decreto, [porque] não houve nenhuma discussão..."*, o processo teve, *"na essência, o fator político. E o fator político individual, de um governante, mas com conseqüências terríveis"*.

Um dos entrevistados deixa subentendido que se corria riscos com a opção por uma fusão dessa natureza, uma vez que não havia outros casos de fusão para serem avaliados ou tomados como modelo. *"Eu pessoalmente só conhecia uma experiência de pesquisa e extensão sob o mesmo teto, a mesma direção, que era o INTA, na Argentina. No Brasil, os outros casos de fusão que existem hoje, também estavam acontecendo naquela época"*. Outro depoimento acrescenta: *"Foi tentado o mesmo tipo de fusão em outros estados, parece que não deu muito certo, e não há, ainda, nada de substancial"* E um terceiro: *"Eu tenho impressão que é possível fundir instituições, mas tem que ter [...] uma técnica e tem que ter técnicos especializados para assessorar a mudança, senão estoura, destrói..."*. Ele sugere que foi o que aconteceu em Santa Catarina com essa fusão, pois afirma que o pessoal de pesquisa e o de extensão *"até hoje não conseguiram se entender"*.

Essa dificuldade de integração, na visão de um entrevistado, é atribuída à forma como iniciou o processo: *"fez-se um 'confundimento' pretendendo-se criar uma empresa de pesquisa agrícola e de extensão rural"*. Em sua opinião, é até possível fazer uma empresa de pesquisa agrícola e de extensão rural, mas é preciso ter em mente que elas *"são coisas completamente diferentes, são culturas diferentes, são filosofias de trabalho diferentes, são métodos diferentes, têm objetivos diferentes..."*. Ao que acrescenta outro entrevistado: *"a forma como foi feita a fusão, de cima pra baixo"*, acirrou ainda mais resistências que já

existiam. Na sua opinião isso constituiu um retrocesso, porque as relações extensionista-pesquisador vinham se tornando cada vez melhores com o correr dos anos. Ele cita, como exemplos de fatos que promoveram esta melhoria, as iniciativas da pesquisa visando trazer o extensionista para dentro da Estação Experimental e a criação da figura do *“articulador pesquisa-extensão”*, fazendo com que, no interior, extensionista e pesquisador se relacionassem cada vez melhor.

Outro entrevistado, contudo, se manifesta favorável à incorporação da pesquisa e extensão: *“me parece que do ponto de vista de funcionamento, de eficácia dos investimentos em pesquisa e desenvolvimento, é uma atitude lógica”*. O que ele acha importante ressaltar é que *“o processo foi extremamente mal conduzido”*. E explica dois argumentos sobre os quais apoia a sua crítica: primeiro, que o grupo do Instituto CEPA, que havia assessorado na concepção das políticas agrícolas, não estava preparado para se envolver em cargos de responsabilidade executiva, ou seja, não houve por parte do grupo, nenhum preparo para o poder, e *“de repente se viram dentro do turbilhão”*.

Em segundo lugar, porque nessas instituições fundidas, os dirigentes anteriores, que haviam ocupado postos de comando e direção por muitos anos, as haviam amoldado à sua forma de ver, ou seja, criaram uma estrutura bastante personalista. Por isso a mudança *“significava uma afronta ao poder dessas pessoas”*. É o que ele coloca como a *“variável poder”*, isto é, *“as estruturas de poder existentes na máquina pública agrícola do Estado se sentiam ameaçadas”*. Na sua análise, não é nem uma questão político-partidária, é uma questão de grupos de interesse dominantes, que havia nas várias instituições que foram incorporadas; de repente esses grupos tiveram que começar a dividir fatias de poder, e essa ameaça fez com eles passassem a *“trabalhar contra”* a mudança. E nesse sentido, segundo ele, são co-responsáveis por tudo o que não deu certo: *“a ação ou a inação desses grupos dificultou o alcance, talvez até em alguns aspectos o inviabilizou. Portanto são, também co-responsáveis pelos erros [...] também”*.

Para um dos entrevistados, teria sido de fundamental importância um processo de transição que procurasse *“mesclar as idéias, colocar [...] um espaço para as pessoas externarem seus pontos de vista, mas... não! Houve um processo realmente de segregação de quem não participava”*. E como decorrência, a resistência começou a crescer. Na visão desse entrevistado, essa resistência preocupava a cúpula da Secretaria e da EPAGRI, pois

*“num determinado momento a gente soube que foi contatado um profissional de marketing institucional, alguma coisa desse tipo, pra tentar ver se se achava uma*

*saída via marketing. Motivar as pessoas. E esse profissional disse pro pessoal do grupo: ‘olha, não há marketing no mundo, que vá mudar isso. Vocês têm que partir da convicção que vocês têm, das suas idéias, e debatê-las honesta e sinceramente com as pessoas e aí fazer a correção de rumo que for necessária’. [...] Ele foi honesto, porque ele disse: ‘Não, você não vai tapar o sol com peneira, existe isso, e vocês não vão mudar isso assim’”.*

Esse debate nunca foi feito e, concretizada a fusão, foi escolhido um presidente para a EPAGRI. O processo de designação do presidente também havia mudado a partir de 1991, sendo necessário haver um consenso entre o Governador e o Secretário, sobre quem iria assumir a empresa. Nas palavras de um dos entrevistados, *“foi o que o Vilson fez, o Vilson trouxe um ‘cara’ de fora, um ‘cara’ que ele conhecia, que ele confiava. Era um estranho... para nós – não pra ele. Alguém que poderia, digamos assim, levar os objetivos fixados até as últimas conseqüências...”*.

Na análise desse entrevistado, a partir daquele momento, passou a haver uma ingerência forte da Secretaria dentro da EPAGRI. Essa foi uma mudança estrutural significativa e teve um peso grande na forma como se implantou a mudança.

*“Nada mais se fazia aqui dentro [na EPAGRI] sem a anuência da Secretaria. As reuniões eram feitas na Secretaria. Não havia mais autonomia nenhuma [...] e a todo o momento se dizia: ‘O processo é dirigido pela Secretaria. Em qualquer folheto que sair, o nome EPAGRI não existe mais, existe Secretaria da Agricultura/EPAGRI’”.*

Ele define essa situação como uma redistribuição de poder que interessava ao Secretário, que com isso teve aumentado o seu controle sobre a empresa. Do ponto de vista da EPAGRI, a autonomia ficou bastante enfraquecida:

*“Tu não fazias nada sem convencer as pessoas [da Secretaria]. Tudo era sofrido, era questionado, e muitas vezes o bom senso foi ‘atropelado’ e a lógica junto. Tu tinhas um argumento lógico, tu chamavas as pessoas à razão, mas o teu voto não valia mais tanto assim no processo. A autonomia que passou a ter, como a autonomia que eu sei que tem até hoje, é pequena, é menor. Nunca mais se recuperou...”*

Além disso, em 1991 foram criados os Centros de Tecnologia Agrícola - CTA's, cujas sedes foram estabelecidas, na maioria dos casos, onde já havia estações experimentais da pesquisa e sediavam toda a estrutura descentralizada da EPAGRI. Mas a Secretaria da Agricultura tinha ingerência direta sobre os CTA's, que não se reportavam diretamente à EPAGRI, mas ao Secretário. *“O Secretário podia pegar o telefone dele aqui e ligar pro técnico do CTA lá de Joinville, lá de Itajaí e dizer: ‘faça isso, faça aquilo’, sem nem dar satisfação pra empresa à qual o técnico pertencia”.* Cada CTA tinha um chefe, *“um*

*preposto do Secretário*”. Ou seja, além do supervisor regional da ACARESC e do chefe da Estação Experimental, criou-se um terceiro elemento - o chefe do CTA, que era um cargo político e se reportava à Secretaria. Em tese, ele teria o papel de integrar as atividades no âmbito do CTA, *“mas como ele é uma pessoa muito comprometida com a área política e ele é escolhido de uma forma diversa daquela que tu escolhes um gerente, a função fica comprometida, e gera conflitos de interesses”*.

Quanto ao processo gerencial interno, a EMPASC, que havia sido retirada do seu prédio e instalada no prédio da ACARESC é quem passou a comandar o processo.

*“Esse foi um ingrediente com um impacto psicológico muito forte. Quer dizer, o pessoal sair de sua casa, aqui, ir pra casa ‘alheia’, entre aspas, e o pessoal de lá receber esses ‘intrusos’, entre aspas, e [...] a maior parte das gerências foi ocupada por pessoal da EMPASC, [...]. Isso influenciou nesse processo de resistência”*.

Um dos entrevistados enfatiza que foi o pessoal da pesquisa quem passou a *“mandar na EPAGRI”*, e a extensão, por sua vez, foi colocada *“na vala”*, a ponto da Direção da EPAGRI mandar queimar a documentação da ACARESC, os documentos originais de sua história. Embora essa versão da queima dos documentos seja refutada por outros, esse entrevistado insiste que

*“Se se quiser, hoje, pesquisar a ACARESC, na EPAGRI, não se vai achar quase nada, porque veio uma ordem de queimar os documentos da instituição [...] incineraram, queimaram, jogaram no lixo. Fizeram uma fogueira, o resto botaram no lixo. Era o documentário da ACARESC. [...] mandaram queimar, mandaram botar fora”*.

Na visão de alguns sujeitos da pesquisa, o homem-chave para a execução da fusão, em nível de executivo, foi Rubens Altmann, que era, então, *“mais forte do que o próprio presidente da empresa”*. Ele assumiu a direção, para fazer a fusão. Um dos entrevistados relata, então, o que outros mencionaram com mais sutileza, ou seja, como foi o desfecho da trajetória desse técnico na EPAGRI:

*“Não durou um ano; em menos de um ano ele foi afastado dessa diretoria. Em seguida, ele foi considerado pelo Sindicato dos Engenheiros Agrônomos, como persona non grata da classe. Por conta disso. [...] Quer dizer que ele sofreu uma consequência muito ruim do próprio trabalho”*.

Um aspecto que pode ser considerado um consenso entre os entrevistados foi o fato de que a questão da cultura organizacional foi subestimada ao se planejar o processo de fusão. Segundo um dos entrevistados, todas as organizações têm culturas, e nessas, em

particular, culturas “*arraigadíssimas*”. Então, muitos ponderaram que uma fusão não é um fato administrativo, é muito mais, é um fato cultural, e de profundas implicações.

Isto pode ser comprovado no depoimento de um dos entrevistados, a respeito da ACARESC, para o qual

*“apesar de uma gestão forte do Dr. Glauco durante os dezenove anos que ficou à frente da instituição, era um modelo que tinha níveis de participação - os dirigentes eram eleitos através de listas tríplices, havia toda uma pirâmide de escolha participativa [...] a cultura era outra”.*

A tentativa de mudar essa cultura criou resistência entre os funcionários e entre “*nós mesmos como dirigentes na época*”.

Segundo um entrevistado, o governador, como forma de contornar essas resistências culturais, resolveu adotar a seguinte estratégia: “*prá viabilizar essa fusão, eu tenho que colocar uma pessoa de fora do sistema. De fora do sistema, e que execute!*” Por isso é que, no início do governo, para atuar como primeiro Presidente,

*“ele foi buscar um executivo da agroindústria, que desconhecia completamente a história do processo pra fazer acontecer a transição e o processo de fusão. [...] foi uma decisão político-administrativa, de que [o processo] fosse feito a ‘ferro e fogo’, de cima para baixo, afastando completamente as pessoas que claramente se opunham a esse processo”.*

Essa desconsideração às questões culturais e o fato de ter havido muito pouco envolvimento das pessoas no processo de mudança, gerou uma série de resistências, uma série de críticas. Segundo informou um dos entrevistados, possivelmente tenha sido essa a causa de não se conseguir “*consolidar a idéias do governador Kleinübing totalmente*”.

Na visão de outro entrevistado, contudo, a fusão ameaçou os grupos que até então dominavam na sede das empresas: “*cortou-se o poder deles*”. Com a municipalização, a sede foi praticamente reduzida a um órgão repassador de orientações administrativas, algumas vezes de recursos, mas com muito pouca autonomia. Isto quer dizer que quem passava a deter o poder, de fato, eram as regiões; e os órgãos regionais, ou seja, os CTA's, estavam vinculados diretamente ao Secretário da Agricultura. Num primeiro momento, a determinação de municipalizar foi cumprida, mas logo em seguida os grupos internos começaram a reagir contra o processo e a tornar públicos problemas que ocorriam no processo de municipalização, obstáculos encontrados no entrosamento das empresas, o descontentamento dos técnicos que foram municipalizados, entre outros.

Também por esse motivo, lideranças da área agrícola começaram a se opor ao projeto, usando a imprensa, e inclusive usando a Assembléia Legislativa, a ponto de,

*“numa reunião que nós tivemos com o governador, ele perguntou claramente pra nós: ‘O quê que vocês estão fazendo que está gerando tanta crítica?’ - ‘Governador, estamos fazendo exatamente o que o senhor pediu pra fazer, só que está gerando uma série de resistências e... a convicção é sua, a determinação é sua. O senhor é que vai dizer: continuamos no mesmo rumo ou o senhor quer uma mudança?’ - ‘Não, no mesmo rumo! Só que eu gostaria que vocês então, abrissem um pouco mais isso, discutissem mais...’ - ‘Tudo bem, podemos fazer isso governador, só que vai ser um processo muito mais demorado, talvez ultrapasse o seu governo’. Então tivemos que tentar jogar com isso aí”.*

Havia também, pressionando o governador, as reclamações de alguns correligionários que tinham ficado sem cargos, pois, segundo um depoimento, tinham sido extintos 428 cargos.

Um dos diretores pós-fusão relata que *“quando nós assumimos, nós encontramos um Manual de Instruções com as páginas em branco. Então o caminho foi feito ao andar”.* Em sua percepção, como os dirigentes que vieram de fora do sistema eram pessoas que não tinham a mínima visão do funcionamento efetivo dessas empresas, muitas atividades começaram a ser questionadas e, em nome de uma transparência, foi permitido, naquele momento, que pessoas alheias ao processo, comesçassem a *“dar palpites”*. Esse ex-dirigente aponta uma flagrante contradição, referindo-se a essas primeiras gestões: *“Quando tu precisas de opinião verdadeiramente abalizada, tu trazes eles [os estranhos] pra dar palpite. Aí os palpiteiros – a pessoa que vê de fora e não conhece -, cada um diz uma coisa diferente baseada naquele pequeno pedaço que ele conhece”,* à semelhança da história dos seis cegos e do elefante.

Naquela época, qualquer pessoa que achava que conhecia a pesquisa que era feita em Santa Catarina, punha-se como *“crítico de plantão”*, e saía dizendo: *“A pesquisa é hermética, a pesquisa tem que ser discutida com os produtores, com a extensão rural, a pesquisa tem que ser aberta à sociedade”*. Aí a gente perguntava: *“Tu sabes como é que é feito o processo de planejamento da pesquisa?”* E esse crítico demonstrava acreditar que meia dúzia de *“iluminados”*, sentados na Estação Experimental, pensava: *“Eu vou fazer tal coisa”*. Contudo, na avaliação desse entrevistado, *“99%, pra não dizer 100%”* da pesquisa que era feita, era intensamente *“digerida”* em reuniões com produtores, com lideranças, com a extensão rural, pra saber quais as linhas, quais os problemas deveriam ser prioritarizados. E acrescenta que assim como vinha esse tipo de crítica para a pesquisa, vinha para a

extensão: *“A extensão está fazendo errado aqui, deveria fazer assado”*. A pessoa não viveu aquele problema, mas *“ouviu falar”* que lá no interior, em algum lugar, ele aconteceu, e por isso extrapolava para o Estado inteiro. *“Pessoas que não conheciam o problema, dando palpites”*.

Na percepção do primeiro presidente da EPAGRI, encarregado de efetivar a fusão, *“somente uma pessoa de fora dos quadros governamentais, sem pretensões políticas poderia conduzir uma função dessa envergadura, onde os inimigos eram muitos e os amigos poucos”*. Para ele, um importante problema encontrado nesses primeiros momentos da nova empresa foi a insegurança sentida pelos técnicos que atuavam nos escritórios municipais sobre como ficaria a sua situação após a municipalização - se iriam passar para a Prefeitura ou continuar como funcionários do Estado. E ele procura descrever a perplexidade (inclusive a sua própria) do momento:

*“eram perguntas para as quais não tínhamos as respostas, pois também não sabíamos o que o futuro reservava e como o processo seria conduzido posteriormente. Nossa função era processar a fusão, conduzir o processo. Acomodar os [funcionários] excedentes, aí era outro processo. Como se diz na gíria: ‘com o andar da carruagem, as abóboras se acomodam’”*.

Contudo, sua análise revela a perspectiva pela qual se pautou como gestor da mudança: *“as pessoas sempre vêm a sua realidade, nunca vêm ou não querem ver um programa de longo prazo. O que é um período de governo na vida de um Estado? Um governo dura quatro anos e um Estado, quantos durará?”*

Esse dirigente, escolhido pelo governador para executar o seu projeto de mudança organizacional, como visto nas considerações já apresentadas, encontrou um clima interno bastante desfavorável à sua atuação. Depoimentos apontam que *“as pessoas não o aceitavam. Houve uma rejeição em função de uma série de acontecimentos na época”*. Ponderou-se até que *“ele era uma pessoa boa. Uma pessoa de uma visão administrativa. Só que era estranho ao serviço”*. Outros encontram como razões da resistência interna a ele, os *“cardeais, como o Dr. Vilson chamava, [que] envenenaram a empresa contra ele, então ele passou a ser um ‘Lúcifer’”,* um *“bode expiatório”* da mudança.

Foi também mencionado por vários entrevistados, um evento que acabou se transformando no *“emblema da execução desse projeto”*. O então presidente, numa visita para conhecer a biblioteca, declarou achar que tinha *“livros demais”*, e que *“livros com mais de três anos a gente deve jogar fora”*. Para alguns entrevistados, *“esse é um exemplo da*

*visão dele*". Um depoimento considera que *"isto se tornou emblemático, porque além de pitoresco e folclórico, tinha um significado: [demonstrava] a sensibilidade dele"*.

Na avaliação geral sobre o processo de implantação das mudanças, outro aspecto que foi objeto de observações por vários entrevistados foi a forma de condução da mudança. Segundo um dos depoimentos, um processo tem que ter estratégia e adeptos, pessoas que sejam cúmplices, que se comprometam com ele. Para isso, à medida que o processo de mudança é concebido, é preciso ir envolvendo as pessoas, e o fato de não ter havido esse envolvimento gerou muito desgaste. As percepções foram de que *"ela foi mal negociada com os atores políticos do governo"* e de que *"não se criou um ambiente político favorável"*. Um depoimento explica que, por esse motivo, até ex-aliados, parceiros de campanha e outras pessoas que haviam participado muito da agricultura do Estado, se tornaram opositores ferrenhos, e usaram de sua liderança para retardar o processo. E o fato da mudança ter sido *"muito mal vendida politicamente"*, inviabilizou a possibilidade de realizar medidas de impacto, que levassem à efetiva *"quebra de paradigmas"*. Como decorrência disso, *"a coisa foi ficando em torno de um conjunto pequeno de pessoas, e o que é que aconteceu? Teve todo um ambiente externo que se armou contra a idéia do processo"*.

Assim, vários entrevistados que se envolveram na condução do processo de mudança apontam problemas: *"foi uma proposta que foi assimilada por um partido que estava entrando, e foi, eu diria, mal implementada"*. A visão de hoje é de que *"foram cometidas algumas falhas, que a gente só com o tempo é que [...] amadurece e percebe que cometeu"*. Os *"culpados"* dessas falhas foram apontados como: *"eu e o próprio grupo que trabalhou e eu diria, o próprio governador"* e para outro: *"nós não fomos competentes o suficiente para trazer isso como uma proposta para o Estado"*. A falha principal apontada: *"não houve um envolvimento adequado dos interessados, que eram os próprios funcionários, os técnicos das empresas"* e ainda: *"o fato de ele não ter sido interiorizado tão bem pelas pessoas que estavam participando"*. Também houve o reconhecimento de que mesmo que o processo fosse mais lento, teria havido vantagens, porque: *"na hora em que ele se consolida, eles [os funcionários] assumem. Assumem e daí você não tem a preocupação com o fazer, e sim com o auxiliar o melhor fazer"*, ou seja, *"se a gente tivesse conseguido conduzir esse processo de uma forma, talvez, não tão açodada e não tão tumultuada [...] nós teríamos ganho tempo"*.

Outras percepções sobre o resultado das mudanças implantadas foram de que um processo de fusão conduzido da forma que foi, nunca levará a uma nova instituição, uma nova cultura, um novo desafio, novas lições... Um ex-Presidente de uma das empresas extintas afirma que *“nenhum setor deles funciona hoje como funcionava. [...] E nisso eu considero o período da transição um desastre”*. Outro depoimento expressa a visão de que *“a instituição perdeu as suas qualidades dinâmicas, encareceu a folha de pagamento, houve um mal estar geral...”*, porém um ex-presidente considera que *“nós fomos vencedores nesse processo. Por que se não fôssemos não existiria mais a empresa”*.

### **5.2.3 A reversão do processo de municipalização e a consolidação da fusão**

Um dos entrevistados procura sintetizar a fase de implantação da mudança mostrando os dois lados do processo que, segundo ele, aconteceram *“num espaço de tempo extremamente curto”*: primeiro, a mudança de enfoque, de paradigma para a agricultura, que era a proposta de municipalização; segundo, a reforma administrativa, que resultou na fusão das empresas. Ele pondera que o Secretário da Agricultura de então, Dilso Cecchin, queria uma descentralização que fosse realizada rapidamente, e como resultado dessa *“pressa”* no que diz respeito ao processo de descentralização, houve ótimos exemplos de municipalização e exemplos acabados de como não fazer municipalização. Quanto à fusão, o entrevistado enfatiza que mesmo no setor privado, dificilmente se faz uma incorporação de empresas de tal porte – só a EMPASC e a ACARESC tinham mais de mil empregados cada uma - sem que leve de dois a quatro anos para que haja uma assimilação, ou seja, para que as culturas das instituições anteriores se fundam numa nova cultura. *“Esse processo de formação de uma nova cultura, mesmo no setor privado, é extremamente lento. E nós fizemos isto em nove meses aqui no setor público. Ou seja, numa velocidade extremamente elevada”*. E ele relembra que a tese do Secretário da Agricultura era de que *“ou se faz rápido, ou não se consegue fazer”*.

Embora o governador tivesse urgência nas mudanças, e apesar dele sempre ter manifestado convicção de que o processo era nessa direção, os problemas que surgiram, tanto internamente às empresas, quanto externamente, começaram a gerar resistências muito fortes. Para um dos entrevistados, é provável que Kleinübing não houvesse imaginado que surgiriam reações com tal intensidade, ou que resultaria uma polêmica tão forte. *“Ele nunca disse isso, mas olhando agora, de fora, eu diria que ele talvez não tenha avaliado a repercussão que isso daria”*. Uma repercussão principalmente junto às lideranças políticas e às lideranças regionais, que não chegavam a entender o processo: *“eu diria que muita gente*

*não chegou a entender*”, principalmente o processo de municipalização. Então, era mais fácil apenas ver os problemas que estavam ocorrendo, fazer reclamações e pressionar o governador. *“Eu acho que a coisa foi assim, mais ou menos semelhante às pressões por mudanças que ele havia recebido dos prefeitos quando assumiu o governo. E não se deteve a prever que essas mesmas lideranças, de outra maneira, iriam reagir um pouco mais à frente”*. O governador se sensibilizou com as pressões que começaram a ocorrer e foi colocado numa situação em que ele teve que *“amenizar um pouco esse processo todo”*.

Para explicar melhor esse momento de crise, um dos entrevistados enfatiza que os políticos têm uma sensibilidade muito grande à opinião pública. E, naquele momento, estava ocorrendo uma conjugação de fatores: primeiro, o processo tumultuado de condução da reforma criou muita insatisfação nas empresas, afetando as estruturas de poder e gerando insegurança nas pessoas envolvidas. Isso resultou num período de não eficiência da máquina pública, e o agricultor, portanto, achava que tudo havia piorado; ele não compreendeu que uma mudança dessa tem um momento inercial negativo.

Outro fator citado por esse entrevistado foi que, os políticos nos municípios - os prefeitos e vereadores - também não se aperceberam de que esse momento negativo era próprio de um processo de mudança desse porte. E ele soma a isso um terceiro fator: a *“penúria”* a que chegou o Estado de Santa Catarina, para contrabalançar os efeitos da política econômica brasileira a partir dos anos 90, que foi muito desfavorável à pequena agricultura, e o Estado não detinha instrumentos capazes de fazer frente a isto. Os instrumentos de política pública que ele dispunha tinham pouco significado na rede das estruturas, ou seja, *“o macro sufocava isso tudo”*. Na sua percepção, com tudo isso, o governador passou a trabalhar com as lideranças locais e, de alguma maneira, passou a ignorar a existência da máquina pública, pelo pouco impacto que esses serviços têm, no curto prazo, sobre o destino do agricultor.

Na análise desse entrevistado, todos esses fatores contribuíram para que o governador desse uma parada no projeto de mudanças. E isto, na sua visão, trouxe um outro problema: *“se você tem essa visão de curto prazo, e como a pesquisa e a educação são coisas que mostram resultados no longo prazo, você corre o risco de interromper um processo deste e aumentar o vazio lá na frente”*. E conclui com uma constatação: *“que é o que a gente está vivendo, de alguma maneira, nesse momento”*.

As decorrências das duas faces dessa mudança – a municipalização e a fusão das empresas -, em termos de ambiente interno e externo, já foram abordadas no tópico anterior. Porém, num dos depoimentos também foi citado um terceiro fator – a política de emprego dessas organizações – que, além das resistências internas e externas, contribuiu para tornar ainda mais complexo o momento da mudança. Para esse entrevistado, o Estado, nas renovações dos acordos coletivos de trabalho com os sindicatos, foi extremamente inábil, entrando com a aplicação do teto máximo de salário, não se dando conta que só as mudanças que estavam ocorrendo já seriam complicadores suficientes e que não era o momento para “*entrar com picuinhas*” na área das relações de trabalho<sup>6</sup>. Muitos técnicos ficaram acima desse teto, e tiveram parte de seu salário retido. Na percepção desse entrevistado, foi “*um conjunto de fatores e complicadores que provavelmente prejudicaram muito os alcances, o lado positivo que poderia ter tido a mudança*”.

O Secretário Dilso Cecchin permaneceu na Secretaria por dois anos, período em que alguns entrevistados julgam que houve continuidade na condução do projeto de mudança:

*“... quando ele dizia que queria fazer a municipalização de uma só vez ele sabia que ficaria dois anos; então ele tinha pressa. A gente é que não se apercebeu claramente disso. O que a gente imaginava é que mesmo com a saída dele houvesse uma continuidade na vontade do governador, que também acabou esmorecendo”.*

Para esse entrevistado, o governador não deu à iniciativa o tempo de maturidade suficiente para se consolidar, o que fez com que aumentassem as resistências ao processo. E no momento em que cresciam essas resistências, houve a mudança de secretário. Saiu Dilso Cecchin e entrou o deputado Mário Cavallazzi. Na avaliação de vários entrevistados, essa mudança de Secretário deu-se antes da consolidação do processo. E Cavallazzi era um ex-extensionista, que tinha outra visão sobre a mudança, o que fez com que, a partir daquele momento, ocorressem sucessivos retrocessos no processo de municipalização. Depois da sua entrada, foram um pouco alterados os objetivos e a forma de conduzir a mudança; já havia um desgaste no processo porque o governador, pressionado por

---

<sup>6</sup> Essa questão do teto salarial, entretanto, é explicada de maneira diferente na visão de um entrevistado, então representante da AFA. Na sua explicação, a AFA negociou um teto salarial com o governo, de modo a corrigir distorções salariais que havia na EPAGRI, decorrentes, principalmente, de políticas salariais equivocadas da ACARESC. Ele cita o fato de que havia uma prática pela qual os técnicos que ascendiam a um cargo incorporavam as gratificações do cargo ao salário e mesmo deixando o cargo, continuavam a recebê-las. Isto havia gerado, no correr dos anos, diferenças muito grandes entre o menor e o maior salário da empresa (como por exemplo, o Presidente sempre tinha que ter o maior salário, mas cada vez que um Presidente deixava o cargo, incorporava aquele salário, tendo os seus sucessores, salários cada vez maiores) e também diferenças muito grandes de salários entre pessoas com a mesma formação profissional e mesma atividade. Como resultado dessa negociação, foi concedido reajuste maior de salário para quem ganhava menos, em detrimento dos salários mais altos, que ficaram congelados.

lideranças, principalmente pela Assembléia Legislativa (e por deputados, inclusive do seu próprio partido), cedeu em parte nas suas convicções. Nas palavras de um entrevistado: *“foi uma meia reforma, não ocorreu uma reforma como estava prevista”*. Outro depoimento descreve da seguinte maneira essa mudança de rumos:

*“tudo havia caminhado numa direção durante dois anos; daí um pouquinho já não eram mais aqueles princípios todos, valorizando o Conselho Municipal; não por culpa do governador, mas como não tinha ninguém determinado a continuar o processo lá na ponta, aquilo começou a ficar um pouco menos... sério, digamos assim, ou melhor, diminuiu a convicção de aquilo era importante para o processo. E com isso, eu diria que o processo ocorreu de forma parcial; isto foi nocivo, então nem deveria ter começado”*.

Nesse momento de mudança do Secretário, houve também a substituição na Presidência da EPAGRI e a entrada de Fernando Driesen. Nas palavras desse ex-Presidente:

*“eu acabei indo para a EPAGRI para fazer um trabalho de acomodação e conscientização do pessoal. Passamos por dois anos de turbulência forte [...] no sentido de buscar uma integração de pessoas, de empresas, com o objetivo de alcançar um horizonte que era o de acertar a agricultura do Estado”*.

A sua percepção sobre esse novo período foi de ter sido prestigiado pelo governador e pelos funcionários, o que lhe possibilitou *“acertar aquele ‘ajuntamento’ de pessoas [...] aqui na sede e no interior. E que teve erros, como todo processo tem. [...] Acho que se eu não tivesse sido prestigiado, a empresa não teria acontecido, ela teria implodido”*.

Na descrição de um dos entrevistados, como resultado dessas mudanças de direcionamento, o secretário Cavallazzi *“afastou todos os colegas que tinham alguma coisa a ver com esse processo”*. Esse é visto como um outro momento importante no processo de mudança: quando o secretário Cavallazzi assumiu, discutiu-se até *“uma reversão desse processo todo; e até refluíu um pouco. A municipalização refluíu”*. Como um indicador significativo dessa mudança de ótica, foi citada a alteração no nome da EPAGRI, que era uma empresa concebida para ser de pesquisa e difusão de tecnologia e nesse momento foi alterada para pesquisa e extensão rural. Com isso foi criada uma diretoria de extensão, o que foi considerado *“um pouco de resgate do prestígio da extensão”*. Outro entrevistado lembra que depois da entrada de Cavallazzi na Secretaria da Agricultura, com as mudanças que houve, deu-se, *“... outra ‘caça às bruxas’; os colegas que se envolveram com todo esse processo [na fase de implantação]... ficaram marcados, mal vistos, teve casos até de colegas que foram excluídos de associações profissionais, foi coisa que marcou fundo”*.

O processo de municipalização, nessa nova etapa, refluíu bastante em alguns municípios e teve continuidade em outros. Segundo um entrevistado,

*“nós temos ainda hoje, casos em que funcionam muito bem as Comissões Municipais de Desenvolvimento Rural que se organizaram naquele momento [...]. Inclusive tem municípios que transferiram a essas Comissões a responsabilidade de elaborar o planejamento do orçamento público na área agrícola”.*

Outro depoimento, contudo, explica que a idéia era que existisse um corpo técnico do município, que não importaria se fosse da EPAGRI, da CIDASC ou da Prefeitura. Todos os técnicos iriam funcionar dentro de um escritório municipal de agricultura, sob a coordenação do Secretário Municipal da Agricultura, e todos trabalhariam na direção de promover o desenvolvimento agrícola do município. Para ele, *“isso se desmanchou”*, ou seja, a partir daquele momento cada um voltou a pertencer ao seu segmento: a EPAGRI passou a ter o seu escritório, a CIDASC o seu e a Prefeitura o seu corpo técnico, *“sem se comunicarem entre si”*. Em outras palavras, *“a municipalização deixou de ser municipalização, refluíu...”*.

Um dos entrevistados apontou para outra mudança ocorrida naquele momento: na fase de gestação da mudança havia uma expectativa de que *“a alta densidade científica da EMPASC acabaria por permear a nova empresa”*. Segundo ele, ao menos implicitamente, se dizia: *“aquilo vai melhorar com a entrada da EMPASC”*. Na sua percepção, sabia-se que a EMPASC tinha *“essa excelência, essa qualidade”*. Mas sua avaliação do que ocorreu, passados esses anos, é de que *“num processo dessa natureza, que é eminentemente político, ocorreu o inverso, na prática”*. Cita como exemplo o fato de que desde a fusão, nunca um *“ex-empasquiano”* assumiu a presidência; e explica o motivo: porque o pessoal da extensão rural *“se compõe melhor politicamente e são em maior número. E o que vale para o político é número, nunca foi, infelizmente, a qualidade; vale é número”*. Diversos entrevistados interpretam que com a vinda de Cavallazzi para a Secretaria da Agricultura, portanto, ocorreu uma inversão, no sentido da hegemonia do pessoal oriundo de extensão sobre o da EMPASC.

Assim, na visão de alguns entrevistados, se na fase de implantação da mudança tinha havido um enfraquecimento institucional, na verdade quase uma extinção da extensão rural em Santa Catarina, com a mudança de Secretário da Agricultura esse processo começou a ser revertido. A Sede da EPAGRI, em Florianópolis, onde estava o corpo diretivo da empresa, até então ficava isolada dos Centros de Tecnologia Agrícola, pois os diretores não tinham mais ingerência nem sobre as Estações Experimentais, que tinham passado a

ser ligadas diretamente ao Secretário, nem sobre os extensionistas. Para a extensão havia sido uma “*calamidade*”, porque na prática ela se viu sem um referencial em nível do Estado - o referencial, era, então, a prefeitura. Também os pesquisadores, apesar de estarem vinculados à Secretaria da Agricultura através dos CTA's, perceberam também que eles não tinham uma diretriz em nível de Estado.

Antes da mudança, em cada região existia o supervisor regional, que era da ACARESC, e os chefes das Estações Experimentais, que eram da EMPASC. Ambos eram cargos técnicos e estavam vinculados hierarquicamente às sedes das empresas, em Florianópolis. Quando se criou a figura do CTA, em virtude da municipalização, a indicação do coordenador passou a ser política e os seus vínculos eram com o Secretário da Agricultura. Foi uma mudança radical no que eram as empresas até então. Com o processo de descentralização, houve um esvaziamento, uma redução do poder na sede das empresas. Porém, com a mudança na Secretaria da Agricultura, grupos internos de extensionistas começaram a pressionar o Secretário, que muito timidamente, no início, começou a fazer algumas mudanças.

Os pesquisadores, que também não estavam satisfeitos com a falta de referências técnicas que a sua subordinação aos CTA's ocasionava, passaram a apoiar o pessoal da extensão rural. Em decorrência das mudanças, os vínculos dos técnicos de campo com a sede começaram a ser renovados; os chefes regionais, os coordenadores de programas e os pesquisadores voltaram a ser subordinados à sede da EPAGRI; começou-se a resgatar as conexões que existiam anteriormente; até que, a partir de um determinado momento, os CTA's também passaram a ser subordinados à sede. Esse resgate foi um processo lento, *“eu diria que até hoje não se conseguiu ainda, fechar esse processo”*. Segundo esse entrevistado, ainda hoje se pode dizer que o Gerente Regional<sup>7</sup> é independente em muitas de suas ações. Isso tem implicações que vão além do gerenciamento da organização, tendo também implicações políticas. *“E hoje, depois de nove anos, nós podemos dizer o seguinte: as Gerências Regionais estão vinculados diretamente à Sede da Empresa, os Chefes de Estação também, mas o Gerente Regional ainda é indicado politicamente”*. Um dos entrevistados explica que o Gerente Regional é a autoridade máxima da Secretaria da Agricultura nas regiões, é um nível hierárquico superior ao Chefe da Estação e a qualquer Supervisor da extensão rural. E como ele é um indicado político, primeiro ele deve fidelidade ao partido. Então o processo não foi totalmente refeito. Na verdade o Gerente Regional se

---

<sup>7</sup> Na estrutura atual os 10 Centros de Tecnologia Agropecuária - CTA's foram substituídos por 14 Gerências Regionais, coordenadas por Gerentes Regionais.

consolidou com uma instância política onde antes existia apenas a hierarquia interna e o critério técnico.

Na percepção de vários entrevistados, todas essas mudanças, no fundo, foram inviabilizando o projeto original do governador. No fim do governo Kleinübing, já havia uma percepção de que existia uma crise muito grande dentro do setor público agrícola do Estado. Tinham havido várias mudanças nas diretorias da EPAGRI, os diretores sentiram que havia uma rejeição muito grande com relação ao projeto inicial e quiseram tornar a empresa mais governável. Por outro lado, em junho de 94, último ano do governo Kleinübing, a EMBRAPA havia iniciado o seu processo de planejamento estratégico, e enviou uma equipe a Florianópolis para apresentar o modelo que ela estava utilizando, propondo-se a dar assessoria à EPAGRI se fosse adotado o seu modelo de planejamento estratégico. Como a diretoria da EPAGRI estava sentindo problemas sérios em administrar a empresa, depois que foi revertido o processo de municipalização, optou por adotar o planejamento estratégico como solução para melhorar o gerenciamento da empresa e, o mais importante, retomar o controle das unidades regionais. Naquele momento, ficou claro que para administrar a empresa, o poder tinha que voltar novamente à sede. E essa foi uma das preocupações do planejamento estratégico. Inicialmente (no segundo semestre de 94) a orientação foi para o estudo do setor agrícola do Estado, como base para o estabelecimento de diretrizes. Portanto não se focou diretamente a instituição, foi um estudo de cenários.

Quando o governo do PMDB ganhou a eleição e assumiu, em 1995, alguns entrevistados observaram que os grupos de interesse da extensão rural começaram a aumentar o seu poder dentro da instituição; e o grupo da pesquisa começou a perder esse poder. Isso, para alguns entrevistados, pode ser entendido pelo fato de que o grupo da extensão rural tinha um apoio muito maior das forças políticas do PMDB do que a pesquisa, que era mais vinculada ao governo anterior. Daí em diante, no novo governo, quem passou a predominar foi a extensão rural. Em março de 1995 abandonou-se o estudo dos cenários da agricultura em Santa Catarina e optou-se por um planejamento estratégico da instituição, com a assessoria da EMBRAPA e de um consultor da USP. A partir daí, começou a predominar uma nova orientação na EPAGRI: a orientação da extensão rural. E durante os quatro anos de planejamento estratégico, essa tendência se fortaleceu. A percepção de um dos sujeitos entrevistados foi de que presença da pesquisa ficou neutralizada de todas as formas. Primeiro, dentro do planejamento estratégico, o grupo que representava a extensão rural era muito mais forte do que o grupo da pesquisa, tanto numericamente quanto em termos de poder. E quando se selecionou um grupo de apoio ao planejamento estratégico

no interior, também se optou por escolher pessoas da extensão rural, não só porque o grupo era muito mais numeroso, mas porque já se observava uma tendência no sentido desse predomínio.

*“E realmente predominou a visão da extensão rural daí em diante. Na direção da empresa também. Praticamente a maioria dos presidentes da instituição é oriunda da extensão rural. [...] no governo anterior a maioria [dos diretores] era da pesquisa, mas a partir desse governo a maioria é da extensão rural. Então mudou completamente a estrutura de poder. E esses grupos começaram a ter força e tentaram resgatar o passado”.*

Esse entrevistado menciona as primeiras decisões tomadas: acabar com a municipalização, reverter o processo totalmente, adotar o sistema tradicional de extensão rural e voltar a instalar escritórios da EPAGRI nos municípios. Quanto à pesquisa, diante das tendências que emergiram na fase de planejamento estratégico, ela tentou resistir, debater a respeito do seu papel, de seus problemas etc., *“mas depois que o planejamento estratégico acabou, veio a eleição do novo governo, o grupo da extensão passou a predominar em termos de poder, dentro da empresa, a pesquisa se retraiu, o debate esmoreceu e praticamente acabou”.*

Um dos entrevistados, inclusive, afirmou que em virtude disso ainda hoje existe um corporativismo, que é maior entre o pessoal da ex-EMPASC do que entre os da ex-ACARESC. *“Aí você perguntaria: ‘Porque?’ Porque hoje existe, embutida, uma questão de sobrevivência com relação à EPAGRI”.* Na avaliação de outro entrevistado, também *“tem gente ainda lá que diz: ‘Eu não sou EPAGRI, EPAGRI não existe, o que existe é ACARESC, EMPASC’”.* Então sempre que vem uma nova mudança voltam as idéias: *“Tem que criar aqui uma Diretoria de Pesquisa e uma Diretoria de Extensão”.*

Contudo, para alguns, ao contrário, esse momento marcou o início de uma nova fase, em que já surgiam, entre as *“facções”* da ex-EMPASC e ex-ACARESC, partidários de buscar um caminho comum. Isso foi um sinal de amadurecimento que começou no governo Kleinübing e teve continuidade até hoje. Segundo um depoimento, principalmente nos últimos dois anos passou a haver um novo período de acomodação: *“Primeiro você era uma pesquisadora, eu era um extensionista, havia aquela barreira entre nós... mas depois, com o tempo, nós dois tínhamos que conviver ali, e acabamos achando formas de conviver”.* A maioria das pessoas achou essa forma de convivência, reconhecendo que o processo de fusão gerou discussões, conflitos pessoais e de relacionamentos, mas *“o tempo cicatrizou muitas coisas... Então, hoje você pode discutir e ter uma experiência a mais”.*

### **Sintetizando a compreensão dos entrevistados sobre o processo de mudança:**

Três momentos foram identificados no processo. Em cada um, os aspectos que emergiram com maior intensidade na percepção dos sujeitos de pesquisa foram:

#### 1. Na fase de gestação do processo:

- O papel dos técnicos do Instituto CEPA (Comissão Estadual de Planejamento Agrícola), como responsáveis pelo planejamento e execução da mudança, e que passaram a ser chamados o “grupo dos iluminados”;
- Para outros, ao contrário, o governador sabia o que queria, apenas encomendou o projeto ao Instituto CEPA;
- A visão “empresarial” de Vilson Kleinübing justificaria sua diretriz de racionalizar, cortar custos, enxugar a estrutura;
- Para outros, ao contrário, a decisão pela fusão era política e, ao invés de reduzir gastos, implicou em significativas perdas financeiras;
- A percepção de que o projeto de municipalização não era uma demanda vinda dos agricultores, mas uma forma de extinguir a ACARESC, descentralizando os serviços para os municípios e tornando a empresa, no médio prazo, dispensável.

#### 2. Na fase de implantação do processo:

- O não envolvimento das empresas e a forma autoritária com que o processo foi implantado;
- O trauma da junção de pessoas, documentos, equipamentos, atividades etc.;
- As dificuldades de integração pelo processo ter sido desencadeado à revelia e por não ter havido, em momento algum, qualquer discussão ou preocupação em prestar informações às pessoas;
- O aumento da ingerência da Secretaria da Agricultura, que passava a interferir em todos os processos, desde indicar o Presidente da EPAGRI (até então era o governador quem designava os dirigentes das empresas), até a centralizar todas as decisões;
- A perda da autonomia das empresas (que passavam a ter que submeter todas as decisões ao Secretário);
- A criação dos CTA's (cujos gerentes não se reportavam à EPAGRI, mas diretamente ao Secretário, o que os caracterizava como cargos políticos);
- A indiferença à cultura organizacional das empresas fundidas;
- A falta de diretrizes – a diretriz era mudar;

- A nomeação de um Diretor “de fora do sistema”, com o argumento da isenção, mas que implicava em ter um dirigente que desconhecia totalmente as características e idiossincrasias tanto da pesquisa quanto da extensão;
  - As críticas de opinião pública ao período de eficiência baixa gerada pelo processo de mudança;
  - Nessa fase, observou-se o enfraquecimento do segmento extensão rural, e os funcionários pertencentes ao segmento pesquisa assumiram os principais postos na nova instituição.
3. Na fase de reversão da municipalização e a consolidação da fusão:
- As reações e resistências às mudanças foram mais intensas que o esperado;
  - Tanto agricultores quanto funcionários avaliavam que tudo havia piorado (momento negativo próprio da mudança);
  - A renovação dos acordos coletivos de trabalho complicou o momento da mudança, com o estabelecimento de tetos salariais;
  - A mudança de Secretário, após os primeiros dois anos significou a descontinuidade do projeto de municipalização, pois o novo secretário era um ex-extensionista e tinha compromissos com o grupo da extensão em recuperar o prestígio dessa atividade e os espaços perdidos por ela com a municipalização e com a fusão (até o nome da EPAGRI foi mudado sob sua gestão);
  - O resgate das estruturas regionais para a administração da Sede;
  - No fim do governo Kleinübing, observa-se a adesão de segmentos de funcionários que percebiam que a fusão era irreversível, aos esforços de implantação do planejamento estratégico, como forma de estudar cenários, estabelecer diretrizes e melhorar o gerenciamento da empresa;
  - No início do governo do PMDB os grupos da extensão rural começam a aumentar seu poder, esboçando uma nova fase.

### **5.3 O CONTEÚDO DA MUDANÇA**

Neste tópico, procurou-se destacar, como componentes que expressam o conteúdo da mudança organizacional e especialmente do processo de fusão, na percepção dos sujeitos da pesquisa, as seguintes dimensões: em primeiro lugar os impactos da mudança no modelo organizacional da Secretaria da Agricultura e os reflexos da municipalização na organização dos Municípios. Em segundo lugar, as decorrências dessa mudança no

processo gerencial e organizacional mais amplo da EPAGRI. Em seguida buscou-se, nas falas dos sujeitos da pesquisa, compreender as mudanças percebidas no fazer pesquisa e no fazer extensão rural em Santa Catarina. O *cui bono?* da mudança foi objeto do tópico seguinte, no qual se procurou apreender os ganhos e as perdas sentidas pelos entrevistados em relação aos segmentos envolvidos na fusão. Finalmente uma visão das tendências que esses entrevistados expressaram para a pesquisa e para a extensão rural, como resultado da experiência vivenciada com a fusão.

### **5.3.1 Mudanças no modelo organizacional da Secretaria da Agricultura**

De acordo com a percepção dos entrevistados, a fusão foi uma mudança estrutural muito grande, que teve reflexos na Secretaria da Agricultura. Até aquele momento a Secretaria da Agricultura nunca tinha sofrido investidas de candidatos e ninguém acreditava que ela tivesse potencial de eleger candidatos a deputado estadual, federal, ou até um governador. Não havia demandas políticas sobre a Secretaria da Agricultura; os políticos preferiam outras pastas, como Transportes, Educação ou Saúde, que estavam sempre na mídia. Isso fez com que durante muitos anos, por várias gestões, as empresas da Secretaria da Agricultura tivessem sido comandadas por técnicos, que por sua vez escolhiam seus coordenadores, seus supervisores ou promoviam eleições entre o corpo técnico.

Do ponto de vista interno, a Secretaria da Agricultura funcionou até 1991, quase como *“um órgão à parte das empresas”*, conduzindo alguns projetos independentemente das empresas. A função do Secretário era de um animador, um coordenador; alguns processos dentro da Secretaria passavam por ele, porque era o Secretário de Estado, *“mas quando ele chegava na ACARESC e dizia: ‘Pessoal, vamos mudar esse projeto pra cá ou pra acolá’*”, na verdade nada acontecia; ele nunca teve autoridade para interferir. Na ACARESC, por exemplo, quem mandava, em última instância, era a Junta Governativa. E o Presidente da ACARESC entrava por indicação do Governador.

Com a fusão, a estrutura mudou em toda a Secretaria da Agricultura, que passou a ser a grande gestora do processo, e a ter no seu organograma, claramente definida, a posição do Secretário como o líder maior, não só da Secretaria, mas também das empresas. Ela passou a ficar hierarquicamente acima dos presidentes e das diretorias, e com toda a autonomia para interferir nas empresas. Portanto também em relação à EPAGRI, passou a haver entre o Governador e o Secretário um consenso de quem indicar para assumir a

Presidência e as Diretorias, porque o Secretário passou a ter uma ingerência grande sobre essas pessoas, que os secretários anteriores não tinham.

Na percepção de um entrevistado, até então o setor público agrícola de Santa Catarina podia ser visto como um sistema, no qual a Secretaria da Agricultura era uma pequena cabeça pensante, e para a execução das políticas existiam as empresas - a CIDASC, a ACARESC, a EMATER, a EMPASC, a ACARPESC e o IASC e a CEASA. Com a mudança, foi montada toda uma estrutura dentro da Secretaria da Agricultura, com várias Diretorias; nos Regionais também foi criada mais uma estrutura; então, a Secretaria da Agricultura, que até então tinha só uma Diretoria Administrativa, para administrar verbas, orçamento e outras coisas, passou a ter várias diretorias, departamentos etc., com funções que deveriam ser das empresas vinculadas. Antes era um sistema, com uma lógica muito mais econômica. As outras secretarias eram enormes, cheias de departamentos e divisões; a Secretaria da Agricultura, ao contrário, era enxuta. Na avaliação desse entrevistado, na reforma administrativa mudou esse entendimento.

Segundo um dos entrevistados, dentro dessa nova estrutura, o novo Secretário, ao iniciar sua gestão, procurou se informar sobre os procedimentos para designação dos gerentes e responsáveis: *“Como é que se dá essa composição aqui, quem é que indica esses ‘caras’?”* E a resposta foi: *“Aqui é tudo interno”*, uma vez que o processo era endógeno. A sua conclusão foi óbvia: *“Ah, não, mas isso aqui está errado...”*. Assim o processo gerencial passou a ser totalmente dirigido pela Secretaria. Nada mais se fazia sem a anuência do Secretário. Ele tinha ingerência direta sobre os CTA's (hoje Gerências Regionais), cujo gerente ocupava um cargo político e se reportava em primeira mão ao Secretário, e não à EPAGRI. Também a autonomia administrativa, que antes, no tempo das empresas separadas era muito grande, foi quebrada.

### **5.3.2 Reflexos na organização dos Municípios**

Embora a municipalização da agricultura não tenha acontecido como constava no projeto, o processo de mudança fez com que as prefeituras *“crescessem”*. Essa decorrência da mudança foi apontada por alguns entrevistados, um dos quais considerou que esse crescimento ocorreu porque o Governo do Estado havia definido que, na municipalização *“... pra nós alocarmos recursos, pessoas, vocês [as prefeituras] têm que estar estruturados, têm que ter um orçamento municipal voltado à agricultura”*. Segundo ele, com essa mudança, a maioria dos municípios se estruturou, criou uma Secretaria de Agricultura,

contratou agrônomos, veterinários, técnicos agrícolas, e *“hoje em dia nós temos realmente um quadro completamente diferente”*. Para ele, essa estruturação ocorreu nos quatro anos do governo Kleinübing e está consolidada até hoje, a ponto de que alguns municípios se pautam pela seguinte posição: *“... nós temos vida própria, não precisamos mais do Governo do Estado, a não ser para alocar recursos em programas, mas nós mantemos a nossa agricultura aqui”*.

Por outro lado, uma consequência considerada altamente favorável do processo de mudança foi que a maior parte dos municípios que estruturaram uma secretaria, passou a destinar recursos para a agricultura dentro do seu orçamento. Por isso, mesmo considerando o refluxo que houve no processo, a avaliação é de que em grande parte dos municípios essa estruturação dos municípios e uma descentralização, acabaram ocorrendo. *“Claro que em uns ocorreu parcialmente, porque o Prefeito exerceu uma influência muito grande sobre o Conselho, ou porque o conselho não tinha personalidade, mas outros [municípios] não, outros cresceram...”*. A constatação, nesses depoimentos, é de que, como resultado dessa estruturação,

*“as prefeituras cresceram, os municípios cresceram, o exercício do Conselho Municipal de Agricultura fez com que os Sindicatos Rurais começassem a se preparar melhor; hoje em dia o PRONAF, que é o programa de agricultura familiar, também usa o mesmo critério do Conselho, então o Conselho agora está servindo para alocar recursos, para definir prioridades. [...] atualmente as Federações – a FETAESC, a FAESC -, as próprias cooperativas, estão participando desses conselhos e estão se preparando para isso. [...] isso foi fruto daquela semente jogada, foi um subproduto que inegavelmente hoje se reconhece como tendo origem naquele momento”*.

### **5.3.3 Decorrências no processo gerencial e organizacional da EPAGRI**

- **Aumento de custos com a mudança**

Um comentário que ocorreu com bastante frequência foi que o discurso do governo, justificando a fusão, era reduzir custos e fazer economia. Contudo, um reflexo da mudança sobre o qual praticamente não há divergências entre os entrevistados, é o relativo à deseconomia, a perda de recursos financeiros, com a eliminação das isenções fiscais que a ACARESC e a ACARPESC tinham. As duas empresas, como sociedades civis sem fins lucrativos, gozavam de prerrogativas de não recolher o INSS da parte patronal, o que significava 10% da folha. Isso somado à isenção do IPVA, IPTU, ISS, IR e outros, resultava num percentual ainda maior, o que, na informação contida num dos depoimentos,

*“equivalaria ao custeio da EPAGRI, ou até um pouco mais, porque o custeio é um valor muito variável. Mas no mínimo seria alguma coisa em torno de 10 ou 12% do valor da folha. Quer dizer, seria hoje algo entre 800 mil e um milhão de reais por mês. Durante oito anos. É uma loucura!”*

Nem todos os que se manifestaram sobre essa decorrência da mudança têm a exata dimensão do aumento dos custos que houve, mas todos têm a sensação de que foi uma perda financeira significativa. Os que dispunham dessa informação na memória, estimaram as perdas financeiras em *“500 mil dólares por mês”* ou *“um milhão de dólares por mês”*. Para um deles, se a intenção era reduzir custos, *“como se explica a decisão extremamente idiota de extinguir a ACARESC e com isso onerar a folha?”* No depoimento de outro sujeito, o próprio Secretário da Agricultura do Governo Kleinübing declarou na imprensa que a fusão, da forma que foi feita, *“acarretou aos cofres do Estado um prejuízo de um milhão de dólares por mês”*. A conclusão de um entrevistado, compartilhada por muitos outros, é de que se na fusão, ao invés de criar a EPAGRI, as demais empresas tivessem sido colocadas sob o *“guarda-chuva”* da ACARESC, o Estado teria feito uma grande economia porque, como empresa pública, a EPAGRI não tinha essa isenção.

Outra análise sugere que, se as empresas eram muito grandes, como constava do discurso oficial, com a fusão *“nenhuma diminuição foi feita”* porque apenas foram somadas as empresas. Na parte administrativa poderia ter sido dispensado ou remanejado um bom contingente de funcionários para outras instituições, o que não ocorreu. Entre os exemplos citados, o dos vigias: se cada empresa tinha dois, com a nova continua sendo preciso dois, porque o portão passou a ser um só. Mas todos os funcionários continuaram, segundo alguns entrevistados; e assim, pode ter diminuído o número de chefes, mas o número de funcionários permaneceu o mesmo e, portanto, a redução de custos de pessoal não aconteceu. Além disso, houve gastos adicionais com os novos postos e cargos nos CTA's ou Gerências Regionais. A enorme empresa resultante da fusão foi representada, por um dos entrevistados, como *“um paquiderme, que pra levantar a pata tem uma dificuldade enorme”*.

- **Interferências políticas no processo de mudança**

Embora grande parte dos entrevistados atribua a interesses políticos a mudança organizacional da Secretaria da Agricultura, no que se refere às decorrências desse processo alguns erros de implementação também foram identificados, cuja razão estaria no comprometimento da classe política contra a mudança. Exemplo disso é citado em um

depoimento, relatando que após a fusão, em plena época de estabilização econômica, um político que havia sido contra a mudança, se tornou Secretário de Estado e concedeu um aumento de salário muito significativo ao setor público agrícola, o que fez com que a participação dos salários da Secretaria da Agricultura na folha de pagamento do Estado crescesse em detrimento dos demais setores. A avaliação desse fato é de que essa decisão foi tomada em virtude de compromissos políticos anteriores, e de que criou “*um mal estar*”, principalmente em relação à Secretaria da Fazenda, pois os salários de muitos funcionários da EPAGRI excederam os salários de várias categorias que trabalham no setor financeiro do Estado.

Essa questão foi considerada crítica por um entrevistado, pois, segundo ele, resultou em uma permanente pressão para redução desse custo; foi ela, ainda, que forçou o governo seguinte a tentar demitir um conjunto grande de servidores e o atual governo a implantar o PDV (Plano de Demissão Voluntária) para tentar reduzir o montante da folha de pagamento da Agricultura. Essa atitude do Secretário, portanto, foi flagrantemente incompatível com o discurso do início do governo Kleinübing, que era de trabalhar mais, de ser efetivo, de ser racional e ter responsabilidade do ponto de vista dos recursos financeiros do Estado.

- **Equívocos no processo gerencial**

Um fator considerado importante na mudança, e apontado por mais de um entrevistado, diz respeito à instituição dos CTA's/Gerências Regionais como um novo nível hierárquico que antes não havia, o que, em alguns casos criou distorções, como por exemplo, um Gerente Regional que é técnico agrícola e, acima de tudo, um “*agente político*”, e que tem ingerência dentro das Estações Experimentais, coordena o trabalho de um pesquisador de alto nível e, na maioria das vezes tem uma atuação conflitante, interferindo, decidindo sobre prioridades na alocação de recursos para a geração de tecnologia, sem conhecimento nenhum: “*Ele tem ascendência direta sobre o pessoal da pesquisa, e no dia a dia isso é muito forte*”.

Outra decorrência mencionada é que como os CTA's/Gerências Regionais são postos políticos, isto fez com que a extensão perdesse a linha hierárquica direta, e o extensionista de campo começou a ter dois ou três chefes, o que criou ambigüidades. Esta definição, que sempre foi básica na extensão rural, que é ter claras as linhas de comando, deixou de existir. Relacionado a essa desestruturação, a partir de 1991, no âmbito do processo de planejamento que foi instaurado, foram abolidos todos os relatórios

institucionais, que sempre fizeram parte da prática da extensão. Segundo um entrevistado, o diretor, que resolveu abolir os relatórios o fez porque pretendia determinar mudanças na forma dos relatórios e porque ele declarava que

*“relatório não me diz nada. O técnico dizer num relatório que ele trabalhou oito horas por dia, que dessas oito horas ele passou em média três ou quatro no campo, cinco ou três no escritório, que fez um plano de crédito, ou fez dez planos de crédito, ou não fez plano de crédito, que ele assistiu cem famílias [...] ou mil famílias, isso nada mais me interessa. Me interessa saber o seguinte: Eu tenho um grupo de produtores num local X e eles têm hoje uma renda, digamos, de mil reais por ano, e daqui a cinco anos eu faço um levantamento e esses produtores têm uma renda de dois mil reais por ano. Então a ação do extensionista foi boa”.*

Entretanto, para esse entrevistado, nunca se conseguiu uma forma adequada de medir essa ação. E então, *“estupidamente, aboliram os relatórios, e como o pessoal passou pros municípios, aboliram o acompanhamento e a avaliação. E aí o relatório institucional também se inviabilizou”.* Como resultado disso, não há indicador nenhum para avaliar nada. Atualmente é que o pessoal está tentando resgatar isso, com o “Acompanhamento e Avaliação”. Como consequência disso, sob seu ponto de vista, o pessoal da extensão, hoje, deve estar distribuído de acordo

*“com ‘aquelas’ médias estatísticas: 30% deve continuar fazendo tudo exatamente como fazia antes [da fusão], não está ‘dando bola’, porque é gente que trabalha independentemente de pressão externa; uns 30% devem estar ‘em cima do muro’, ou seja, faz um pouco, cai a qualidade etc. e tal...; e uns 40 ou 30%, deixaram de fazer, porque sabem que não tem cobrança, que não tem ninguém que incomode, então... ‘eu vou tratar da minha vida, vou fazer minhas coisas, vou abrir um escritório, uma casa agropecuária, vou cuidar da minha propriedade”.*

Na avaliação contida em um depoimento, essa é a tendência na EPAGRI, por estar sem acompanhamento, sem avaliação e sem um plano de trabalho. Na percepção de outro entrevistado, a consequência desse processo de mudança foi a deterioração da assistência técnica, com os agricultores se queixando muito do seu trabalho.

Outro exemplo de gestão equivocada, citado por um entrevistado, ocorreu nos anos do governo do PMDB, que, em sua opinião, foram *“quase que uma volta à Idade Média”*, pois o corpo gerencial do governo era muito ruim. Ele descreve um evento que ocorreu na EPAGRI, em que o governador *“chegou aqui e disse que ia ocupar esse prédio. Aí o pessoal foi lá e arreventou tudo lá embaixo [ala da Diretoria, no andar térreo do prédio]. Diz-se ‘à boca pequena’ que custou cento e cinquenta mil reais só pra levantar e baixar parede ali”.* Como alternativa para abrigar a Diretoria, a biblioteca foi desalojada.

*“Tu acreditas que eles chegaram a tirar a biblioteca – a primeira coisa que eles desmancharam não foi a oficina nem o almoxarifado, foi a biblioteca; e levaram lá pra longe. Eles jogaram a biblioteca lá nos fundos da Secretaria da Agricultura, num lugar em que chovia em cima dos livros”.*

Essa ocupação da biblioteca, na interpretação do entrevistado, foi “*emblemática*”:

*“Se não fosse a biblioteca, até passaria como um acontecimento infausto... Mas é muito mais do que isso. A biblioteca... é a fonte do saber [...] o lugar onde se deposita o saber, é o oráculo... do pesquisador. Então quando o ‘cara’ vai lá, tira o pessoal da biblioteca e ocupa a biblioteca para qualquer outra função, ele denota o tratamento que foi dado pra essa empresa, entendeu?”*

Na conclusão dessa reforma do prédio, a mudança do governador acabou não acontecendo devido às turbulências do final do mandato. No início da gestão seguinte tudo teve que ser refeito para novamente acomodar a Direção da EPAGRI e a biblioteca retornou ao seu espaço original.

- **Mudança dos critérios para escolha das gerências e seus impactos sobre o corpo funcional**

Desde a municipalização e a fusão das empresas, havia mudado o critério de escolha das gerências e chefias regionais, locais e da sede da EPAGRI. A maioria dos entrevistados afirma que, até então o critério era apenas técnico, mas na visão de um entrevistado também era importante ter ligações políticas, “*mas era condição sine qua non ter as duas coisas*”. A mudança, então foi no sentido de que “*hoje se tu tiveres amparo político, não se vê mais outro fator*”. Isto, na visão desse entrevistado, significa um risco muito grande, pois “*às vezes você tem sorte de ter um ‘cara’ com boa corrida política e que está preocupado com outras coisas além da política. Às vezes você tem sorte*”.

Essa mudança, na sua avaliação, teve decorrências importantes, pois permitiu que a EPAGRI fosse administrada com um nível alto de incompetência gerencial e técnica: “*uma empresa privada, gerida como são geridas as empresas estatais, não duraria trinta dias, ela entraria em falência, quebraria*”. Em sua opinião, não há nenhuma possibilidade de gerir uma empresa “*com gerentes desse quilate, não comprometidos com a qualidade nem com o conhecimento da função*”. O fato da “*coisa pública*” ser tão mal gerida no Brasil como um todo, para esse entrevistado, é responsável pelos maus resultados em que se encontram as empresas estatais, e pela entrada, com tanta força, do pensamento liberal.

Outra decorrência dessa falta de preparo dos gerentes para administrar as atividades de pesquisa e extensão é que não foi articulado um plano de ação conjunto pesquisa e extensão.

*“Basta dizer [...] que quando assumimos, em 95, ainda não havia um plano da EPAGRI, havia um plano de trabalho da pesquisa [...] e havia em outro documento, as ações da extensão rural. E nós ainda levamos dois anos para fazer com que a empresa se conscientizasse e criasse o Plano de Ação Estratégica [...] da EPAGRI e não das atividades em separado, como vinha acontecendo”.*

Foram citados vários impactos dessa mudança sobre os funcionários da EPAGRI, em geral. Na opinião de um dos sujeitos, sempre que os funcionários relembram 1991, voltam a pensar: *“se aquilo pôde acontecer, qualquer coisa pode acontecer”*, o que faz com que as pessoas trabalhem com um grau de instabilidade muito grande. À primeira vista isso não parece muito importante, mas essa insegurança foi considerada altamente prejudicial; por exemplo, na extensão rural, certas coisas que eram consideradas verdadeiros *“dogmas”*, em que todos acreditavam - como a hierarquia e o pré-serviço - ou mudaram ou não existem mais.

A propósito desse sentimento, um dos entrevistados expressa a percepção de vários outros, de que a EPAGRI, como uma empresa estatal, é muito vulnerável: *“amanhã poderá estar na mão de outro administrador, [...] e aí tu não sabes quem virá!”*. Segundo ele, a esperança que os funcionários têm é que venha alguém com competência, já que nos últimos anos pontuou, na alta gerência das empresas do Estado *“gente tão incompetente!”*.

A consequência dessa instabilidade pôde ser vista quando foi proposto um Plano de Demissão Incentivada em 1999: *“o pessoal adere em massa”* pois não tem motivação para permanecer trabalhando. A maior parte dos entrevistados que estão atuando ainda hoje na EPAGRI, compartilha desse sentimento: *“Eu vejo com muito temor o futuro dessa empresa, e de outras empresas do Estado, sabe? [...] deveria ter um processo diferente [...] o governador deveria ter um alto escalão governamental com uma visão estratégica de Estado pra gerir essas coisas”*. Sua constatação é de que no Brasil não existe a visão estratégica federal, estadual e nem municipal, e isso se reflete no gerenciamento das empresas, pois não se tem a visão do que é fundamental, aquilo que não pode sofrer solução de continuidade. Essa sensação de que tudo corre ao sabor da política levou um entrevistado a concluir que *“Aqui as ‘peças’ são mexidas... tudo é peça, tudo pode”*.

Outras conseqüências citadas foram a desmotivação do pessoal, que “*é enorme*” e a falta de criatividade: “*os serviços de pesquisa e extensão só andaram por inércia, durante seis ou sete anos, graças ao embasamento que tinham tido, porque se você for analisar, a criatividade de lá pra cá é um zero*”. Um entrevistado menciona, ainda, um aspecto preocupante quando se fala, tanto em desmotivação dos funcionários, quanto em sustentabilidade da organização: “*esse governo fica permanentemente falando sobre ‘empresas deficitárias’ [referindo-se à EPAGRI], paga a EPAGRI em último lugar todos os meses, sob o argumento de que a empresa é deficitária. Quer dizer, jogando a opinião pública contra a organização*”.

- **O estresse da mudança como fator desencadeante de doenças**

Uma evidência da intensidade do estresse gerada pela mudança foi as repercussões que houve na saúde dos funcionários e de suas famílias. Essas repercussões foram relatadas no depoimento do médico da EPAGRI que, na fase anterior à mudança havia sido o médico da ACARESC, desde 1979. Ele acompanhou o processo de mudança e, na sua percepção, o que caracterizou aquele momento foi a “*dificuldade de adaptação*” entre as duas empresas – a EMPASC e a ACARESC. “*Quanto à ACARPESC, eles eram poucos e esses, me parece, não sofreram tanto*”. Ele, como médico, também sentiu as pressões, sendo “*cobrado pelos dois lados*”, ou seja, por um lado o pessoal da ACARESC dizia que ele tinha que continuar como médico deles e por outro lado o pessoal da EMPASC reclamava que ele não os “*conhecia pelo nome*”, da forma que conhecia os funcionários da ACARESC. “*O que eu senti foi o seguinte: houve medo de ambas as partes*”.

As suas observações, com base no que ouvia e diagnosticava no consultório médico, são de que predominava um sentimento de “*disputa pelo poder - por ter gerências, e medo de perder a essência*”. O seu depoimento é de que os técnicos, de ambos os lados, sentiam que seu trabalho era essencial, nobre, e ele percebia que eles saíam das reuniões estressados e iam direto para o consultório. Aí ele podia constatar que eles apresentavam aumento da pressão arterial, dores no peito, etc., por causa das discussões que se passavam nessas reuniões, que para eles significava decidir quem era mais importante, se pesquisa ou extensão. Isso ocorreu principalmente na área técnica, “*mas como os técnicos mobilizam opinião, transferiram isso também pros administrativos, e chegou o momento em que até o pessoal dos serviços gerais, de limpeza, estava vivendo isso*”.

De acordo com a sua observação, o primeiro ano foi especialmente difícil, e somente depois do segundo ano é que a situação começou a melhorar. Em sua avaliação, contudo, ficaram seqüelas desse ambiente de estresse, tendo aumentado o número de hipertensos, nos que já eram hipertensos leves a hipertensão aumentou, houve diversos casos de depressão, inclusive *“dois com depressão muito grave, que precisaram intervenção”*, aumento de consumo de álcool, excesso de cigarro, competição de permanecer o maior número de horas dentro da empresa para mostrar dedicação e competência.

Sua situação de médico o fazia sentir-se *“como num confessionário”*, de onde ele percebia que os participantes de uma mesma reunião vinham para o consultório mal, fazendo comentários que expressavam opiniões e sentimentos contrários sobre os mesmos assuntos, e queriam até cooptá-lo, chamando-o para jantar em suas casas, alertando-o para *“ter cuidado [...] com fulano”*. Segundo ele, o nome do que sucedeu é *“neurose, [...] neurose coletiva”*. Para ele, isso aconteceu *“de ambos os lados [EMPASC e ACARESC]”*, gerando úlceras agudas, gastrites, esofagite de refluxo, piques hipertensivos, crises coronarianas – *“pelo menos três funcionários tiveram que se submeter até a cateterismo, e antes não tinham problema de coronárias”*.

Ele ainda apontou, como doenças desencadeadas pela emoção e pelo estresse que os funcionários sofreram, dois infartes, crises de asma, bronco-espasmos severos, dores de cabeça, angústia, suores frios, dores no peito, fugas psicológicas, doença de pânico e insônia. Em suma, neuroses agudas. Isso afetou todos os funcionários, desde técnicos até o pessoal dos serviços básicos, e repercutiu nas suas famílias. *“Muitas esposas vinham a mim e diziam: ‘doutor, eu não agüento mais, dê alguma coisa pra esse homem porque ele não dorme, só fala na empresa o dia todo, da manhã à noite’”*. Curioso, no seu depoimento, é o registro de que, proporcionalmente, a maior parte dos problemas foi registrada com os homens, que têm *“mais ânsia de poder”* e que as mulheres conseguem enfrentar melhor essas situações; por outro lado, ele observou que os funcionários com mais idade sofreram muito mais do que os mais jovens.

*“Eu considerei [...] uma adaptação muito difícil”*, foi sua avaliação geral. Quanto ao motivo principal, *“senti [...] que mexeu com corporativismo – apesar de haver dois grupos com a mesma função [formação] de agrônomos e veterinários, eu senti que eles não viam a coisa assim. Eles viam assim: extensionista e pesquisador. Não era na formação que se via o corporativismo...”*

- Criação de um nível hierárquico e suas implicações no processo de planejamento

O argumento para a instituição dos CTA's/Gerências Regionais foi que, como os técnicos estavam à disposição dos municípios, eles vivenciariam mais as dificuldades do agricultor e teriam condições de executar um trabalho melhor, se ficassem desligados da Sede. Para um dos entrevistados,

*“disso resultou um tipo de planejamento na EPAGRI, que é um absurdo! Ao invés de nós termos um grande programa de desenvolvimento agrícola para o Estado de Santa Catarina, temos um conjunto dos planejamentos regionais que, somados, resultam no planejamento estadual”.*

Na sua avaliação, esta elaboração “de baixo pra cima” não se aplicaria nessa questão. Ela procura dar um ar democrático a algo em que isso não é pertinente, pois deveria ser derivado de uma política agrícola mais séria. Ele estabelece um paralelo com o que ocorre nas sociedades mais desenvolvidas, em que o setor urbano financia o meio rural, e a nossa, em que se dá o inverso, ou seja, o trabalhador rural é que financia o trabalhador urbano. *“E, portanto, quanto mais se produzir, quanto mais excesso de produção houver, e quanto mais cair o preço, será melhor para as elites dirigentes”.* Sua crítica é que não existe nenhuma política nesse sentido e que, no nível estadual, essa seria uma das principais atribuições do serviço de extensão rural e do Instituto CEPA.

#### **5.3.4 Mudanças no fazer pesquisa e extensão**

Segundo as percepções de alguns entrevistados o processo de mudança que resultou na fusão das empresas da Secretaria da Agricultura não provocou quaisquer alterações no fazer pesquisa ou no fazer extensão rural em Santa Catarina. Para um deles, a pesquisa tem bons pesquisadores e tem grandes êxitos; a área da pesca também tem tido bastante êxito, mas são atividades que vêm caminhando há tempo, não são coisas recentes:

*“Não se pode dizer que tenham sido consequência da mudança. [...] tem coisas boas ocorrendo por aí, tanto na pesquisa, como na assistência técnica, na área da pesca, na área da apicultura. A gente não pode dizer: ‘Pronto acabou tudo, destruiu tudo, não, não é bem assim’. O que desapareceu foi uma certa qualificação das coisas, que desapareceu em termos institucionais”.*

Se na opinião desse entrevistado nada piorou com a mudança, o depoimento de um outro entrevistado expressa a percepção de que, como na fusão prevaleceu a decisão

política e não a técnica, nenhum dos serviços anteriores continuou a funcionar como funcionava antes. Nas palavras de outro sujeito da pesquisa:

*“No fazer pesquisa, nada melhorou. No fazer extensão, nada melhorou. Integração entre os dois? Nunca houve integração. E continua não havendo. Porque esse era um dos pilares [do projeto de fusão] – a integração pesquisa-extensão, mas continuam sendo tribos diferentes. Até hoje, passados quase dez anos, são tribos diferentes. Convivendo juntos, mas... russos são russos, 'chechenos' são 'chechenos' [...] Porque são culturas diferentes. Mesmo se tivesse entrado mais gente nova no transcurso desse tempo após a fusão, não teria mudado”.*

Para ele, a impossibilidade de mudança se explica porque o projeto de fazer pesquisa e extensão rural juntas “é absurdo”, e que é preciso existir uma área com autonomia para fazer pesquisa e uma área com autonomia para fazer extensão rural. São áreas em que “tudo é diferente: o método, os princípios, a filosofia, tudo é diferente”. Ele cita experiências que conheceu, como a dos Estados Unidos e da Austrália, onde é dessa maneira, em estruturas diferentes, que os serviços são organizados. Outros entrevistados também citaram experiências que conheceram, de outros países, como a Inglaterra e o Japão, cujos modelos de atuação nunca reuniram sob uma mesma organização as atividades de pesquisa e de extensão. Citaram ainda, que em grande parte dos países, inclusive, as atividades de assistência técnica aos produtores já foi desestatizada.

São vários os entrevistados que acham que com a fusão “não houve nenhuma ruptura no fazer pesquisa”; que “na essência, não mudou coisa alguma”. O que se observa, segundo eles, é que os pesquisadores reclamam que perderam um pouco da liberdade que eles tinham dentro da Estação Experimental, por que agora existe um gerente regional que “manda” nela, e antes a Estação tinha autonomia e se comunicava diretamente com a sede. A principal reclamação, portanto, seria a existência de um canal burocrático a mais, ao qual ele tem que dar atenção. Mas, com relação à essência da pesquisa, para esses entrevistados, não houve mudanças significativas. Eles acham que os trabalhos são muito bons, mas são os trabalhos que a pesquisa já vinha fazendo antes, que nada se alterou. Mesmo as tentativas de mudar “o ângulo de vista do pesquisador, em vez do produto, pra cadeia produtiva” não resultaram em reformulações e, na realidade, o pesquisador continua trabalhando com o foco no produto.

Outro entrevistado vai além, e aponta para uma mudança que considera importante, que foi “a descaracterização do que é pesquisa e que é extensão”. Um indicador disso foi o fato de não terem criado, no início da empresa, uma diretoria de extensão e uma de pesquisa. Mais tarde isto mudou, “chegaram à conclusão que precisava uma diretoria de

*pesquisa e uma de extensão dentro da empresa*". Elas existiram por um ano, depois a estrutura foi alterada novamente *"e hoje nós estamos sem diretoria de extensão e sem diretoria de pesquisa"*. Em seu ponto de vista essa distinção seria importante para que a diretoria de pesquisa *"se entendesse diretamente com as estações experimentais"* e a de extensão *"se correspondesse diretamente com os extensionistas"*. Segundo sua avaliação, sempre que há um só gerente para pesquisa e extensão, *"como tem atualmente, se ele é da pesquisa, tem dificuldade de administrar a extensão, e se for um extensionista, ele tem dificuldade para administrar os pesquisadores... a coisa não tem funcionado e o próprio gerente atual reconhece"*.

Numa visão ampla do processo, mesmo passados quase dez anos da mudança, um dos entrevistados afirma: *"Eu não me atreveria a dizer que houve muita mudança, porque nós ainda estamos sob o efeito inercial"*. Para ele, por um lado, a maioria dos técnicos da EPAGRI tem uma visão muito clara da problemática agrícola do Estado, do que seria preciso fazer. Por outro lado, a preocupação que ele expressa é com o fato dos técnicos gastarem

*"metade do seu tempo e energia preocupados com o amanhã – se vão ter emprego, se vão ter dinheiro para tocar o seu projeto até o final. Eles estão tendo que sofrer por falta de visão estratégica das lideranças públicas do país, e esse sofrimento acaba repercutindo no desempenho do dia a dia [...], que poderia estar contribuindo para a sociedade de uma forma muito mais positiva, se não tivesse que se preocupar com o amanhã, noventa por cento do seu tempo"*.

Ele pondera, contudo, que não é possível saber até onde *"aquele momento de profunda modificação de 91"* é responsável por esta mudança. *"Não dá para correlacionar tanto assim. Eu acho que seria superdimensionar aquele momento"*, dizer que a fusão levou a essa situação.

Outro entrevistado complementa essa avaliação, afirmando que outro grande mal, e que retarda uma mudança mais efetiva, é que não há renovação de *"sangue"*. Se entrasse gente nova, já dentro dessa nova situação, então essas cabeças já seriam formadas dentro da nova cultura, o que sem dúvida diluiria as resistências.

A maioria dos entrevistados, contudo, apontou para a ocorrência de mudanças – para melhor ou para pior, de pouca expressão ou de grande impacto. As mudanças citadas dizem respeito às seguintes questões:

- **Integração pesquisa x extensão**

Na visão de alguns entrevistados a principal mudança foi no sentido da maior integração entre pesquisa e extensão. Eles consideram que hoje ela é muito maior do que era, do que se pensava que pudesse ser, no início do processo. Isso foi considerado por muitos como *“um avanço”*. Na análise de um dos sujeitos da pesquisa, o fato de ter havido a fusão estimulou essa troca: *“Porque misturou. Mesmo à força, mas misturou. Na mistura cada um teve que adquirir um pouco do outro”*.

Nas palavras de um entrevistado, *“um está entendendo melhor o que o outro faz...”*, e de outro, *“a pesquisa está hoje muito mais próxima da extensão rural”*. A melhoria dessa integração é exemplificada, por um dos sujeitos da pesquisa, pela situação em que *“o extensionista identifica o problema do produtor e a pesquisa começa um trabalho de observação, que pode se transformar num trabalho de pesquisa ou simplesmente a solução do problema”*. Outro avanço apontado é que hoje o produtor vai para dentro da Estação da EPAGRI, e discute os seus problemas com os extensionistas e com os pesquisadores, o que não existia no passado.

Assim, uma outra observação é de que houve um avanço substancial na integração entre pesquisador, extensionista e produtor após a fusão. Segundo um entrevistado, nem o extensionista, nem o pesquisador podem mais trabalhar isolados; eles devem participar de reuniões com agricultores, conviver com as cooperativas. Outro entrevistado destaca que o método de trabalho que existe atualmente *“aproxima o gerador da tecnologia, do consumidor final, com a estreita participação do difusor, que é o extensionista”*. Ele considera um avanço, também o fato de que hoje o resultado final da pesquisa é validado na propriedade do produtor.

Outro depoimento, porém, enfatiza que o importante é que na interface do extensionista com a pesquisa, o técnico da extensão tenha uma atuação um pouco mais científica, *“uma capacidade interpretativa, científica, analisar um pouco mais”*. Nesse mesmo sentido, outra decorrência da fusão foi que a convivência da pesquisa com a extensão fez com que crescesse o nível técnico, especialmente dos extensionistas de campo: *“... melhorou o desempenho técnico do extensionista, que passou a receber treinamento do pesquisador, que é um profissional muito mais bem preparado”*. Esse crescimento, embora não tenha sido considerado *“nada substancial”*, mesmo assim *“foi um crescimento”*. Para outro entrevistado, essa integração está ocorrendo, mas não na velocidade que deveria ter

acontecido: *“Eu acho que tem muita coisa que ainda está se fazendo da forma antiga, considerando que já se passaram dez anos”*.

Outro aspecto dessa integração que foi destacado, diz respeito à área programática, na qual se procurou também fazer com que pesquisa e extensão, estando dentro da mesma “casa”, começassem a programar de forma conjunta as suas atividades. Um exemplo citado para exemplificar essa integração foi os dois últimos Programas de Trabalho da EPAGRI, que já contemplavam projetos que não eram de pesquisa nem de extensão, *“eram projetos, digamos assim, de desenvolvimento”*. Na sua opinião, *“já está começando a ficar difícil de separar as coisas”*.

Um entrevistado detalha as duas vias dessa integração: a pesquisa, procurando a experiência do extensionista e o pesquisador levando um pouco mais de base tecnológica ao extensionista. Segundo ele, essa era a idéia original do projeto, mas na sua avaliação, esse processo nunca chegou a se consolidar efetivamente, e ainda hoje *“há uma separação [entre] os técnicos que pertencem à pesquisa e os que pertencem à extensão. Eles estão dentro da mesma casa, mas ainda continua não havendo uma interação adequada”*.

Essa percepção é compartilhada por outros entrevistados. Um deles expressa sua opinião dizendo que

*“não houve grande avanço no fazer pesquisa e o fazer extensão. Mas insisto que outros fatores interferiram. [...] eu diria que tanto a pesquisa como a extensão tiveram um leve crescimento interno, no nível técnico, mas em termos de trabalho, de cumprir as tarefas para que foram criadas, eu diria que as duas... caíram”*.

Há o segmento dos entrevistados para quem a integração ficou só no “propósito” ou “no discurso”. *“Há uma certa divisão, principalmente entre pesquisadores e extensionistas. Não houve a formação de um corpo homogêneo ali, um novo entendimento”*. Também na interpretação de um entrevistado que faz parte do quadro funcional,

*“O discurso era o da integração. Agora tu me perguntas: ‘melhorou a integração?’ [...] Pelo que eu vejo, eu não acredito. Por que continua o corporativismo ainda bastante grande. [...] Há, na verdade, um gap tecnológico, sociológico, entre as duas tribos; via de regra elas não se aceitam, sabe? [...] o pessoal tem uma animosidade quando se encontra. [...] O pesquisador tem uma visão um pouco mais de longo prazo, porque ele sabe que não consegue resolver os assuntos no curto prazo. Então como o pesquisador começa a colocar até a base filosófica [...] de um processo, o extensionista, imediatista, está precisando da resposta pra ontem e já está se irritando com aquele embasamento científico [...] ele prefere o atalho -, e daí tu ficas com aquela dificuldade de fazer funcionar [...] por que um diz uma coisa e o outro espera outra”*.

Constatando a fraca integração entre a pesquisa e a extensão, que em sua opinião permanece até hoje, outro entrevistado cita uma observação que, segundo ele, se ouvia freqüentemente na época da mudança: *“por mais que você bata azeite e água, não precisa centrifugar de novo pra que eles se isolem”*. Contudo, mesmo considerando a debilidade desse processo de integração, ele reconhece que *“apesar de tudo, hoje eles estão muito mais próximos”*.

Outro entrevistado, contudo, embora reconhecendo que houve alguns avanços faz uma ressalva. O problema que ele coloca, é saber até que ponto se pode atribuir *“que isso é tantos por cento resultante de tal força social ou não. Nós nunca vamos saber como é que teria sido se não tivesse havido a fusão”*.

- **A essência do trabalho da extensão rural**

Ao refletir sobre as mudanças ocorridas a partir da fusão, um dos sujeitos da pesquisa cita a perda *“daquela cultura do extensionista, [...] de estar envolvido com o desenvolvimento do agricultor, de transmitir todas aquelas técnicas de como ensinar a desenvolver um determinado projeto, uma lavoura, uma criação etc.”*. Ele considera essa perda *“lamentável”*, mas entende que é preciso levar em conta que isso não foi só conseqüência da fusão, mas que outros fatores interferiram, como a falta de recursos para a extensão e principalmente para a pesquisa, para a contratação de novos técnicos, o fato de que o quadro funcional da EPAGRI envelheceu, diminuiu com as aposentadorias, entre outros. Mesmo considerando tudo isso, na sua opinião o processo de fusão teve um pouco de responsabilidade nisso.

Existem, contudo, visões bem mais enfáticas sobre essas mudanças no “fazer” da extensão. Um dos entrevistados cita, entre elas, a extinção da maior parte dos programas (gestão da propriedade, Juventude Rural, Economia Doméstica, Organização de Grupos de Agricultores nas Comunidades, grupos de jovens, grupos de senhoras), permanecendo apenas os programas considerados muito importantes, como o microbacias e o treinamento de agricultores, que passou a ser chamado de profissionalização. Outra mudança foi a substituição da metodologia básica da extensão rural, que incluía a presença do agente de extensão na casa do agricultor, na sua comunidade, vivenciando os seus problemas, trabalhando ele como parceiro. Para esse entrevistado, a importância disso é que, convivendo com o agricultor e com seus problemas, o extensionista ficava moralmente

desafiado a ajudar o agricultor a resolvê-los e tinha muito mais condições de fazê-lo do que atualmente. Uma terceira mudança citada foi a deturpação de alguns trabalhos, como o de Economia Doméstica, transformando-os em movimentos de reivindicação, com caráter político partidário.

A visão contida em um dos depoimentos foi de que essa mudança, com o abandono da parte de assistência técnica, como havia sido proposto no projeto inicial de municipalização, representava a perda de uma parte significativa do trabalho de extensão, implicando em mais que um enfraquecimento institucional, na verdade era quase uma extinção da extensão rural no Estado de Santa Catarina.

Isso que foi considerado uma perda, contudo, é visto de outra maneira, por outros sujeitos. Um dos entrevistados define o que seria o grande trabalho do extensionista e o principal papel da extensão rural hoje:

*“Não mais aquele trabalho de ir lá, de casa em casa, [...] isso é inviável. Qual é o papel do extensionista hoje? É levantar essas questões: qual é o potencial do meu município? Onde é que eu posso avançar? Quais são as forças que eu posso articular pra poder fazer isso acontecer?”.*

Caso contrário,

*“se você chegar hoje pro nosso colega que está lá no município, e disser pra ele, visitar todo mundo, dar receita pra todo mundo, ele não vai ter tempo pra pensar nesse outro trabalho maior, se capacitar, articular, tentar levantar essas potencialidades; ele não tem tempo pra isso”.*

Na sua visão, a extensão rural necessita ser fortalecida e só terá futuro dentro dessa estratégia. E acrescenta que isso é válido para a pesquisa também, porque existem novas demandas, potenciais que não têm sido explorados.

Outra coisa que mudou foi sair daquela idéia que existia anteriormente na extensão rural, de atuar com base num Plano Municipal de Desenvolvimento Agrícola, que era, na verdade, um amontoado de propostas desconexas, que não tinha nada de estratégico, que era encaminhado ao Escritório Regional, e lá somado ao dos outros municípios compondo o Plano Regional de Agricultura. Então, o que se ganhou com a mudança, foi a possibilidade de passar a trabalhar, no Plano de Desenvolvimento, questões estratégicas (como a profissionalização), a organização por projetos, e a discussão de demandas (o que é uma demanda; as ações têm que ter um objetivo, uma meta, têm que estar amarradas a uma demanda, têm que estar dentro de uma conjuntura que justifique aquele tipo de atuação).

*“Então hoje se avançou nessa questão de trabalhar no campo do desenvolvimento, no campo da sustentabilidade. Eu acho que a empresa cresceu com isso. Isto é válido pra extensão e é válido pra pesquisa”.*

Na definição desses novos papéis da pesquisa e da extensão rural, muitos entrevistados concordam que realmente o *“fazer extensão rural”*, mudou. Entre as mudanças principais, uma das citadas é o perfil do extensionista, que numa visão que revela um pouco de saudosismo, é descrito como alguém que

*“... era capacitado e instruído para trabalhar em equipe; a postura dele diante dos agricultores [era de]... não participar em movimentos políticos partidários, para ele ficar isento disso, para ele poder ter acesso a todos os agricultores. Hoje ser candidato a vereador, a prefeito, é coisa comum na extensão rural. [...] Os próprios funcionários, os extensionistas são candidatos. Naquele tempo [...] ele não podia tomar uma posição político-partidária porque senão ele entrava em choque com o grupo contrário. [...] ele tinha que ter uma postura de educador. Porque a extensão rural é um serviço de educação. [...] hoje não é preciso haver aquele engajamento [...] na comunidade em que ele trabalhava, com base na observação participante do Malinowski, da Antropologia”.*

E para comprovar essas perdas, relata as queixas dos agricultores ligados à FETAEP, de que a atuação da extensão está falha quanto à qualidade do trabalho e ao compromisso dos extensionistas com os agricultores.

- **A qualificação do pessoal da extensão**

Outra mudança considerada relevante foi a formação, a capacitação dos técnicos da extensão, que pertenciam à antiga ACARESC. A EMPASC sempre havia tido uma política agressiva de desenvolvimento de recursos humanos; contudo o mesmo não acontecera com a extensão. Um dos entrevistados faz questão de enfatizar que *“não fazia parte da cultura da extensão rural valorizar o conhecimento – claro que isso não era dito, mas ninguém valorizava você sair, você se capacitar”*. Essa qualificação do pessoal de campo foi considerada, por vários entrevistados, como *“o indicador da mudança”*. *“O diferencial é a formação dos técnicos da antiga assistência técnica e extensão rural. Nenhum outro dado mede tão bem essa mudança como a capacitação do pessoal da extensão”*. Outro reflexo dessa mudança foi definido em relação ao quadro funcional, que passou a desempenhar suas funções *“com mais qualidade, ou pelo menos com mais consciência do que está fazendo”* e com possibilidade de ter maior intercâmbio com a pesquisa.

- **O trabalho por demanda**

Alguns entrevistados percebem que, principalmente na pesquisa, houve uma mudança: o que antes era um trabalho feito por oferta, hoje está evoluindo para ser um trabalho por demanda. E *“ouvir o outro lado, o lado da demanda, significa ouvir os interessados... É um novo modelo”*. Um deles, contudo, não atribui essa mudança só à fusão: *“A correlação é baixa, é 0,1”*. A ponderação é de que *“uma instituição não pode mais ficar distanciada de seu público, de seus clientes, mas eu acho que se não tivesse ocorrido a fusão, as coisas estariam [ocorrendo] da mesma forma”*.

Outro entrevistado, ao contrário, acha que houve mudança a partir da fusão, especialmente a partir do momento em se fez uma avaliação dos projetos de pesquisa; ele relata que se constituiu na EPAGRI uma comissão para avaliar o elenco de projetos e tentar redirecioná-las para as diretrizes do planejamento estratégico. Na sua percepção foi um processo traumático porque a proposta de como, por que e em benefício de quem fazer pesquisa era outra. Ele vê esse processo como algo *“crítico”*, algo ainda está em transição.

Mesmo assim, alguns depoimentos já apontam para avanços alcançados com esses ganhos de objetividade que teriam sido resultantes da fusão. Essa objetividade, de acordo com a explicação de um deles, significa chegar mais perto da real necessidade do produtor. Na percepção de outro entrevistado esse é um avanço que pode ser constatado pela reação dos agricultores atualmente, pois, segundo ele *“hoje, se você falar na extinção, ou simplesmente na paralisação [das atividades] da CIDASC ou da EPAGRI, eles entram em pânico”*. A experiência de um técnico da FETAESC, contudo, vai de encontro a essa percepção, afirmando que *“as demandas para lá encaminhadas [para a EPAGRI] nem sequer mereceram resposta”*.

- **A pesca e a apicultura**

No fazer pesquisa e extensão apícola, segundo o ex-Diretor do IASC, a mudança foi considerada desastrosa, e a passagem dos trabalhos de apicultura para uma empresa de maior porte, como a EPAGRI, foi um *“péssimo negócio”*, foi passar de uma entidade com grande autonomia de gestão, sem burocracias, que tinha um programa anual, sua verba própria, para uma situação em que simplesmente não há mais atividades de pesquisa. O IASC era uma unidade pequena, mas segundo seu ex-diretor, *“éramos muito mais do que somos hoje, apenas um apêndice de uma grande empresa”*. Além disso, perdeu a situação que tinha, de sediar as principais entidades de apicultura do mundo e com isso ter acesso a

toda a tecnologia que se produzia, o que lhe garantia uma posição de vanguarda tecnológica, tanto na concepção de equipamentos, como na criação de rainhas em bases racionais e padronização de colmeias. Ademais, como consequência, o Estado perdeu sua posição de maior produtor de mel do Brasil.

Também no que se refere à pesca, foram apontadas significativas mudanças na forma de trabalhar, particularmente referente à perda da autonomia administrativa e financeira e à possibilidade de estabelecer prioridades e executar os projetos sem precisar passar por tantas instâncias decisórias.

### 5.3.5 *Cui bono?*

Foi opinião quase unânime entre os entrevistados que a fusão das empresas foi um processo que provocou perdas e ganhos. Apenas um dos depoimentos expressou uma visão de que *“a fusão não promoveu avanços nem na pesquisa [...], nem na extensão”* e de que as dificuldades que advieram após a fusão, *“não tiveram muita coisa a ver com a fusão em si”*, e foram *“problemas circunstanciais que ocorreram, o governo federal alocando menos recursos, o governo estadual com mais dificuldades, também alocando menos recursos”*. Para a maioria dos entrevistados, ao contrário, foi possível identificar esses avanços ou retrocessos.

Na percepção de alguns, podem ser citados **ganhos que permearam todos os segmentos**. Um dos entrevistados afirma que, apesar de todos os problemas havidos em decorrência da fusão, também é possível citar avanços: *“Eu acho que nós tivemos uma coisa bastante interessante [...] no governo Kleinübing [...]: ele incorporou, colocou dentro dessas instituições a discussão do estratégico, do olhar pra frente. Até então se estava ali, só olhando o umbigo, a vida inteira olhando o umbigo [...]*. Ele também procura reconhecer o que considera como contribuições do governo Paulo Afonso:

*“ele teve todos os problemas que teve, mas na agricultura, [foi] muito importante a questão do resgate da extensão rural dos municípios. Não era a extensão [...] que nós propúnhamos, mas tirou os extensionistas de dentro do município, da ‘linha de fogo’, refluíu. Então isso foi importante! Porque o retrocesso em que o governo Kleinübing colocou a extensão rural, nesse ponto, foi muito forte. Muito forte!”*

Além disso, ele lembra, em seu depoimento, que no governo Paulo Afonso foi mantido o planejamento estratégico, que foi o que profissionalizou a empresa, começou a definir quem era quem, como é que se faz projetos, que ter projetos é ter compromisso,

como é que se busca dinheiro para um projeto, como deve ser gerenciado esse dinheiro do projeto, etc.; então, para ele, “o planejamento estratégico foi um passo muito importante pra profissionalizar a empresa”. Ele lembra ainda um outro ponto que considera positivo – “no final [do governo] teve outra coisa que também melhorou [...], que foi a implantação de um plano de cargos e salários para a pesquisa e a extensão juntas. Não era o plano que nós queríamos, mas era um plano que começava a disciplinar as coisas internamente”.

Outros ganhos citados dizem respeito à integração pesquisa-extensão (mesmo que essa integração não esteja consolidada, mas o fato de juntar esses dois segmentos já leva a uma integração que não acontecia antes, e isso é importante tanto para a extensão como para a pesquisa) e aos avanços na capacitação da extensão (se o pessoal da pesquisa dividiu com o pessoal da extensão os recursos e também as vagas de pós-graduação, em contrapartida isso resultou num avanço para o todo e quem ganha com isso não é só o técnico, mas é a própria instituição, a própria sociedade). Alguns entrevistados ainda mencionaram a fusão de unidades de apoio, que procurou racionalizar os serviços, e a redução no número de cargos de direção, uma vez que cada empresa tinha dois ou três diretores, e hoje a EPAGRI tem um Presidente e três diretores. Foram reduzidas também as gerências, muito embora na parte administrativa não tenha sido dispensado ou remanejado ninguém.

Na avaliação de grande parte dos entrevistados, entretanto, “perdeu todo mundo”; o processo de fusão foi desgastante e não significou avanços para nenhum dos segmentos envolvidos. De acordo com os depoimentos prestados,

*“a fusão foi ruim para todos os lados”;*

*“foi um processo que deixou marcas; não houve ganhos”;*

*“o processo não deixou vencedores”;*

*“não houve ganhos com essa fusão”;*

*“foi péssimo para todos”;*

*“em termos de prioridades, de procedimentos, [...] piorou tudo! Não existe mais avaliação de desempenho [...], não existe cobrança,... aquilo que nós tínhamos, que era uma espinha dorsal, aquilo se fragmentou”.*

Até mesmo um dos técnicos que participou do projeto de mudança reconhece que, se houve benefícios, eles são *“pontuais, então em termos gerais não acredito que a fusão tenha produzido grandes benefícios”*.

Um dos entrevistados, reportando-se à experiência que teve como Diretor no período pós-fusão, afirma que *“se algum dia alguém me consultasse [sobre a fusão] eu não teria nenhum item pra dizer: fundir é bom por causa disso. Sempre é ruim! Sempre é ruim”*.

Para outro ex-Diretor da fase pós-fusão, as perdas foram para as atividades de todas as empresas, porque a mudança foi implementada sob a administração de *“estranhos que não conheciam nada, a cultura, a filosofia, os valores e o trabalho, com a metodologia própria de cada uma das instituições”*, e não tiveram capacidade para parar, sentar e montar um plano de ação conjunta pesquisa e extensão.

As percepções expressas por um dos entrevistados, numa visão ampla do processo, é que a fusão *“desestruturou a pesquisa, o fluxo financeiro ficou extremamente comprometido, foram misturadas culturas completamente diferentes [...], as pessoas passaram a se entender menos [...] do que quando a necessidade de troca de informações era informal”*. Além disso, na sua análise,

*“tu conseguias reunir as pessoas com muito mais facilidade, e com mais isenção; elas sabiam que estavam ali contribuindo. Hoje, dentro da mesma casa, parece que a finalidade para a qual houve a fusão é a última coisa que leva as pessoas a trocarem informações no sentido de melhorar o sistema. Outra coisa: há um enorme corporativismo depois de todos esses anos”*.

No parecer de um ex-Presidente da EMPASC, também a fusão foi um processo que não trouxe benefícios. Segundo ele, *“pro Estado não foi bom! Nem prás empresas, nem pros funcionários, nem pro agricultor que é o seu principal beneficiário”*. E conclui: *“pros politiqueros acho que foi [bom], porque eles aumentaram o seu poder de penetração incrivelmente. [...] Então só foi bom pros politiqueros”*.

Uma das constatações mais curiosas é de que a fusão, que tinha como um dos principais objetivos integrar as empresas, seus objetivos e suas atividades, resultou, na opinião de alguns entrevistados, na criação de vários *“feudos”* – *“hoje você tem ‘n’ EPAGRI’s. Cada Gerência Regional tem uma vida independente. E está comprometida com questões políticas [...]. Hoje cada Gerência Regional é um feudo. Eles fazem o que bem entendem por lá e têm cobertura política e não obedecem voz de comando de ninguém”*.

Surpreendentemente o projeto, que era de fusão, produziu o oposto: *“Eles fragmentaram a organização”*.

Na avaliação de outro entrevistado, com a fusão *“... o Vilson Kleinübing extinguiu a extensão rural, e amordaçou a pesquisa agropecuária, [...] que entrou em descenso”*. Ele procura fazer uma projeção do que isso significa em termos de futuro: *“para a sociedade foi um desastre, no meu entender. E a realidade está demonstrando isso. [...] Porque que brevemente sentirá a falta de novas tecnologias”*.

Entre as **perdas que foram apontadas para a pesquisa agrícola** em Santa Catarina está o fato de que vários programas de pesquisa foram paralisados ou pelo menos enfraquecidos; um exemplo citado foi o programa de pesquisa em de gado de leite e gado de corte em Lages: *“Eles praticamente liquidaram tudo”*. Do ponto de vista da programação de pesquisa como um todo, a avaliação foi de que com as mudanças decorrentes da fusão, atualmente o pesquisador *“realiza mais ou menos um terço do que produzia em termos de rendimento profissional”*, porque ele não tem mais uma infra-estrutura adequada, os equipamentos estão sucateados, os veículos estão em mau estado, não tem um aporte financeiro regular, falta pessoal auxiliar e alguns periódicos importantes não têm tido suas assinaturas renovadas. Foi citada enfaticamente a perda do ambiente físico próprio - a sua sede e também a perda do contato direto dos pesquisadores com a sede, devido à criação de um canal burocrático a mais, que é a Gerência Regional.

Outra perda considerada importante é o sistema de avaliação de pesquisa da EMPASC, considerado *“muito rico”*, e que foi totalmente abandonado, além do seu plano de cargos e salários, que já estava consolidado e era adequado à dinâmica das atividades da pesquisa e ao seu programa de pós-graduação. O programa de pós-graduação foi um dos aspectos considerados de perda mais expressiva. Com os técnicos da extensão rural passando a entrar no mesmo sistema, os pesquisadores começaram a ter mais concorrentes às vagas e aos recursos destinados à pós-graduação. Ainda devido à falta de recursos, hoje os pesquisadores têm poucas possibilidades de aperfeiçoamento e de participação em eventos científicos. Outro aspecto lembrado por vários entrevistados como relevante nas perdas é a política de incentivo à demissão voluntária, que tem acelerado a saída precoce de muitos pesquisadores.

Além disso, considerou-se que os pesquisadores perderam expressivos espaços na administração da EPAGRI e conseqüentemente nas suas reivindicações e necessidades, e

na visão da pesquisa dentro da empresa. Um dos entrevistados, inclusive, analisa que antes da fusão, a pesquisa estava numa condição melhor do que a extensão rural porque, se esta, na ótica do neoliberalismo, há muito tempo já não é mais função do Estado, a pesquisa ainda é tida como função de governo. *“Então na própria questão de recursos, de fontes, me parece que a pesquisa teria ainda uma sobrevida maior [...], mas com essa junção, apesar de não ter mexido na pesquisa, mas nesse ambiente, a pesquisa saiu perdendo”*.

Por outro lado, não são muitos os aspectos citados como **ganhos para a pesquisa** agrícola como decorrências da fusão. Na percepção de um dos entrevistados, a pesquisa em Santa Catarina tinha problemas por ser feita numa linha muito centrada na escola positivista, com um foco muito tecnicista, muito fechada dentro das Estações Experimentais, e com pouco envolvimento de agricultores. Assim, para esse entrevistado, uma das coisas que a pesquisa ganhou com a fusão foi o contato mais estreito, o diálogo, que ela passa a ter com a extensão rural. Mesmo informalmente, *“na hora do cafezinho”*, quando se encontram os dois segmentos, *“só o fato de estar debaixo do mesmo teto, já leva a algumas conversas que não aconteciam antes”*. Para ele, isso é importante porque a pesquisa começa a ser um pouco mais pressionada a se situar melhor, a se sintonizar.

Esse mesmo entrevistado aponta também como ganho para a pesquisa o fato de que há tempos a pesquisa não conseguia mais contratar ninguém. E nessa nova situação, muitos extensionistas, ao saírem para fazer pós-graduação, assumem o compromisso de, no retorno, atuarem na pesquisa. Ele pondera então, que, se por um lado a pesquisa perdeu por dividir as vagas da pós-graduação com os extensionistas, ela ganhou a possibilidade de agregar novos colegas que tinham *“um conhecimento grande do campo, [...] e eles trazem isso pra pesquisa”*.

Quanto aos **ganhos obtidos pela extensão rural** com a fusão, vários entrevistados mencionam especialmente os que se referem à capacitação dos técnicos:

*“... a extensão rural entrou no plano de capacitação que existia na EMPASC e deu um salto. Quando abre um processo pra quem vai fazer pós-graduação, os colegas da extensão começam a ter oportunidades. Não existia isso antes”*.

*“... faça a conta de quantos colegas de campo fizeram a pós-graduação na ACARESC e veja de lá pra cá: a diferença é muito grande”*.

*“... os extensionistas tiveram relativo acesso a treinamentos, muitos extensionistas passaram a ser pesquisadores”*.

*“... quantos extensionistas se transformaram em pesquisadores! E quantos tiveram oportunidade de fazer pós-graduação, de sair do Estado e do país! E ascenderam a todos os níveis gerenciais dentro da empresa!”*

*“Eu até diria o seguinte: a extensão rural ela só não está pior hoje, em função dessa sobrevivência, de nós termos entrado nesse programa de pós-graduação da pesquisa”.*

Por esse motivo, um dos entrevistados reconhece que se o pessoal da pesquisa criticar, não deixa de ter razão *“porque eu acredito que eles tiveram alguns prejuízos a mais”*. Segundo ele porque, com a fusão, o pessoal da extensão teve oportunidades para avançar em aspectos que antes estavam completamente fora de cogitação.

*“Então quando eu faço a avaliação de alguns saldos positivos, é porque eu estou valorizando a questão do conhecimento, eu estou valorizando a importância de um colega que está lá no município e mesmo continuando lá no município ter acesso ao conhecimento, eu estou valorizando essa possibilidade de ele hoje ter mais intercâmbio com a pesquisa...”*

No que se refere às **perdas da extensão rural**, praticamente todos os entrevistados citaram as perdas financeiras e de autonomia que a ACARESC e a ACARPESC tiveram em virtude da mudança de personalidade jurídica, deixando de ser associações civis sem fins lucrativos. De modo geral também os entrevistados acharam que a extensão hoje está pior do que estava antes da fusão; e quase todos concordam que a extensão rural teria perdido ainda mais com a transferência de sua estrutura e equipes para as prefeituras, como era a proposta original. A *“prefeiturização”* significaria *“o fim”* da extensão rural.

Para um grande número de entrevistados a extensão só perdeu. Além das perdas acima citadas, eles ainda afirmam que ela perdeu a sua estrutura de serviços, sua metodologia de trabalho, os seus objetivos maiores – o trabalho com adulto, com a mulher do agricultor e com os filhos através do trabalho com a juventude; e o trabalho com a família. Mas para um dos sujeitos entrevistados, a perda mais grave, na junção das duas empresas, foi a quebra da hierarquia:

*“Outros valores se perderam [...], mas a hierarquia [...] é o que fazia funcionar a extensão rural. Era uma hierarquia nítida e forte e, com a nomeação do gerente regional, transformado em cargo político, primeiro ele tem que responder ao partido, só depois ele responde à empresa, então isso quebrou a hierarquia da empresa [...] e sua identidade, porque quando você não tem mais as coisas bem formalizadas, você não tem mais uma identidade bem clara...”*

Apesar de todas as resistências internas ao processo de fusão, das críticas e opiniões contrárias vindas dos funcionários, um dos entrevistados reconhece que, embora

no momento em que a mudança ocorreu não houvesse essa percepção, hoje, depois de passados esses anos, avalia-se que houve um **ganho para os funcionários**. Na sua avaliação, para eles foi *“um grande negócio”*, pois cada funcionário, que antes era celetista de uma sociedade civil, virou funcionário de uma empresa pública *“onde o número de ‘benesses’ é muito maior”*. Ele exemplifica a sua afirmativa: *“... o governo não repassava a folha de pagamento da ACARESC, não negociava ano a ano um orçamento”*, o que a obrigava a buscar captar recursos junto ao governo do Estado, ao Ministério da Agricultura etc., o que fazia com que, se por um lado havia autonomia para aplicar os recursos obtidos de acordo com as decisões internas, por outro lado era preciso compatibilizar os gastos com os recursos obtidos, ou seja, *“tinha que fazer a roupa do tamanho do corpo”*. Para esse entrevistado, após a fusão, já como empresa pública, *“houve um certo relaxamento, ... tinha uma folha de salários, o dinheiro, se não tem, vai ter que achar...”* Por essa visão, a fusão significou um ganho para os funcionários.

A propósito das **perdas para os agricultores**, na visão de um técnico da Federação dos Trabalhadores na Agricultura, levando em conta o que tem visto e ouvido, *“eles [os agricultores] só reclamam da assistência técnica na agricultura, dizendo que acabou”*. Segundo o seu depoimento, a percepção dos pequenos produtores de Santa Catarina, é de que a assistência técnica está hoje muito pouco qualificada, que teria piorado muito: *“Não ouvi ainda um elogio”*. Mesmo um dos membros da equipe de elaboração do projeto declara que *“para o agricultor... os benefícios foram mínimos, e eu diria até que regrediu”*.

Sobre os **reflexos da fusão nas atividades da pesca e da apicultura**, a percepção de um entrevistado foi de que, em termos de conteúdo programático, a ACARPESC *“estava muito fraca, muito sem personalidade”*. Para ele a ACARPESC, não tinha força técnica nem peso político, *“estava meio perdida no contexto”*, e a sua absorção pela EPAGRI permitiu que as atividades de pesca e aquicultura criassem personalidade e se tornassem expoentes da área agrícola do Estado. Essa percepção é compartilhada com outro entrevistado, que avalia que a fusão trouxe benefícios, pois promoveu, não só a pesca e a aquicultura, como também beneficiou a área de apicultura e a produção de mel.

Essa opinião, contudo, vai de encontro à percepção de um ex-Diretor da ACARPESC, para quem a decisão pela fusão foi baseada em questões políticas e não técnicas. Para ele, a pesca não saiu ganhando, pois a ACARPESC era uma entidade que por quase trinta anos teve autonomia administrativa e financeira, o que era fundamental para gerir as suas atividades.

*“No momento em que houve essa fusão, por motivos estritamente políticos e pessoais, [...] diluiu-se a empresa e [...] até estabelecer um plano de trabalho, um projeto propriamente dito, quantos anos foram perdidos pela agricultura de Santa Catarina? [...] foi um lapso que desorganizou muito, totalmente”.*

Em termos de definições de trabalho, de prioridades, o seu ponto de vista é que houve significativas mudanças: *“Nós estabelecíamos as nossas prioridades e tocávamos os projetos do começo ao fim. Hoje pra um projeto iniciar você tem que pedir a ‘bênção’ de mil pessoas. pra [...] implementar também”.* A pesca no Estado, na sua opinião, teria crescido muito mais se fosse gerida por um órgão independente, com autonomia. Essa perda de espaço institucional já havia começado anos antes, quando a ACARPESC *“perdeu”* as atividades de pesca de água doce, águas interiores, para a ACARESC. Com a fusão, na sua avaliação, ela não foi mais prioridade para a EPAGRI.

Quanto à apicultura, para um ex-Diretor do IASC, a extinção do Instituto de Apicultura e a integração de suas atividades à EPAGRI foi *“um desastre”*. Em sua opinião, o IASC fazia trabalhos de pesquisa e de extensão, além de cursos de apicultura, e após a incorporação, não há mais atividades de pesquisa apícola: *“Isso nós perdemos e não recuperamos mais”*. Ademais, segundo o seu depoimento, quando houve a fusão e foi extinto o IASC, Santa Catarina estava em primeiro lugar na produção de mel do Brasil, posição que já foi perdida.

Ele cita também o fato de que o IASC exerceu uma influência muito grande no Brasil todo, sendo uma referência mundial para a área de apicultura; recebia estagiários de vários países e sediava a CBA – Confederação Brasileira de Apicultura, o Instituto Internacional de Tecnologia Apícola, e a Apimondia, o que permitia o acesso a todos os trabalhos técnicos publicados e apresentados em congressos e, portanto, tinha à sua disposição toda a informação sobre a apicultura mundial. Por estar nessa situação de vanguarda tecnológica em apicultura, o IASC conseguiu consultorias técnicas de especialistas de vários países, e obteve ajuda financeira da FAO. Nas suas palavras, *“podemos recuperar a atividade interna no Estado, mas o conceito se perdeu com a extinção do Instituto”*.

### **Sintetizando a compreensão dos entrevistados sobre o conteúdo da mudança:**

Na percepção dos sujeitos da pesquisa, os seguintes componentes expressam o conteúdo da mudança organizacional e especialmente o conteúdo da fusão:

1. Os reflexos da municipalização na organização dos Municípios (a maioria dos municípios organizou suas secretarias municipais de agricultura, contratou técnicos e passou a destinar um orçamento específico para o setor);
2. No modelo organizacional da Secretaria da Agricultura, mudanças em três aspectos:
  - A Secretaria da Agricultura, que até então havia sido considerada uma pasta eminentemente técnica, passa a ser usada em seu potencial “eleitoreiro” com a utilização da estrutura das empresas;
  - o Secretário, que nunca tinha tido autoridade para interferir nas decisões das empresas (que tinham autonomia), passa a ter uma presença muito forte nas decisões sobre estrutura e processos das empresas;
  - a criação dos CTA's, que passam a gerenciar as atividades das empresas nas regiões, e são subordinados diretamente ao Secretário.
3. As decorrências no processo gerencial e organizacional da EPAGRI:
  - Aumento de custos (com a perda das isenções fiscais que as associações civis possuíam);
  - Interferências políticas (pelo fato do Secretário estar mais vulnerável a compromissos políticos, os quais passavam a envolver a EPAGRI);
  - Criação de mais um nível gerencial (os CTA's);
  - Mudança nos critérios para escolha das gerências (que deixou de ser técnico para ser político);
  - Problemas gerenciais (ingerência do Coordenador do CTA/Gerente Regional sobre Estações Experimentais; ambigüidades na linha hierárquica nos CTA's etc.);
  - Mudanças no fazer pesquisa e extensão (com diferentes visões e opiniões melhorias e prejuízos causados pela fusão);
  - Integração pesquisa-extensão: opiniões de entrevistados que perceberam avanços no sentido da aproximação entre os dois segmentos; outras, que a integração ficou só no discurso;
  - Mudanças na essência do trabalho da extensão rural: um amplo espectro de visões, desde a perda da essência do trabalho do extensionista e a interrupção dos programas mais típicos da extensão, até uma percepção de que as antigas estratégias de trabalho são inviáveis hoje, e deve-se passar a trabalhar visando desenvolvimento e sustentabilidade do agricultor;
  - A qualificação do pessoal da extensão (considerado o grande indicador da mudança): os extensionistas passam a entrar na política de desenvolvimento de

recursos humanos da antiga EMPASC, com acesso a treinamentos e a cursos de pós-graduação;

- O trabalho por demanda: passa a ser a tendência da pesquisa, a partir do pressuposto de que é necessária maior aproximação com os clientes;
- A pesca e aqüicultura: avaliações negativas sobre as repercussões da mudança, como a perda da autonomia, o aumento da burocracia, a falta de diretrizes, orçamento incerto, não mais pesquisar com abelhas.
- Impactos sobre o corpo funcional: insegurança, desmotivação, instabilidade e a sensação de estar vulnerável a qualquer mudança;
- Surgimento de doenças causadas pelo estresse da mudança: disputa pelo poder e medo de perder a essência dos trabalhos, geraram neurose coletiva entre os funcionários.

4. *Cui bono?* ou quem foi o beneficiário da mudança? Com a exceção de um depoimento, para a maioria houve ganhos e perdas:

- Ganhos que permearam todos os segmentos (como por exemplo, com a busca de uma visão estratégica);
- Perdas para todos os segmentos (definição de prioridades, valores, procedimentos, cultura...);
- Perdas para a pesquisa (paralisação/redução da intensidade de projetos de pesquisa; perda do sistema de avaliação de desempenho; abandono do plano de cargos e salários; compartilhamento do programa de pós-graduação; na fase mais recente, a perda de espaços na administração da EPAGRI);
- Ganhos para a pesquisa (foi obrigada a ter mais contato com a extensão; ganhou quadros técnicos, com extensionistas que passaram para a pesquisa);
- Ganhos para a extensão rural (entrou no plano de capacitação da EMPASC);
- Perdas para a extensão rural (perdeu sua metodologia de trabalho, teve quebrada a sua hierarquia e extintos os seus objetivos principais - o trabalho com a juventude, com as mulheres e com a família rural);
- Ganhos para os funcionários (os empregados de uma sociedade civil agora são funcionários de uma empresa pública, com mais segurança e menos problemas de viabilização orçamentária);
- Perdas para os agricultores (assistência técnica acabou, está muito pouco qualificada);
- Reflexos sobre as atividades de pesca e apicultura (opiniões positivas e negativas sobre os resultados da fusão).

### 5.3.6 Os desdobramentos para a pesquisa e a extensão

Quanto à extensão, a visão de um dos entrevistados é que ela recebeu um golpe duro com o plano de governo Kleinübing, porque o que aconteceu em termos de municipalização desestruturou aspectos considerados importantes para ela, como a hierarquia e outros valores que compunham a ideologia da extensão, coisas consideradas sagradas para os extensionistas. *“Na junção das duas empresas [...] certos valores se perderam”*. E com a descentralização para os municípios também isso foi quebrado.

Um dos entrevistados faz um balanço da situação da extensão naquele momento:

*“... um serviço de extensão rural que perdeu sua hierarquia, sua identidade, porque quando você não tem mais as coisas bem formalizadas, você não tem mais uma identidade bem clara, você perde essa visão de ‘o que eu estou fazendo’; isso eles tinham claro anteriormente e depois já não tinham mais”*.

Foi um grupo interno da EPAGRI, pertencente à extensão rural, que tentou mudar a situação. Usando habilidade política e os meios de comunicação, e também por intermédio de *“alguns colegas que, pela liderança que exerciam em seus municípios, foram mordidos pela mosca azul da política”* eles procuraram mostrar à opinião pública que se a extensão rural fosse colocada à disposição do município, haveria uma perda muito grande em termos de qualidade da prestação de serviço para o agricultor. E iniciaram um movimento, principalmente interno, envolvendo os técnicos e também alguns políticos, para tentar mudar a situação.

Como resultado desse movimento e também de pressões externas, o projeto de municipalização acabou refluindo. Porém não se conseguiu reverter totalmente as mudanças que haviam sido feitas, apesar de várias tentativas. O principal problema está na figura do gerente regional que, segundo vários entrevistados manifestaram, tem um poder muito grande. Ele deveria ser um elemento de ligação direta da região com a direção da empresa, mas na opinião de alguns sujeitos, não tem nem sequer coordenado os trabalhos dos regionais. *“Não tem uma autoridade técnica, tem uma autoridade política”*. A sua existência quebrou a hierarquia de poder que havia anteriormente na ACARESC e isso não foi possível reverter. Na pesquisa, que sempre foi um pouco a-hierárquica, este problema praticamente não houve.

Segundo alguns depoimentos, no momento de criação da EPAGRI, houve muito pouca manifestação por parte da pesquisa. E vários entrevistados consideram que, criada a

EPAGRI, o pessoal da EMPASC passou a “comandar” o processo. Tanto é que para cada Centro de Tecnologia Agrícola, naquela época, foi designado um Coordenador, os quais, com raras exceções, foram escolhidos entre os pesquisadores da antiga EMPASC. Na atividade da EMPASC não foi preciso fazer nenhuma mudança, e por isso ela foi vista como quem estava dando continuidade ao projeto inicial do governo do Estado, de realmente fazer uma empresa de pesquisa e de difusão; por este projeto, a extensão ficaria a cargo dos municípios.

Partindo dessa situação inicial privilegiada, a perda na pesquisa foi ocorrendo de forma mais gradual. Ela deixou de avançar para uma pesquisa mais moderna, direcionada a áreas importantes na agricultura de hoje, como biotecnologia, engenharia genética e outras, e estacionou; *“porém este é um setor em que parar é o mesmo que andar para trás... Principalmente numa globalização como a que nós estamos vivendo, é fatal”*. Assim, nesse primeiro momento da mudança, a pesquisa, que tradicionalmente foi mais autônoma e menos hierárquica do que a extensão rural, conseguiu se manter mais íntegra, no entanto ficou parada no tempo. *“Isso dá uma falsa sensação de que não mudou, de que continuou, mas é uma falsa sensação de segurança”*.

Após os primeiros tempos da mudança, com a substituição do Secretário da Agricultura e com o início das discussões sobre planejamento estratégico, o depoimento de um entrevistado indica que passou a ser dada uma prioridade menor para as atividades de pesquisa em comparação às da extensão. Segundo ele, *“todo o planejamento estratégico tinha essa visão, esse pensamento, essa influência da extensão rural. [...] tudo o que derivou do planejamento tinha um forte componente da extensão rural”*. Como exemplo ele cita os projetos estratégicos, definidos no plano estratégico, cuja maioria tinha como forte componente a extensão rural – *“profissionalização, agregação de valor, estudos de mercado... uma das raras exceções era o projeto de melhoramento genético, que contemplava a pesquisa”*. A maior parte do que se fazia em pesquisa antes da fusão, segundo ele, ficou fora dos projetos estratégicos, ou seja, para a nova empresa, não eram mais projetos estratégicos.

Outro indicador dessa mudança nas prioridades foi o programa de treinamento: as áreas e prioridades para pós-graduação passaram a contemplar muito raramente as áreas básicas da agronomia, que até então sempre tinham sido o forte na pós-graduação. Começou-se a incentivar áreas como agro-ecossistemas, desenvolvimento rural, agro-ecologia, planejamento rural etc., *“e não se falava mais em entomologia, em nutrição de plantas, fitotecnia, fisiologia vegetal e animal, etc.”*

Um dos entrevistados enfatiza que a pesquisa passou a não ter mais grande impulso e começou a ficar relegada ao segundo plano dentro da instituição. Vários outros entrevistados concordam com esse diagnóstico e expressam sua percepção de que mesmo não sendo colocado explicitamente, houve um certo desmonte da pesquisa, uma desestruturação, um enfraquecimento que pode ser constatado por uma série de observações: além dos treinamentos em áreas básicas da agronomia não serem mais priorizados, as fontes de recursos foram cortadas ou restringidas ao mínimo; o corpo técnico ficou desmotivado, desanimado, sem perspectivas; não houve renovação do quadro; diversos grupos que eram muito fortes, como pecuária de corte, por exemplo, foram desarticulados; pessoas foram transferidas para outros locais de trabalho, para outras tarefas, sofreram críticas muito fortes; vários companheiros se aposentaram... Nas palavras de um entrevistado, *“há nove anos que a pesquisa está praticamente parada”*.

Por outro lado, sobre a extensão rural, a interpretação de alguns sujeitos é de quando se deu a mudança, os seus empregados ficaram atemorizados por vários motivos. Para um dos entrevistados, quando o governo Kleinübing tomou a decisão de realizar a mudança, cooptou os técnicos da ACARESC a aderirem à proposta de criação da EPAGRI, amedrontando-os com a possibilidade de perda do emprego - porque eles eram de uma sociedade civil sem fins lucrativos, e pairou a dúvida se eles teriam vínculo com o Estado -, e acenando com oportunidades de ocupação de cargos e espaços na nova estrutura.

Outro motivo apontado é que a extensão rural já não tinha mais programas fortes; que os programas que ela vinha conduzindo eram *“programas casuísticos, sem muito embasamento”*, que se guiam mais ou menos as tendências de cada governo. Para um entrevistado, a extensão rural já não tinha mais *“bandeiras”*; ela já estava um pouco decadente e, equivocadamente, havia passado a dar mais ênfase à assistência técnica que, segundo ele, não é função do Estado, e no que passou a competir com as entidades privadas. Em sua opinião, ela estava perdendo os objetivos, e com isso sentia-se ameaçada pelas cooperativas, que começaram a assumir o seu papel e a prescindir da extensão rural oficial.

Outros problemas identificados pelos entrevistados, que tornavam mais vulnerável a extensão, é que ela estaria sofrendo interferências políticas, e que tinha resistências em mudar alguns procedimentos. Além disso, estava abalada, também, pela extinção da

EMBRATER, e já não tinha mais tanta penetração no campo, tanto conceito quanto havia tido antes, enquanto que a pesquisa vinha consolidando cada vez mais a sua presença.

Havia, ainda, forte preocupação com os rumos da extensão rural, pela constatação que, ao contrário da pesquisa, que é uma atividade tipicamente de responsabilidade do Estado, grande parte das suas atividades podia ser realizada por terceiros. Em vários países, esse tipo de mudança já ocorreu com a extensão rural, que foi desativada ou municipalizada ou entregue a órgãos não governamentais. Ou seja, *“está provado que a extensão rural não precisa, necessariamente, ser uma função do Estado”*. Um depoimento reforça que também no Brasil *“nessa ótica neoliberal que está aí, a extensão rural tende a ir desaparecendo. Ela não é mais vista [...] como função de Estado”*. Segundo esse entrevistado, *“nem no modelo extensionista-produtor, nem de maneira nenhuma”*. Em sua opinião aquela extensão rural, nos moldes que se fazia há dez anos atrás (extensionista-produtor), não tem mais espaço atualmente, porque exige uma estrutura muito grande *“para dar assistência técnica uma vez por semana na propriedade do agricultor”*. Além de ele achar que a dinâmica da assistência técnica já mudou, ele lembra que hoje existem muitas outras entidades fazendo esse trabalho.

A insegurança gerada por esse sentimento de vulnerabilidade da extensão fez com que vários entrevistados, sugerissem a existência de vantagens na sua adesão à fusão, naquele momento. De acordo com um depoimento, para os funcionários da ACARESC a fusão *“acabou sendo um grande negócio”*. E na visão destes sujeitos, *“a prova está materializada hoje, quando se observa quantos extensionistas se transformaram em pesquisadores! E quantos tiveram oportunidade de fazer pós-graduação, de sair do Estado e do país! E quantos ascenderam a todos os níveis gerenciais dentro da empresa”*.

Assim, na visão de alguns entrevistados, várias evidências mostram que a ACARESC esteve sempre mais propensa a simpatizar com a proposta da mudança, e na hora em que a fusão surgiu como um fato, os extensionistas *“não puxaram muito o freio [...] eles entraram”*. Por isso, os técnicos da extensão teriam favorecido a fusão, *“com intenções - isso eu falo com toda a segurança - de dominar, no futuro, as empresas”*. Esse depoimento considera, baseado nisso, que o pessoal da extensão procurou sobreviver, *“se garantir”*, e segundo esse entrevistado, *“se garantiu”*, incorporando o trabalho de pesquisa à sua atividade. *“Então, hoje, a sociedade não consegue mais separar e avaliar o que é de um e o que é de outro segmento”*.

Outro depoimento é mais radical, e chega a afirmar que *“a reforma de 91 foi engendrada por alguns poucos, nos porões da ACARESC”*. Ele explica o que, à primeira vista dá a impressão de ser uma contradição: a ACARESC, que parecia ser a vítima - porque ela teria sido o objeto do rancor de Vilson Kleinübing -, teria preparado um *“golpe de mestre”*, pois era a verdadeira interessada na mudança. Segundo ele, ninguém, à primeira vista percebeu, pois eles pareciam ser as vítimas, mas eles *“enganaram”*, tanto os demais funcionários como a sociedade inteira, conseguindo virar o jogo.

Um dos entrevistados procura sintetizar a atual relação pesquisador-extensionista afirmando:

*“E por isso eles [os extensionistas] agora nos têm como reféns. Nós [da pesquisa] somos, sob certos aspectos, a garantia do futuro dos serviços deles. Quer dizer: a pesquisa agropecuária, sem a extensão rural, sobrevive tranquilamente; mas a extensão, sem a pesquisa, eu não sei qual é o tempo dela”*.

Ele estabelece um paralelo entre a extensão e o Império Romano, que conquistou o Império Grego, no caso, a pesquisa. *“Os romanos têm a espada; eles não podem prescindir da pesquisa, como os romanos não prescindiram os gregos”*. Para um grande número de entrevistados, hoje em dia, na EPAGRI, há um predomínio da visão da extensão sobre a visão da pesquisa: *“a partir do governo do Paulo Afonso, nos postos gerenciais da EPAGRI, passou-se a observar uma ausência total de pesquisadores, que não tinham mais voz, enfraqueceram-se”*. Um deles chegou a descrever a situação atual como *“uma ditadura de extensionistas”*. Na avaliação de um entrevistado, esse predomínio pode ser constatado observando os cargos do topo da empresa, nos quais chega *“a 100% [de técnicos] da extensão na diretoria”*.

#### **Sintetizando as percepções dos entrevistados sobre os desdobramentos da mudança:**

- O projeto inicial era municipalizar a extensão e criar uma empresa de pesquisa e difusão de tecnologia; portanto nesse momento a pesquisa ficou em situação privilegiada;
- A municipalização e a fusão desestruturaram a extensão;
- Grupos da extensão começaram a mobilizar forças internas e externas para fazer refluir a municipalização;
- Com o ingresso do novo Secretário da Agricultura a municipalização refluí e grupos ligados à extensão começaram a ganhar mais espaços na empresa;
- Com o advento do governo do PMDB a extensão passa a predominar, influenciando e ocupando postos gerenciais.

## CAPÍTULO 6

### CONCLUSÕES

Para falar de conclusões do presente estudo é preciso reforçar, ainda uma vez, que o objetivo traçado para esta pesquisa era compreender o processo de mudança organizacional representado pela fusão entre as empresas de pesquisa agrícola e extensão rural do setor público agrícola de Santa Catarina, na perspectiva de seus atores, ou seja, por meio da subjetividade das pessoas entrevistadas. Isto significa que a fusão relatada hoje não é exatamente a mesma que ocorreu em 1991. É possível até que o confronto entre os fatos relatados pelos entrevistados e os documentos e relatórios da época indicasse diferenças, inexatidões ou defasagens. Para esta pesquisa, contudo, o que ocorreu naquele momento não importa mais. A fusão que se pesquisou é a descrição do processo ocorrido em 1991, influenciado pela subjetividade dos sujeitos, e por isso resultou num outro construto: a fusão vista pelos sujeitos entrevistados, hoje.

Tendo em vista a opção metodológica pela **pesquisa qualitativa de abordagem humanista**; utilizando a estratégia da *direct research* (Mintzberg, 1983); e tendo por referência o esquema metodológico para compreender e analisar processos de mudança de Pettigrew (1987), com suas dimensões de **contexto externo e interno, conteúdo e processo de mudança**, os resultados dessa pesquisa foram apresentados da seguinte forma:

O cumprimento do objetivo específico 1, que consistia em apresentar o perfil das empresas envolvidas no processo de fusão, consta do capítulo 4 (tópicos 4.1 a 4.5), no qual se procurou descrever, de forma sintética e com aproximadamente o mesmo nível de detalhe, as empresas fundidas (EMPASC, ACARESC, ACARPESC, IASC e EMATER/SC) da forma como se apresentavam no momento que antecedeu a mudança, ou seja, em 1991. Cabe destacar, quanto a esse objetivo, que foi destinado um espaço e uma atenção para a EMATER/SC, embora ela não tivesse as características organizacionais das demais. Porém, no que se refere à fusão, ela consta como participante no processo de incorporações sucessivas que resultou na EPAGRI. Outro aspecto a ser mencionado é a dificuldade encontrada em recuperar as informações sobre essas empresas, visto que a documentação oficial sobre as mesmas está deficitária e escassa.

O objetivo 2, estreitamente ligado ao anterior, referia-se à descrição do processo de fusão e à apresentação da empresa criada, suas características e seu modelo de organização, sua forma de atuação, amplitude, estrutura e atribuições. Considera-se que este objetivo foi atendido e consta do Capítulo 4, tópicos 4.6 e 4.7.

Quanto ao objetivo 3, que consistia em identificar os principais atores no processo de fusão organizacional que resultou na criação da EPAGRI, e que posteriormente seriam os sujeitos da pesquisa de campo, consta do capítulo 3, item 3.3.3. O processo de identificação desses atores exigiu um procedimento de pesquisa preliminar à pesquisa de campo, propriamente dita, que demandou considerável tempo e trabalho por parte da pesquisadora, e que só foi concluído na fase de entrevistas (descrita no item 3.3.4), por decorrência das próprias características do método escolhido. De acordo com a proposta metodológica, a decisão sobre o conjunto definitivo de atores considerados importantes para a compreensão do fenômeno da fusão, se daria como decorrência das próprias entrevistas.

O alcance desses três objetivos convergiu para a consecução do objetivo 4, o qual viabilizava a resposta à pergunta da pesquisa e o alcance do objetivo geral da pesquisa: investigar o **que**, o **como** e o **por quê** do processo de fusão das empresas, segundo a percepção dos seus principais atores. O resultado dessa etapa da pesquisa consta do capítulo 5, no qual essas percepções dos sujeitos de pesquisa foram apresentadas, por meio de suas falas, tendo por referência categorias analíticas que emergiram das entrevistas, as quais foram sistematizadas em torno das dimensões componentes do quadro de referência de Pettigrew (1987).

A análise do **contexto** da mudança responde o “**por quê**”, ou seja, as razões do processo de fusão. Como pôde ser observado nos depoimentos, de modo geral os entrevistados ligaram o fenômeno da fusão a um contexto mais amplo e a antecedentes econômicos e políticos, organizacionais e pessoais. Por isso é que para o estudo desse processo de mudança, utilizou-se uma abordagem de pesquisa que levou em conta os aspectos históricos, contextuais e processuais (Pettigrew, 1987), de modo a revelar a existência de uma “rede ou teia cultural e política”, composta pelos diversos grupos da pesquisa e da extensão rural, e por *stakeholders* internos e externos. Freeman (apud Javidan, Murray e Reschenthaler, 1990) destaca o papel dos *stakeholders*, os grupos ou indivíduos que podem afetar ou serem afetados, direta ou indiretamente, pela ação da organização, que no caso em estudo estão presentes em todos os momentos e circunstâncias da mudança; Stoner e Freeman (1995) complementam essa idéia, lembrando

que uma questão particular pode unir diversos desses *stakeholders*, formando coalizões, que podem apoiar ou se opor à política organizacional. Na perspectiva dos sujeitos entrevistados, a análise de conteúdo identificou várias coalizões, tanto internas (grupos da pesquisa e da extensão, o “comando” da extensão, a AFA, os agrônomos, etc.) como externas (o ICEPA, as prefeituras, as agroindústrias, as cooperativas, grupos pertencentes à classe política, entre outros).

No que se refere ao entendimento desse ambiente, no momento da mudança, importa salientar que, de acordo com o Plano SIM, o Plano de Governo da gestão de Wilson Kleinübing, o objetivo do governo era a busca da modernidade. O entendimento da equipe de governo era de que a análise do ambiente e as tendências do cenário estadual, nacional e internacional da década de 90 sinalizavam ameaças e oportunidades, que exigiam mudanças estruturais na agricultura e na estrutura do governo. No que diz respeito ao setor agrícola, o perfil definido foi de uma agricultura competitiva, diversificada e diferenciada em produtos e mercados de alta qualidade, de elevado valor agregado, e empregadora de tecnologias apropriadas. A nova estrutura do setor público agrícola passava a ser composta por um número menor de empresas (EPAGRI, CIDASC e ICEPA), a atuar em pesquisa agrícola e projetos de desenvolvimento por meio dos CTA's, e delegava aos municípios a execução dos serviços agrícolas (S.A.A., s.d.). Como resultado, o relatório do primeiro ano de gestão indicou que “visando alcançar maior eficiência e efetividade nos serviços e obter maior economia nos gastos públicos, procedeu-se à revisão e compactação da estrutura organizacional e iniciaram-se as atividades destinadas à melhoria da gestão pública”; também apontou a realização de “completo saneamento financeiro”, com a recuperação da capacidade de investimentos e a municipalização dos serviços da agricultura (Santa Catarina, s.d, n.p.).

Contudo, subjacente à maior parte das visões dos entrevistados a esse respeito, parece estar uma percepção não verbalizada de que, além do aparente, do discurso, do explícito, havia outras razões, não totalmente compreendidas pelos entrevistados, para a realização da mudança, da forma como foi feita. Análise realizada por Sinzato e Dusi (1995) possivelmente explicita essas percepções, ao situar essa questão da fusão dentro de um cenário mais amplo, demonstrando que ela se insere no padrão de comportamento político da sociedade brasileira, que foi historicamente ditado pela razão patrimonial (tendo como conseqüência o clientelismo e a utilização da máquina pública para proveito próprio) e sustentado por forças oligárquico-patrimonialistas. Entretanto, este padrão de comportamento político tem sofrido a influência de forças de grupos tecnocráticos

(desenvolvimentistas ou neoliberais) e, mais recentemente, após a abertura política, de forças pluralistas que são representadas pela sociedade civil organizada.

Os autores procuram mostrar que a fase da mudança e da municipalização caracterizou-se por um “tecnocratismo-neoliberal”, no qual se tem, de um lado, o Estado caminhando no sentido da democratização das políticas públicas, e de outro, implementando uma estratégia de cunho neoliberal, segundo a qual a descentralização é vista como redução de custos e desresponsabilização político-administrativa dos governos, principalmente frente às políticas sociais. Os autores consideram importante salientar que o processo de municipalização acabou tomando o rumo da “prefeiturização”, propiciando o favorecimento político e a cultura do “jeitinho”, porque estava permeado pelo patrimonialismo. Essas observações dos autores foram reafirmadas pelos relatos de grande parte dos entrevistados, exemplificando e ilustrando como os casos da municipalização e da fusão podem ser entendidos à luz desse “tecnocratismo-neoliberal”.

Em outros trabalhos elaborados anteriormente a este, diferentes interpretações emergiram. Algumas explicações que prevaleciam, eram de que a mudança se explicaria pelo “revanchismo político” do Governador Kleinübing (que quando era Secretário da Agricultura, no governo Amin, não teria tido “apoio” da empresa para concretizar suas pretensões eleitorais); de que era necessário um saneamento administrativo da empresa (reinstaurando a competência técnica e a neutralidade política na extensão rural; acabando com o empreguismo e as práticas típicas do Estado patrimonial; e mantendo autonomia em relação às forças políticas locais); de que o governador Kleinübing queria agradar o presidente Collor, adequando-se à diretriz do governo federal de extinguir empresas estatais; e de que ele tinha a intenção de desresponsabilizar o Estado pela prestação da assistência técnica aos produtores.

Numa perspectiva mais acadêmica, a pesquisa de Seibel (1995) havia levantado a tese do “ciclo institucional”, segundo a qual o processo de evolução da agroindústria em Santa Catarina teria tornado o serviço de extensão rural público totalmente dispensável, liberando o aparato estatal para outras atividades necessárias à expansão e ampliação do capital; e a tese de Mussoi (1998) concluiu que as motivações para a decisão eram meramente administrativas, na medida em que os argumentos apresentados se resumiam à “utilização mais racional” dos recursos físicos das duas empresas, sem nenhuma preocupação com uma proposta oficial de integração programático-metodológica para

integrar as duas áreas (pesquisa e extensão) da nova empresa e integrá-las com o restante da sociedade.

As percepções dos sujeitos entrevistados nesta pesquisa confirmam grande parte desses resultados. Porém, a análise realizada indica que existem alguns entrevistados que atribuem as razões da fusão a questões eminentemente pessoais do relacionamento de Wilson Kleinübing com as empresas (sua pretensão de utilizar a estrutura da ACARESC como instrumento para realização de seu projeto político pessoal, as resistências que encontrou por parte dessa empresa na consecução desse desejo e, conseqüentemente, a relação pouco amigável que se teria estabelecido entre o governador, já eleito, e a ACARESC).

Entretanto, com exceção desses, os demais tiveram um olhar para questões de ordem mais macro, que se desenrolavam no Estado (tais como a tendência ao esvaziamento do campo; o esgotamento do papel da extensão rural, na forma em que havia sido concebida; a necessidade de adequação das empresas às novas demandas da sociedade; a contenção dos gastos públicos; a pressão dos prefeitos; entre outros fatores), no País ou até mesmo, mundiais, como, por exemplo, a inadequação do modelo agrícola do final dos anos 80 às demandas da agricultura de Santa Catarina, a abertura comercial brasileira, a crise financeira do Estado, a extinção da EMBRATER e a própria força das idéias neoliberais.

Estes elementos de contexto constituem o que Child e Smith (1987) chamam de ambiente percebido. Embora possa não incluir todos os aspectos passíveis de afetar o conteúdo ou o processo de mudança estudado, foi este o ambiente percebido pelos sujeitos de pesquisa em suas interpretações sobre o que consideraram relevante no entendimento do fenômeno da fusão.

No que se refere ao “**como**”, ou seja, ao **processo de mudança**, a forma de desenvolver a estratégia de mudança foi, em parte, no modo planejado (Mintzberg, 1973), pois a estratégia foi orientada por uma análise do ambiente e um estudo de cenários realizados pelo Instituto CEPA. Contava com um plano específico (o plano de governo e o plano agrícola) como caminho para chegar a um ponto final. Contudo, deixou a desejar na análise política (não antevendo as resistências, a existência de grupos externos e internos a favor e contra o processo), na avaliação de custos (não estimando as perdas financeiras que ocorreriam) e de benefícios (não planejando o melhor aproveitamento de pessoal das

empresas), e na utilização de técnicas de administração (não promovendo o envolvimento dos funcionários e dando pouca atenção ao processo de comunicação).

Entretanto, também tinha características do modo empreendedor (Mintzberg, 1973), pois o poder estava centralizado nas mãos do governador, que fez dos seus objetivos (para alguns, preparar o seu futuro político; para outros, vingar-se da ACARESC; para outros, ainda, agradar os prefeitos com a municipalização, e as cooperativas e agroindústrias com a perspectiva de extinção da extensão no médio prazo, em favor desses segmentos, que poderiam passar a ser os beneficiários dos recursos até então alocados à ACARESC) os objetivos organizacionais.

Na sua implantação, contudo, estava mais próxima do modo adaptativo (Mintzberg, 1973), pois as decisões passaram a ser incrementais, fragmentadas e desconexas, voltadas às necessidades do momento, procurando satisfazer os grupos que detinham poder (exemplos disso foram a decisão de iniciar o processo de municipalização mesmo precariamente e, mais tarde, o refluxo do processo de municipalização).

A análise do processo de mudança permitiu identificar três fases – a gestação, a implantação e a consolidação da fusão, esta terceira, paralela ao refluxo do projeto de municipalização da agricultura. Certamente que essa distinção em três fases é um recurso para tornar mais didática a apresentação dos eventos considerados importantes pelos sujeitos da pesquisa, pois na prática, elas se sobrepuseram e ocorreram simultaneamente em muitos momentos. As questões que pontuaram com maior ênfase as falas dos entrevistados, no que se referiu ao processo, foram relativas à autoria da idéia da fusão, que divide opiniões até hoje; a relação entre a fusão, a municipalização e o intento de extinguir a ACARESC; a forma caótica e traumática como a junção das empresas foi efetuada; a insegurança gerada no corpo funcional, pela pouca informação, pela falta de diretrizes claras, pela sensação de debilidade da empresa frente às decisões políticas, e o fato de ter havido fluxos e refluxos na implementação do projeto.

Um dos aspectos do processo de mudança que as interpretações acentuaram, em geral, foi a forma autoritária como o projeto foi implantado, sem incluir consultas, discussões ou um processo de negociação “de baixo para cima”, o que Quinn (1978) denomina de incrementalismo de caráter proativo, e que teria levado a obter o comprometimento e o envolvimento dos participantes. Os produtores rurais, que eram diretamente interessados, não foram consultados, nem os funcionários; as lideranças sindicais e associativistas não

puderam opinar se desejavam a fusão ou como ela deveria ser encaminhada. Com tais características, a decisão sobre essa mudança pode ser entendida pelo modelo do “Ator Racional” (Alisson, 1971), segundo o qual, nas organizações públicas, o Governo detém todo o poder decisório, suas ações são resultado de uma decisão; não admite mudanças incrementais (como no modelo do “processo organizacional”), nem a negociação e a barganha entre os atores (como no modelo da “política governamental”). Embora alguns entrevistados reconheçam que não teria havido disposição por parte das empresas em negociar mudanças, principalmente por parte da ACARESC, outros tantos (os mais envolvidos na condução da mudança), asseguram, por outro lado, que o tempo que transcorreu até a estrutura nova ser digerida e internalizada teria sido bem menor se tivesse havido mais investimento de tempo na fase preliminar, de discussão.

Outro fator ligado ao estilo de decisão que caracterizou a mudança, e que contribuiu para que o processo de integração das atividades demorasse a acontecer, foi a comunicação pouco eficiente. As informações eram escassas, geravam insegurança e davam margem a interpretações equivocadas. Para Hall (1984), quanto mais uma organização se orienta para pessoas e para idéias, mais importante se torna a comunicação; essa relevância aumenta, segundo ele, nas organizações que lidam com a incerteza, que são complexas e que têm uma tecnologia que não lhes permite rotinização, como é o caso da pesquisa e da extensão rural. Entretanto, a carência de informações pode ser vista não apenas como uma falta de sensibilidade da equipe de governo, que não se deu conta da importância de estabelecer canais permanentes de comunicação com os funcionários e com os demais componentes do ambiente institucional das empresas, mas também pode ser vista como forma de “não dizer tudo”, de permitir a existência de “lacunas” (Chauí, 1990), de manipular, de conservar o poder gerado pela incerteza e pela não informação, e o controle que elas propiciam (Morgan, 1996).

O curioso é que, segundo um depoimento, também não houve disposição das empresas em promover o debate interno, no sentido de mobilizar resistências, melhorar a qualidade da informação ou preparar alternativas negociáveis de mudança. Essa postura demonstra que as direções das empresas estavam dispostas a absorver a mudança da forma como estava sendo proposta pelo governo, de modo a não se indispor com o novo grupo que entrava no poder e a garantir sua continuidade na direção das empresas. Em outras palavras, para permanecer no poder eles se dispunham a fazer todas as concessões que fossem necessárias.

Quanto ao **conteúdo**, ou seja, ao “**que**” da fusão, ela pode ser considerada uma “unificação” (Salk, 1994, apud Tortato, 1999), categoria segundo a qual cria-se uma nova entidade organizacional através da absorção das empresas envolvidas, como no caso em estudo; os grupos que havia nas empresas e seus sistemas de hierarquia foram diluídos, alterados, subordinados a novas diretrizes. Os dirigentes foram substituídos, realizaram-se mudanças na identidade da empresa, foi definida uma nova estrutura interna, diferente das encontradas nas empresas formadoras. As fronteiras e a autonomia das partes não foram respeitadas, como teriam sido na gestão “pluralista”, nem integradas através de grupos de cooperação como seriam na “federação”.

Em termos de intensidade de mudança, o processo de fusão pode ser considerado o que March e Olsen (1989, apud Ferlie et al., 1999, p. 64-65) chamam de um “choque radical”, que tem o potencial de mudar os padrões do passado em uma organização, e produzir mudanças fundamentais; porém eles reconhecem que é mais fácil produzir a mudança, por meio do choque, do que controlar quais as novas combinações e que novas práticas surgirão a partir desse choque. A propósito disso, Brunssom (1982, apud Ferlie et al., 1999) afirma que as mudanças radicais precisam ser precedidas e iniciadas por meio de mudanças ideológicas.

Do ponto de vista organizacional, tanto a municipalização como a fusão, implicaram em mudanças dramáticas de identidade, que apresentaram as características descritas por Kanter et al. (1992) para as “mudanças em nível macro” (p. 212). Nesses casos, segundo os autores, é comum o gerenciamento do topo planejar as mudanças de modo muito simplista, superestimando o grau de cooperação que espera haver (o que ficou evidenciado pela pouca preocupação em envolver os técnicos, discutir, explicar os objetivos da mudança), e subestimando os custos do processo, tanto os custos políticos quanto os financeiros e os pessoais.

A respeito dos custos da mudança, os de natureza pessoal ficaram expressos em muitos depoimentos que mencionam os sentimentos que se apoderaram das pessoas, desde a sensação de desânimo até a verbalização de atitudes mais violentas, como a “*vontade de dar um soco*”. Mas principalmente, ficam patentes no relato do médico, que cita as mais diversas patologias resultantes do conturbado processo, e que chegaram a caracterizar, no corpo funcional, uma “*neurose coletiva*”, comprovando que a saúde está relacionada à qualidade das interações que o ser humano desenvolve em todos os espaços de sua vida, inclusive no trabalho.

Os custos financeiros foram óbvios, com a perda de isenções tributárias que a ACARESC e a ACARPESC tinham, principalmente de encargos sociais sobre a folha de pagamento. Este ônus fez com que grande parte dos recursos que até então eram repassados para o custeio e o investimento da EPAGRI passasse a ser destinada a cobrir esse déficit. Além do mais, o processo de municipalização inverteu a situação no que diz respeito aos recursos financeiros das prefeituras. Os municípios, que antes eram repassadores de recursos financeiros para a Empresa, conforme acordado nos convênios entre as prefeituras e a ACARESC, passaram a receber recursos orçamentários da Secretaria da Agricultura para a manutenção do modelo de agricultura municipalizada. Entre os entrevistados há unanimidade sobre esse ônus da mudança, variando apenas o valor por eles estimado. A ressalva feita por um dos membros do ICEPA, talvez como atenuante à constatação da perda de valores tão vultosos, é de que teria sido uma questão de tempo (por volta de oito anos) para que esses benefícios cessassem, devido à mudança na legislação sobre as entidades de utilidade pública, há cerca de dois anos.

Os custos políticos incluíram vários aspectos. Um deles, a exposição dos técnicos municipalizados às diretrizes e prioridades dos prefeitos, colocando-os em situação dúbia, de serem tecnicamente vinculados às empresas, estarem subordinados a um chefe (CTA/Gerência Regional) que se reportava diretamente ao secretário da Agricultura, dele recebendo demandas e cobranças, e a serviço de um município, cujo prefeito nem sempre era do mesmo partido do governador, dele partindo orientações às vezes conflitantes, ou mesmo a serviço de um projeto político desse prefeito, que o demandava para questões que nada tinham de técnico (foi citado o caso de um técnico extensionista que teve que ficar a serviço de uma primeira dama, recolhendo cobertores para uma campanha beneficente).

Foi considerado como um agravante desse custo político, o fato do projeto de municipalização haver refluído após o segundo ano de governo, novamente por pressões políticas, vindas de diversos segmentos e grupos de interesses. Isso reforçou a impressão de que o projeto tinha como determinante mais forte as injunções políticas e não se sustentava em bases técnicas, como o discurso inicial do governo pretendia fazer crer. Isto teve, também, um reflexo em nível pessoal dos funcionários, em geral, para quem se configurou a idéia de que tudo naquele governo podia mudar, em função de pressões políticas, desde a programação técnica da empresa, até a sua situação funcional e de emprego (nas palavras de um entrevistado, a sensação de *“estar numa nau sem rumo”*).

Outro aspecto desse custo político foi o desgaste gerado internamente, no relacionamento entre as equipes provenientes das empresas. A descrição do processo de fusão, (especialmente a sessão 5.2.2), demonstrando o caos gerado na empresa, a pouca importância atribuída aos sentimentos das pessoas e dos grupos, e o desprezo pelas diferenças entre culturas das organizações, evidencia as implicações materiais, emocionais e gerenciais do processo, cujas seqüelas, passados dez anos da fusão, ainda não foram totalmente absorvidas.

Sobre o conteúdo da mudança, e especialmente da fusão, o que consta do discurso oficial é que a fusão foi concebida no sentido de aumentar a eficiência, a eficácia e a efetividade do setor público agrícola, de fazer economia nos custos com eliminação de diretorias, redução de salários, demissões e melhoria na qualidade dos serviços de pesquisa e extensão. Contudo, para a maior parte dos entrevistados, a fusão foi entendida como componente de um projeto maior, que abrangia a descentralização do setor público agrícola e a municipalização da agricultura. Quase todas as análises vinculam a lógica da primeira (a fusão) à segunda (descentralização e municipalização).

Um aspecto enfatizado é que a fusão foi nunca vista como uma idéia que emergiu como uma necessidade, nem do setor agrícola (contexto externo), nem das empresas (ambiente interno). Para Hinings e Greenwood (1989, apud Augusto e Machado-da-Silva, 1999) a mudança é um fenômeno dinâmico, que não pode ser entendida apenas como adaptação a pressões externas; para eles, as demandas do ambiente têm que ser reconhecidas e interpretadas pelos membros da organização. Nesse caso, porém, as mudanças não foram reconhecidas pelos entrevistados, nem como resposta às demandas do setor agrícola, nem ao ambiente interno às empresas. As versões mencionadas apontam para razões de outra natureza: além da já citada “raiva” que o governador alimentava pela ACARESC, existe uma versão (entre os técnicos entrevistados do ICEPA) segundo a qual ela teria emergido dos prefeitos, vistos como porta-vozes dos agricultores; existe uma outra versão, de que Wilson Kleinübing seria o representante de segmentos econômicos importantes, como as agroindústrias e as cooperativas, que tinham interesse na extinção da ACARESC; ainda uma terceira versão, de que se tratava de uma proposta política de trazer a modernidade para o setor público agrícola, com os argumentos de racionalização, redução de custos etc; e, combinada às anteriores, a versão de que havia a intenção do governador, de “ganhar os prefeitos”, para futuras incursões políticas.

Além disso, na percepção dos sujeitos da pesquisa, o que se destacou, como resultado, não foram as ênfases expressas no plano de governo (promoção da eficiência, melhoria dos serviços e redução de gastos), mas sim os impactos da mudança no próprio modelo organizacional da Secretaria da Agricultura, que se tornou muito mais permeado pela política; e as decorrências da mudança no processo gerencial e organizacional da EPAGRI, no qual passaram a ser observados: interferências políticas, aumento no custeio, problemas com mudanças nos critérios para designação de chefias e com a criação de níveis hierárquicos que antes não existiam, entre outros problemas. Foram enfatizados, ainda, nas entrevistas, os impactos da mudança sobre o corpo funcional (como insegurança, instabilidade e doenças causadas pelo estresse da mudança); e sobre o fazer pesquisa e extensão rural em Santa Catarina (com diferentes opiniões sobre a melhoria da integração entre pesquisa e extensão, sobre a mudança na essência da extensão, sobre o acesso à qualificação pelo pessoal da extensão e sobre o modelo de trabalho por demanda). Outro aspecto destacado nas entrevistas referiu-se aos ganhos e às perdas sentidas pelos entrevistados em relação aos segmentos envolvidos na fusão.

Ao contrário da fusão, sobre a qual a maioria dos entrevistados continua tendo opinião negativa, de modo geral a tese de municipalização não foi considerada má em si, nos depoimentos. Dois aspectos, porém, são considerados inaceitáveis pelos sujeitos participantes da pesquisa: o fato da descentralização ser considerada um mecanismo indireto de extinguir a ACARESC, e a falta de visão de futuro sobre as implicações políticas do projeto, tanto no que se refere ao aspecto do engajamento dos técnicos nas prefeituras, como do ponto de vista da política organizacional, do comprometimento da estrutura de pesquisa e extensão que havia sido construída no Estado, e da situação dos técnicos das empresas fundidas.

Embora o projeto de governo invocasse a racionalização de todas as atividades, a integração pesquisa-extensão e outros argumentos de ordem supra-empresas, todos os indícios e exemplos apontados pelos entrevistados como conteúdo da mudança foram no sentido de que ela atingiu em proporção muito maior a ACARESC. Também o *fórum* maior dos conflitos e resistências foi a ACARESC. Como a EMPASC não sofreria mudanças, apenas receberia uma parte das atribuições da ACARESC, que não era nem a parte relativa à extensão rural nem à assistência técnica, os seus funcionários não se sentiram ameaçados, pois nada havia que a questionasse. Os que trabalhavam na ACARPESC e no IASC, por outro lado, sentiram-se roubados e discriminados, como pode ser comprovado nos depoimentos dos que pertenceram a essas entidades e também dos demais, que

freqüentemente omitiram os nomes dessas entidades ao se referir à fusão. Elas foram esquecidas e ignoradas no processo, e parte dos entrevistados até já esqueceu que esses órgãos fizeram parte do processo de fusão. O foco principal foi a ACARESC – sobre isto parece haver consenso entre os entrevistados. E na interpretação dos sujeitos entrevistados, a fusão teria sido, pela forma como foi encaminhada, uma medida imposta pela vontade de um governo autoritário, antidemocrático na tomada de decisão e sem nenhuma sensibilidade para as questões de cultura organizacional.

Uma evidência inequívoca disso foi o projeto de descentralização da agricultura, que previa a municipalização dos técnicos da extensão. As atividades de pesquisa também sofreriam mudanças, pois passariam a ficar sob a supervisão dos CTA's; mas nesse caso, a EPAGRI continuaria a coordenar pesquisa e difusão de tecnologia. Sobre a extensão, contudo, os reflexos seriam bem mais contundentes. Se o governador alimentava sentimentos negativos com relação à ACARESC, como muitos afirmam, qual a intensidade disso e quais os impactos desses sentimentos sobre as empresas, é algo que nunca se poderá comprovar ou quantificar. Porém a percepção de que foram esses sentimentos que o moveram a promover a mudança, esteve presente entre a maior parte dos entrevistados.

Contudo, se movido por esse desejo de diluir a ACARESC por meio de uma municipalização, ou imbuído do objetivo de promover o desenvolvimento da agricultura por meio do reforço e incremento da atuação local, em nível dos municípios, o fato é que, pouco tempo mais tarde, houve o refluxo do projeto de municipalização e se restaurou a vinculação do pessoal da extensão à EPAGRI que, a propósito disso, teve até o seu nome mudado para Empresa Catarinense de Pesquisa Agropecuária e Extensão Rural de Santa Catarina. O que ficou, do projeto de municipalização, foi o aprimoramento do processo de planejamento agrícola em alguns municípios e a certeza de um dos membros do Instituto CEPA, de que *“o processo é irreversível e vai ocorrer, queiramos ou não”*. E do projeto de modernização e reforma do governo, restaram a fusão das empresas e a criação das Gerências Regionais, herança dos CTA's. Na percepção dos sujeitos da pesquisa, essas mudanças foram consideradas pouco significativas, se comparadas ao custo que tiveram.

A percepção de grande número de entrevistados é que a estratégia de reduzir o espaço de atuação e de poder da ACARESC estava por trás do projeto de fusão, o que ficaria disfarçado com a implantação da municipalização da agricultura. Como decorrência, naquele momento da fusão, foram consideradas “quase extintas” as atividades de extensão rural sob a responsabilidade do Governo Estadual. O início da gestão Kleinübing, portanto,

foi um momento considerado crítico para a extensão rural, com especulações a respeito de municipalização, de sua privatização, ou de remanejamento/transferência para cooperativas ou outras entidades. Contudo, nos **desdobramentos da mudança** ao longo dos últimos anos, observou-se que as implicações políticas desse processo, e suas decorrências – tanto o refluxo da municipalização, quanto a consolidação da fusão, levaram a uma nova configuração de poder dentro da EPAGRI. Isso evidencia que estratégia e estrutura não são construtos neutros. Segundo Pettigrew et al. (1992), eles estão ligados aos interesses de grupos. Por isso, para compreender melhor as mudanças e continuidades ocorridas na distribuição de poder na EPAGRI, foi necessário considerar o *cui bono?* da mudança. E para quem a mudança foi boa?

Curiosamente a análise feita pelos entrevistados sobre as perdas e ganhos do processo de fusão, sob a ótica da “estratégia como um padrão” (Mintzberg, 1992), revela que, se todos os segmentos tiveram perdas e ganhos (ver tópico 5.3.5), a extensão rural foi a grande perdedora no início do processo, tendo sido vislumbrada até mesmo a sua extinção. Contudo, nessa perspectiva mais longitudinal, da estratégia como um padrão, a percepção é de que grupos da extensão, na qualidade de *stakeholders*, após a posse do segundo Secretário da Agricultura do governo Kleinübing, com habilidade política para mobilizar opiniões dentro e fora da EPAGRI e com competência para propor projetos de impacto, buscaram mudanças no controle da instituição e conseguiram “virar o jogo”: reverter o processo de municipalização, alterar o nome da EPAGRI, resgatando a extensão rural como parte do nome da empresa, ser os maiores beneficiários do programa de pós-graduação, ocupar todos os postos de direção e gerência, e redirecionar os recursos para a viabilização de projetos considerados prioritários pela extensão. Em outras palavras, obtiveram maior poder e tornaram-se a coalizão dominante (Kanter et al., 1992).

Por outro lado, a pesquisa, que havia ficado em posição privilegiada no momento da fusão, sem precisar mudar praticamente nada, é vista, atualmente, numa posição secundária, ou melhor, ao falar de fusão, hoje, quase não se fala da pesquisa. Nas razões da mudança ela não é citada, pois aparentemente não havia argumentos para mudá-la; e nas decorrências ela é pouco lembrada porque só foi “encolhendo”, ocupando cada vez menos espaços. E hoje, quando se fala de EPAGRI, também se refere pouco à atividade de pesquisa, propriamente dita. Cabe lembrar um aspecto destacado por alguns entrevistados, de que a pesquisa sempre teve como característica cultural o baixíssimo envolvimento político e até aquela época não fazia parte do perfil do pesquisador possuir competências de comunicador, negociador, divulgador etc. Os técnicos da ACARESC, em virtude da natureza

de sua atuação, ficavam em situação de vantagem no que diz respeito a essas habilidades. E tais habilidades, especialmente na fase de implementação da mudança, significaram um diferencial importante, pois essa fase, na concepção de Child (1984, apud Duarte, 1999), representa a dimensão política de um processo de mudança, pois nela se evidenciam as situações de poder e resistência. A observação dos entrevistados sobre o enfraquecimento da pesquisa no processo de implementação da fusão e simultaneamente o crescente reforço da extensão sinalizam a gradativa mudança de foco do poder na EPAGRI.

A propósito disso, alguns entrevistados chegaram a sugerir que dentro do grupo da extensão, aparentemente tão coeso e tão prejudicado pela mudança, havia grupos que teriam apoiado a mudança desde o início, porque tinham interesse em que ela ocorresse. Os motivos apontados para essa adesão foram, para alguns, de ordem mais ideológica, ou seja, a possibilidade de promover uma mudança na antiga correlação de forças interna à ACARESC e obter espaço para uma atuação mais avançada em extensão rural; e para outros, de ordem mais política, ou seja, ganhar posições privilegiadas para um determinado grupo na nova situação. Essa ação de grupos movidos por interesses divergentes dentro das empresas, possibilita visualizar as organizações como redes de pessoas que podem se unir em função de uma oportunidade vislumbrada por todos como útil; mas, apesar dessa união, cada uma delas tem interesses subjacentes ao processo de mudança e espera auferir “vantagens privadas” (Morgan, 1996).

Por isso, quando os entrevistados falam dos prejuízos que a ACARESC sofreu no processo de fusão, na maior parte das vezes eles o fazem vendo-a como um sistema unificado e interligado em busca da sobrevivência de seus valores e princípios. Para Morgan (1996), contudo, uma análise organizacional que se baseia na perspectiva política pode ajudar a suplantar as limitações da idéia de que as organizações são sistemas funcionalmente integrados. Ele afirma que muito da teoria organizacional foi construído sob a suposição de que as organizações funcionam de forma integrada; porém, analisadas como sistemas políticos, elas revelam exatamente o contrário, que existem tensões desintegradoras que brotam dos diversos conjuntos de interesses sobre os quais elas se estruturam. A análise das percepções verbalizadas pelos próprios entrevistados pertencentes à antiga ACARESC evidencia essas tensões e pontos de vistas conflitantes entre grupos.

Quando a análise se desloca para o momento presente, uma questão que aparece veladamente em alguns depoimentos sugere que, atualmente, os “projetos da extensão” -

basicamente os projetos relativos a agroecossistemas, desenvolvimento rural, agroecologia, planejamento rural etc. - teriam um caráter social mais forte, revelando uma opção por abordagens mais holísticas, engajadas com a visão dos pequenos, da preservação do ambiente, da problemática social e política da agricultura. Do lado oposto estariam os “projetos da pesquisa”, menos interdisciplinares, menos acessíveis, de prazo mais longo, mais caros, parecendo mais elitistas e neutros. A situação parece sugerir que uma escolha deve ser feita entre uns ou outros, escolha que, na visão de alguns já foi feita, a favor dos primeiros, como indicam o pouco apoio e a restrição de recursos que tem havido à pesquisa por produtos ou disciplinas.

Portanto, passados dez anos, observa-se que persistem entre a pesquisa e a extensão, o que Morgan (1996) denomina “tensões desintegradoras”. Essas tensões entre os diversos conjuntos de interesses sobre os quais a organização se estrutura, favorecem que o fenômeno da tomada de decisão no setor público sofra interferências de coalizões e grupos de interesses (Hall, 1984), e se defronte com lutas entre grupos, jogos de interesses, influências políticas etc. (Lacerda, 1995).

Essa dicotomia entre projetos de pesquisa e de extensão parece estar sendo sentida, entre alguns entrevistados, como algo real, verdadeiro, que implicaria numa escolha por uns em detrimento de outros. Alguns sujeitos, contudo, expressaram seu ponto de vista de que fazer ciência, seja de ponta, ou para gerar tecnologia para agricultores de subsistência, é o que possibilita a independência tecnológica da agricultura do Estado. A preocupação é de que, como os seus resultados são de longo prazo, a pesquisa costuma ser vítima de políticas públicas imediatistas e descompromissadas com o futuro; e a desmobilização da programação de pesquisa, que no curto prazo pode parecer inócua, no longo prazo, se não houver formação de pesquisadores, investimentos em infra-estrutura, definição de prioridades, levará à necessidade importar tecnologia de outros estados ou de outros países.

Existe clareza, por parte de alguns entrevistados, que a defasagem entre o que a EPAGRI faz e o que a agricultura exige hoje, pode tornar o Estado dependente tecnologicamente de outras instituições de pesquisa, sejam do exterior ou de outros estados. O risco maior que se corre em permitir a obsolescência da pesquisa, é tornar a estrutura que foi criada e mantida até hoje, embora precariamente, cara demais para as tecnologias que ela gera, e talvez não mais adequada às necessidades do momento. Outra inquietação que foi expressa por entrevistados mais ligados à pesquisa é que, se fizer parte

das pretensões da extensão, como coalizão dominante, o gradual enfraquecimento da pesquisa, substituindo-a pela compra de tecnologia gerada no exterior ou em outros estados, além do problema da dependência, existe o problema de que muito pouca tecnologia “*de fora*” pode ser apropriada em Santa Catarina, sem problemas de adoção e de adaptação.

Outro aspecto bastante enfatizado no conteúdo da mudança e que tem repercussões até o momento presente, é o papel das Gerências Regionais, uma instância hierárquica que foi criada a partir da fusão e tem o papel de coordenar as atividades da EPAGRI nas regiões. São sucessoras dos CTA's e receberam como herança desses, a designação política de seus chefes ou gerentes regionais. As implicações desse fato foram bastante enfatizadas pelos entrevistados, mencionando a ingerência nas atividades técnicas, a precária formação dos gerentes, o aumento da burocracia, entre outras. A constatação mais contundente, contudo, foi de que, embora a criação dessas Gerências Regionais (CTA's) fizesse parte do projeto de mudança e tivesse como objetivo a integração das ações da EPAGRI e a integração dela com o setor agrícola da região, o resultado efetivo se aproximou do oposto. Devido à autoridade do gerente regional, que advém de sua ligação política com o Secretário da Agricultura, as Gerências Regionais passaram a ser, na visão de alguns entrevistados, verdadeiros “*feudos*”, os quais a EPAGRI, ainda hoje, pode administrar ou não, dependendo das injunções políticas. A força política desses gerentes regionais advém do fato de que eles ocupam posições-chave na Secretaria da Agricultura e sua fidelidade é ao Secretário.

Como se pode constatar, aspectos relevantes emergiram das percepções dos sujeitos entrevistados. Contudo, possivelmente a maior parte das percepções apreendidas sobre a questão da fusão não traga observações ou conclusões muito surpreendentes em relação ao que os trabalhos, pesquisas ou especulações anteriores a este estudo já tinham trazido. Obviamente, são novas porque procuram traduzir as visões de sujeitos que participaram, direta ou indiretamente, do processo, com a riqueza dos seus olhares e as sutilezas que somente as entrevistas e as falas das pessoas podem trazer.

Porém, o que esse trabalho talvez tenha trazido de inovador, nessa problemática da fusão, é a percepção de alguns dos entrevistados sobre os desdobramentos do processo de fusão, em termos de redistribuição de poder, deslocamento de foco programático e recolocação das pessoas na arena política em que se transformou a EPAGRI. Essas percepções obviamente não foram da maioria dos entrevistados. Foram da maioria, as

sensações de que mudanças ocorreram na fase posterior à fusão, desaparecendo de cena, ou seja, do processo decisório, os atores da ex-EMPASC, e ressurgindo com toda a força os atores da ex-ACARESC. Também foram mencionadas, nas entrevistas, mudanças nas ênfases da programação. Observou-se, ainda, algumas importantes revisões de opiniões quanto aos resultados da fusão, relatadas pelos próprios entrevistados. É justamente em alguns desses aspectos que podem estar contidas as novidades sobre a fusão.

Portanto, mesmo sem ter a pretensão de esgotar a questão da fusão, ainda tão discutida e com tantas possibilidades de análise, tendo passado dez anos de sua concretização, a análise do seu contexto, conteúdo e processo, na perspectiva de pessoas nela envolvidas, apontaram para um novo foco, o qual ainda não tinha sido contemplado pelas interpretações e avaliações feitas até hoje: as decorrências da fusão no rearranjo do poder dentro da EPAGRI. Esta conclusão permite afirmar que o **processo** de mudança organizacional iniciado com a fusão ainda não se esgotou, delineando-se, no momento, uma **nova fase**: novas áreas, produtos, projetos, questões culturais, relações de poder, interesses etc. que demandam análise, revelam a emergência de **novos conteúdos**; e a intervenção de novos eventos, contingências e cenários, do ambiente social, econômico e político, compõem o **novo ambiente** externo, complementado por novas políticas, estratégias, estrutura e cultura organizacional etc., que desenham o seu **ambiente interno**.

Espera-se, desta maneira, contribuir, dando um sentido de continuidade ao processo que ocorreu em 1991 (embora seus antecedentes demonstrem que tenha iniciado bem antes daquela data) e dá mostras de ainda não estar concluído. Espera-se, ainda, incentivar a realização de outras pesquisas sobre o tema das fusões pesquisa-extensão no Brasil, tendo em vista que esses processos têm ocorrido em outros Estados, aparentemente sem respaldo em estudos anteriores sobre fatores que nesta pesquisa mostraram ter importância.

Por esse motivo, cabe recomendar, no que se refere a estudos futuros, que as entidades estaduais de pesquisa e de extensão rural, nos estados em que porventura se cogite a realização de fusões, invistam esforços no sentido de avaliar, com honestidade e coerência os benefícios esperados, assim como fazer uma previsão dos custos decorrentes do processo, tanto em termos econômicos, como políticos e pessoais dos funcionários. Outrossim, sugere-se a realização de uma pesquisa de avaliação de outras experiências de fusão já feitas no Brasil, porém, diferentemente do que já foi realizado até o momento, privilegiando estratégias de pesquisa qualitativas, nas quais os participantes possam

expressar suas opiniões e percepções, além de sugerir formas de melhorar a integração entre os segmentos fundidos e a realização de suas atribuições. Sugere-se, ainda, que a EPAGRI, representada por seus dirigentes, extensionistas e pesquisadores, adote uma postura proativa com relação às questões atuais apontadas como problemas ou como preocupações, no presente trabalho, que exercite o aprendizado por meio da análise dos acontecimentos de sua história, e que se organize no sentido de se abrir para avaliação interna e externa, e para discutir e estabelecer estratégias de revitalização da pesquisa, de modernização dos conceitos de extensão e de gerenciamento institucional conjunto na busca do cumprimento de seu papel social.

Nessa abordagem de pesquisa não cabem recomendações ou prescrições sobre como planejar mudanças ou sobre procedimentos a serem seguidos, a partir da experiência de uma organização. Contudo, no que se refere ao processo, talvez caiba dar voz às próprias pessoas que conceberam o projeto de mudança e participaram do processo de sua implantação para que o façam, a partir de suas reflexões sobre os desdobramentos e implicações desse caso:

*“... houve [...] falha interna de programação, de objetivos. Enfim, porque a fusão? Por que? Estamos definidos prá que vai servir a fusão? Não é só prá reduzir custos; se a fusão é prá beneficiar o agricultor, vamos trabalhar em cima da idéia com afinco e com dedicação, prá que se atinja isso. Acho que não foi feito isso de forma adequada”.*

*“... todo processo de mudança [...] deve ser muito bem preparado para envolver os interessados no processo. Mesmo que se leve mais tempo, é importante que as pessoas envolvidas estejam participando, estejam conscientes de que aquele processo é necessário. Às vezes leva mais de um governo para que isso ocorra, talvez se gaste um governo inteiro conscientizando as pessoas, mas é melhor do que se fazer uma meia reforma. Eu diria que essa é a [minha] primeira convicção. E essa foi a nossa maior deficiência. A segunda coisa: eu diria que o processo de fusão em si, ele deveria ter sido examinado sob esse aspecto de conduzir melhor – não houve continuidade interna, nessa idéia de haver uma fusão de programação, de atividade, de fazer com que as pessoas, os técnicos, se envolvessem, se comprometessem com essa idéia de uma ação conjunta, complementar com pesquisa e extensão. Foi tentado o mesmo tipo de fusão em outros estados, parece que não deu muito certo e não há, ainda, nada de substancial. Mas eu diria que se se tivesse trabalhado de forma consciente, envolvendo as pessoas, mostrando a importância desse trabalho, que pesquisador e o extensionista estivessem envolvidos, comprometidos com a complementaridade dessa ação e, enfim, para que o agricultor se beneficiasse nesse processo, eu diria que nós teríamos tido um êxito bem maior “*

*“... à primeira vista poderia parecer uma coisa mais demorada, um processo mais incremental, na verdade teria sido até mais rápido, porque era 1995, 1996 e esse processo ainda não tinha sido interiorizado pelas pessoas. Se nós tivéssemos demorado três anos discutindo, ainda teria sido mais rápido do que foi, sem*

*sombra de dúvida. E nos primeiros anos após, [...] não foi feito nenhum esforço no sentido de aproximar as pessoas, as idéias e as culturas. Não foi feito nada no campo do relacionamento humano e social, e isto retardou o processo, principalmente por que se tratava de empresas de forte personalidade, que eram referências nacionais em pesquisa e extensão rural e que disputavam entre si a liderança em nível estadual”.*

Assim, as recomendações sobre a implementação de mudanças estão colocadas na perspectiva dos atores que, de certa maneira, desconstruíram a história da mudança para chegar a essas reflexões.

O que foi indicado pelos entrevistados como essência da mudança revela visões dicotômicas e contraditórias sobre aspectos que caracterizaram a fusão e a descentralização da agricultura. Alguns exemplos:

- A descentralização do setor público agrícola: representava uma nova visão de serviço público, visando alcançar com mais efetividade o desenvolvimento da agricultura *versus* era uma forma do Estado desincumbir-se da extensão e reduzir a estrutura da Secretaria;
- Com a fusão se pretendia: quebrar valores tradicionais da extensão para extingui-la *versus* trazer novos valores, mais democráticos que poderiam lhe dar uma sobrevida;
- A fusão: roubou a identidade dos extensionistas *versus* propiciou extensionistas com melhor capacitação e desempenho;
- Fusão para descomplicar a administração e a prestação de serviços regionais *versus* administração mais burocratizada com a inclusão de novas instâncias decisórias;
- Fusão representou a perda do rumo *versus* oportunidade de definir novos rumos;
- Necessidade de resgatar a identidade do extensionista *versus* redefinir a identidade do extensionista a partir da interdisciplinaridade;
- Fazer economia com a fusão *versus* perder prerrogativas que significavam grande economia e ainda repassar recursos para os municípios;
- Municipalização *versus* prefeiturização;
- Atuação local com visão do macro *versus* abertura à politicagem.

Os exemplos acima citados tiveram a intenção de demonstrar que aspectos considerados essenciais da mudança foram compreendidos de maneira tão diferente pelos sujeitos da pesquisa. Isso remete à questão do método utilizado. Um dos seus pressupostos é que as diferentes visões sobre um mesmo fenômeno social são relativas às experiências, vivências, às perspectivas das pessoas que o relatam ou descrevem; e também são

relativas a um determinado momento histórico e social. Portanto a mudança só pode ser compreendida do ponto de vista dos atores, em sua situação particular, não cabendo, por parte do pesquisador, julgar a sua veracidade em relação a outros tipos de fontes, sejam outros depoimentos, documentos ou dados de qualquer natureza. O pesquisador vai a campo para captar o fenômeno em estudo a partir da perspectiva das pessoas, considerando todos os pontos de vista.

Por esse motivo, as considerações de ordem metodológica que podem ser feitas, dizem respeito às dificuldades de se fazer uma pesquisa de natureza qualitativa, desde o acesso aos entrevistados, os cuidados com a realização das entrevistas, as transcrições, a aprovação dos entrevistados, a emergência de categorias entre tantas percepções. O modelo analítico de Pettigrew (1987) também não constituiu um exercício simples: compreender suas dimensões, na complexidade de um processo de mudança relatado por dezoito sujeitos, requereu um esforço significativo.

E, finalmente, dentro dessa proposta de pesquisa, escrever um capítulo de conclusões foi uma tarefa complicada e fugidia. À primeira vista, se o que importa são as percepções das pessoas, parece nada mais restar para ser dito nesse capítulo, pois o esforço de categorizar as falas e percepções já se configura como conclusão. Além do mais, é preciso que as conclusões não contenham julgamentos sobre os méritos ou a veracidade das percepções. Para uma síntese sobre essa experiência, pode-se citar Yin (1984), ao falar de pesquisa qualitativa e de estudos de caso: “paradoxalmente, quanto mais ‘leve’ a técnica de pesquisa, mais difícil de fazê-la” (p. 26).

## CAPÍTULO 7

### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AAKER, David A. **Strategic market management**. John Wiley & Sons, 1984.
- ACARESC. **Agricultura familiar – a experiência catarinense**. Florianópolis, 1988a. 36 p.
- ACARESC. **Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural – PROATER 1989**. Florianópolis, 1988b. 29 p.
- ACARESC. **Programa Estadual de Extensão Rural 1990**. Florianópolis, janeiro de 1990a. 110 p.
- ACARESC. **Programa Estadual de Extensão Rural 1991**: Período 1991-94. Florianópolis, dezembro de 1990b. 137 p.
- ACARESC. **Força de Trabalho em 30/09/91**. ACARESC-DRH, 1991
- ACARPESC. **Relatório anual 1987**. Florianópolis, s/ data. 38 p.
- ACARPESC. **Plano de Trabalho 1990**. Florianópolis, 1990. n.p.
- ALBUQUERQUE, Rui e SALLES-FILHO, Sérgio. **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. 62 p.
- ALLISON, Graham. **Essence of decision**: explaining the cuban missiles crisis. Boston : Little, Brown and Company, 1971. 338 p.
- ANDRÉ, Marli E.D.A. A pesquisa no cotidiano escolar. In: FAZENDA, Ivani (org.) **Metodologia da pesquisa educacional**. 4. Ed. São Paulo : Cortez, 1997 (Biblioteca da Educação, Série 1, Escola, v. 11) 174 p.
- AUGUSTO, Paulo Otávio Mussi e MACHADO-DA-SILVA, Clóvis L. Aquisição de empresas e mudança organizacional: estudo comparativo de casos. In: Encontro Nacional da ANPAD, 23, 1999. Foz do Iguaçu, PR. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD Rom.
- BENAKOUCHE, Rabah. Prefácio. In: AGUIAR, Ronaldo Conde. **Abrindo o pacote tecnológico**: Estado e pesquisa agropecuária no Brasil. São Paulo : Polis; Brasília : CNPq, 1986. 156 p.
- BERTERO Carlos Osmar e KEINERT, Tânia M. M. A evolução da análise organizacional no Brasil (1961-93). **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v.34, n.3, p.81-90, mai./jun.1994.
- BOM MEIHY, José Carlos Sebe. **Manual de história oral**. São Paulo : Loyola, 1996. 78 p.
- BURREL, Gibson e MORGAN, Gareth. **Sociological paradigms and organisational analysis**. London : Heinemann Educational Books Ltd., 1979. 432 p.

CARDOSO, Daniela; KAEFFER, Isabel; GONZAGA, Maria Lúcia. **EPAGRI**: um estudo de caso em socialização organizacional. Florianópolis : Trabalho da Disciplina de Psicologia da Indústria II/Curso de Psicologia/CFH/UFSC, junho de 1993. 68 p.

COSTA, Frederico Lustosa e CAVALCANTI, Bianor Scelza. Mudança organizacional no setor público. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 82-106, nov. 1999/jan. 1991

CRUZ NETO, Otávio. O trabalho de campo como descoberta e criação. In: MINAYO, Maria Cecília de S. (org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. Petrópolis : Vozes, 1994, 80 p.

CHILD, John. Organizational structure, environment and performance: the role of strategic choice. **Sociology**, v. 6, p. 1-22, 1972.

CHILD, John and SMITH, Chris. The context and process of organizational transformation – Cadbury Limited in its sector. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, p. 565-593, november 1987

CUNHA, Cristiano José Castro de Almeida. **Adaptação estratégica organizacional em ambiente turbulento**. Trabalho apresentado ao PPGE/UFSC para concurso de Professor Titular na área de Gestão da Produção. Florianópolis, PPGE/UFSC, 1996 (mimeo).

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. 210 p.

DUARTE, Roberto Gonzalez. Organizational changes in a railway company: the ownership issue. In: AMINE, L. and GANITSKI, J. **1999 BALAS Proceedings** – Latin America's New Millennium: Reaching "El Dorado". New Orleans, April, 7-10, 1999. New Orleans : Business Association of Latin American Studies; Loyola University New Orleans, 1999. 619 p., p. 463-471.

DYE, Thomas R. **Understanding public policy**. New Jersey: Prentice Hall, 1987.

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. 76 p.

EMBRAPA. **Pesquisa estadual em foco**. Brasília: EMBRAPA-SSE/ACS, ano III, n. 5, abril 1999.

EMPASC. **Programa Integrado de Pesquisa Agropecuária – Biênio 1977/78**. Florianópolis, 1976a. n.p.

EMPASC. **Boletim de Divulgação**. Florianópolis, 1976b. 43 p.

EMPASC. **Regimento Interno da EMPASC**. Florianópolis, 1987. 43 p.

EMPASC. **Relatório EMPASC Ano 15 - 1990**. Florianópolis, 1991 34p.

EPAGRI. **Estatuto Social da EPAGRI**. Florianópolis, 1992. 12 p. (Regimentos e Normas nº 1)

EPAGRI. **Relatório EPAGRI Ano 1**. Florianópolis, 1993. 39 p.

EPAGRI. **Estatuto Social da EPAGRI reformado pela A.G.O. de 30/04/98**. Florianópolis, abril de 1998. n. p.

EPAGRI. Home-page. Disponível em: <http://ws.epagri.rct-sc.br/estr.html>. Acesso em 13/10/2000

FERLIE, Ewan; ASHBURNER, Lynn; FITZGERALD, Louise; PETTIGREW, Andrew. **A nova administração pública em ação**. Brasília : Ed. UNB : ENAP, 1999. 468 p.

FERREIRA, Marieta de Moraes e GRZYNSZPAN, Mário. A volta do filho pródigo ao lar paterno? A fusão do Rio de Janeiro. P. 74-100. **Revista Brasileira de História** – Espaço Plural, ANPUH, Ed. Marco Zero, MCT, CNPq, FINEP, v 14, n. 28, 1994

FRANCO, Homero. A pesquisa agropecuária em Santa Catarina. In: FURTADO FILHO, D.; SILVA, F. da C.;FRANCO, H.M. (org.). **Gotas de suor: uma trajetória de 40 anos**. Florianópolis : EPAGRI, 1996. 210 p.

FRENZEL, Ricardo. Uma reflexão sobre processos de mudança organizacional. In: Encontro Nacional da ANPAD, 18, Salvador-BA 27 a 29 de setembro de 1993, v.9 Organizações, p.281-293. **Anais...** Salvador, 1993.

GALBRAITH Jay R.; KAZANJIAN, Robert K. **Strategy implementation: structure, systems and process**. 2. ed. New York : West Publishing Company, 1986. 187 p.

GALLIAN, Dante Marcello C. A memória do exílio. Reflexões sobre interpretação de documentos orais. In: BOM MEIHY, José Carlos Sebe (org.). **(Re)introduzindo história oral no Brasil**. São Paulo : Xamã, 1996. 342 p.

GEERTZ, Clifford. Uma descrição densa: por uma teoria interpretativa da cultura. In: GEERTZ, Clifford. **A interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara-Koogan, 1989, p. 13-41; Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

GLASER, Barney G., STRAUSS, Anselm L. **The discovery of Grounded Theory: Strategies for Qualitative Research**. New York : Aldine de Gruyter, 1967, 271 p.

GODOY, Arilda S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v.35, n.3, p.20-29, maio/jun. 1995.

GOLD, Michael; CAMPBELL, Andrew. Many best ways to make strategy. In: **The state of strategy**. Harvard Business Review Paperback. Boston : Harvard University, p. 135-142, 1993

GOMES, Romeu. A análise de dados em pesquisa qualitativa. In: MINAYO, Maria Cecília S. (org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 4.ed. Petrópolis : Vozes, 1994. 80 p.

HALL, Richard H. **Organizações** – estrutura e processos. Rio de Janeiro : Prentice-Hall, 1984. 260 p.

HREBINIAK, Lawrence G.; JOYCE, William F. Organizational adaptation: strategic choice and environmental determinism. **Administrative Science Quarterly**, n.30, September 1985, p.336-349.

HUGHES, John. **A filosofia da pesquisa social**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983. 133 p.

IDENBURG, P.J. Four styles of strategy development. **Long Range Planning**, v. 26, n. 6, p. 132-137, 1993

JANOTTI, Maria de Lourdes M. Refletindo sobre história oral: procedimentos e possibilidades. In: BOM MEIHY, J.C.S. (org.) **(Re)introduzindo história oral no Brasil**. São Paulo : Xamã, 1996. 342 p.

JAVIDAN, Mansour; MURRAY, Alan; RESCHENTHALER, Gilbert. Strategic change: the search for new equilibria. **Journal of Organizational Change Management**, v. 3, n. 3, p. 59-76, 1990

KANTER, Rosabeth M.; STEIN, Barry A.; JICK, Todd D. **The challenge of organizational change**: how companies experience it and leaders guide it. New York : The Free Press, 1992, 535 p.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert L. **Psicologia social das organizações**. 3. ed. São Paulo : Atlas, 1987.

LACERDA, Ana Lúcia Pereira. **Bases gerenciais de um projeto de saneamento rural. Estudo de caso: o projeto KfW**. PPGEPS/UFSC. Dissertação de Mestrado. Fevereiro de 1995

LANG, Alice Beatriz da Silva Gordo. História oral: muita dúvidas, poucas certeza e uma proposta. In: BOM MEIHY, J.C.S. (org.) **(Re)introduzindo história oral no Brasil**. São Paulo : Xamã, 1996. 342 p.

LINDBLON, Charles E. **O processo de decisão política**. Brasília : Ed. da UNB, 1981. 124 p.

MACHADO, Clóvis; CUNHA, Vera Carneiro da; AMBONI, Nério. Organizações: o estado da arte da produção acadêmica no Brasil. XIV ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, vol.6 (Organizações), 24 a 26 de setembro de 1990 – Florianópolis, SC. **Anais...** Belo Horizonte, MG : ANPAD, 1990. p.11-28

MARTINS, Joel; BOEMER, Magali R.; FERRAZ, Clarice A. A fenomenologia como alternativa metodológica para pesquisa - algumas considerações. **Revista da Escola de Enfermagem**. USP, São Paulo, v. 24, n.1, p. 1`39 - 147, abr. 1990.

MARTINS, Gilberto de Andrade. Abordagens metodológicas em pesquisas na área de Administração. **Revista de Administração**, São Paulo, USP, v. 32, n. 3, p. 5-12, jul./set. 1997

MELLO, Rodrigo Bandeira de. **O estudo da mudança estratégica organizacional em pequenas empresas de construção de edificações**: um caso em Florianópolis. Florianópolis, 1997. 161 p. Dissertação. (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

- MILES, Robert H. **Coffin nails and corporate strategies**. New Jersey : Prentice Hall, 1982.
- MILES, R.E. e SNOW, C.C. **Organizational strategy, structure and and process**. New York : McGraw-Hill, 1978
- MINAYO, Maria C.S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. Rio de Janeiro; São Paulo : ABRASCO; HUCITEC, 1992
- MINAYO, Maria Cecília de S. e SANCHES, Odécio. Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade? **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v.9, n.3, p.239-262, jul./set. 1993.
- MINAYO, Maria Cecília de S. Ciência, técnica e arte: o desafio da pesquisa social. In: MINAYO, Maria Cecília de S. (org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis : Vozes, 1994, 80 p.
- MINTZBERG, Henry. Strategy-making in three modes. **California Management Review**, v.16, n. 2, winter 1973, p. 44-53.
- MINTZBERG, Henry. An emerging strategy of “direct” research. In: VAN MAANEN, John (editor). **Qualitative methodology**. Beverly Hills : Sage, 1983. P. 104-116.
- MINTZBERG, Henry. **Power in and around organizations**. New York : Prentice-Hall, 1983a
- MINTZBERG, Henry. Five P's for strategy. In: MINTZBERG, H. and QUINN, J. B. **The strategy process**. Prentice Hall, 1992. p. 12-19.
- MINTZBERG, Henry. Crafting Strategy. In: **The state of strategy**. Harvard Business Review Paperback. Boston : Harvard University, p. 109-118, 1993
- MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo : Atlas, 1996. 421 p.
- MOTTA, Paulo Roberto. Avaliação de empresas públicas nos países em desenvolvimento: a perspectiva social. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 85-109, abr./jun. 1984
- MUSSOI, Eros Marion. **Integración entre investigación y extensión agraria en un contexto de descentralización del Estado y sustentabilización de políticas de desarrollo: el caso de Santa Catarina, Brasil**. Córdoba, Espanha : Universidade de Córdoba, 1998. 420 p. Tese de Doutorado em Agronomia – Programa de Agroecologia, Campesinato e História.
- OLIE, René. Shades of culture and institutions in international mergers. **Organizational Studies**, v. 15, n. 3, 1994, p. 381-405
- OLINGER, Glauco. **Ascensão e decadência da extensão rural no Brasil**. Florianópolis : EPAGRI, 1996. 523 p.
- ORSSATTO, Carlos Henrique. **Mudança estratégica organizacional: um caso na agroindústria catarinense**. Florianópolis, 1995. 113 p. Dissertação. (Mestrado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

PEREIRA, Moacir. Kleinübing pretende mudar tudo – deputados e colonistas avaliam a reforma como a mais profunda de Santa Catarina. **A Notícia**. Joinville, ano XII, n.º 2398, 12/03/91, p.3

PETTIGREW, Andrew M. Context and action in the transformation of the firm. **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, november 1987, p. 649-670.

PETTIGREW, Andrew; FERLIE, Ewan; MC KEE, Lorna. **Shaping strategic Change**. London : Sage, 1992.

PORTER, Michael. **Estratégia competitiva**. Rio de Janeiro : Campus, 1986

QUINN, James Brian. Strategic change: “logical incrementalism”. **Sloan Management Review**, v. 20, n. 1, 1978, p. 7-21

ROSSETTO, Carlos Ricardo. **Adaptação estratégica organizacional: um estudo multicaso na indústria da construção civil – setor de edificações**. Florianópolis, 1998. 194 p. Tese. (Doutorado em Engenharia de Produção) – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção, Universidade Federal de Santa Catarina.

SALLES, Sérgio Benincá de. Informações sobre a EPAGRI. Mensagem recebida via Internet pelo e-mail lucyws@pr.gov.br em 20.11.00

SANDRONI, Paulo (org.) **Novo dicionário de economia**. 6. ed. São Paulo : Best Seller, 1994. p. 240.

SANTA CATARINA. **SIM. A agricultura está se transformando** – Plano de modernização da agricultura catarinense. Florianópolis, s.d., n.p. (folder)

SANTA CATARINA. **Estatuto da ACARESC** aprovado pela Junta Governativa em reunião extraordinária realizada em 28.01.1970. Publicado no D.O.E. de 29.04.70

SANTA CATARINA. **Lei n.º 5089** de 30 de abril de 1975 (Diário Oficial do Estado de Santa Catarina n.º 10.235 de 15.05.75)

SANTA CATARINA. **Lei n.º 5.347**, de 13 de setembro de 1977 (Diário Oficial do Estado de Santa Catarina n.º 10.824 de 22.09.77)

SANTA CATARINA. **Decreto n.º 6.429**, de 20.12.78 (Diário Oficial do Estado de Santa Catarina n.º 11.134 de 22.12.78)

SANTA CATARINA. **Estatutos da ACARPESC**. Publicado no Diário Oficial do Estado de Santa Catarina n.º 11.393, de 14.01.80. p. 3-4. Alteração publicada no D. O. E. n.º 12.578, de 01.08.84. p. 32

SANTA CATARINA. **Lei n.º 8.245** de 18 de abril de 1991. Florianópolis, Diário Oficial do Estado de Santa Catarina n.º 14.174, de 18.04.91a

SANTA CATARINA. **Decreto n.º 1.080** de 20 de novembro de 1991. Florianópolis, Diário Oficial do Estado de Santa Catarina n.º 14.326, de 22.11.91b

SANTA CATARINA. **Lei n.º 9.904** de 03 de agosto de 1995. Florianópolis, Diário Oficial do Estado de Santa Catarina n.º 15.242, de 08.08.95

SANTA CATARINA. **Plano SIM – Modernização da Agricultura Catarinense –** Realizações 91/92 – Secretaria da Agricultura e Abastecimento, s.l., s.d., n.p. 11p.

SANTOS, Lucy Woellner dos. Fato e verdade em história oral. Trabalho apresentado à disciplina Teoria e Metodologia da história oral, 1997. Curso de pós-graduação em História/Centro de Ciências Humanas/ Universidade Federal de Santa Catarina. 5 p.

SANTOS, Lucy Woellner dos. **Fusão de empresas: uma proposta para discussão.** Florianópolis, 1999. 24 p. Trabalho não publicado.

SANTOS, Lucy Woellner dos e ICHIKAWA, Elisa Yoshie. **Fusão de organizações: o estado da arte e uma proposta para debate.** Londrina, 2000. 12 p. Trabalho não publicado.

SECRETARIA DA AGRICULTURA E DO ABASTECIMENTO. **Planejamento Estratégico do Setor Público Agrícola Catarinense para os próximos 10 anos e do Plano de Ação do Governo Vilson P. Kleinübing para o período 1991-1995** – versão preliminar. S.l., s.d., n.p.

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, p. 311-324, 1995.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo:** estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas. 3. ed. Rio de Janeiro : FGV, 1979.

SINZATO, Carmen e DUSI, Daniel. Padrão de comportamento político. In: ROCKEMBACH, Osvaldo et al. (coord.) **Cenários alternativos para o desenvolvimento rural de Santa Catarina** (Versão preliminar; sujeita a alterações). Florianópolis: EPAGRI, 18 de agosto de 1995, 93 p. (mimeo) p. 25-30

SOUZA, Nelton Rogério. A criação da EMATER/SC. In: FURTADO FILHO, D.; SILVA, F. da C.; FRANCO, H.M. **Gotas de suor:** uma trajetória de 40 anos. Florianópolis : EPAGRI, 1996. 210 p.

STONER, J.A.F. e FREEMAN, E.R. **Administração.** Rio de Janeiro : Prentice Hall do Brasil, 1995.

SUEN, Alberto S. e KIMURA, Herbert. Fusão e aquisição como estratégia de entrada (*entre mode*) no mercado brasileiro. **Caderno de Pesquisas em Administração**, São Paulo, USP, v.2, n.5, 2º sem./1997

SUERO, Érika. Fusión de sociedades comerciales. [S.d., S.l.]. [online] Disponível na Internet via WWW. URL: [wysiwyg://2/http://www.monografias.com/trabajos6/fuso/fuso.shtml](http://www.monografias.com/trabajos6/fuso/fuso.shtml). Acesso em 26 de fevereiro de 2001.

THOMPSON, James D. **Dinâmica Organizacional** (Fundamentos Sociológicos da Teoria Administrativa). São Paulo : McGraw-Hill do Brasil, 1976 218p.

TORTATO, Ubiratã. Implementação de fusões e aquisições e valores do grupo dirigente. In: Encontro Nacional da ANPAD, 23, 1999. Foz do Iguaçu, PR. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD Rom.

VARASCHIN, Márcia Janice Freitas da Cunha. Mudança estratégica em uma organização do setor público agrícola do Estado de Santa Catarina. Florianópolis - Santa Catarina – Brasil, 1998. Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção/ Universidade Federal de Santa Catarina. Dissertação de Mestrado.

WEBER, Yaakov; SHENKAR, Oded & RAVEH, Adi. National and corporate cultural fit in mergers/acquisitions: an exploratory study. **Management Science**, v. 42, n. 8, August 1996, p. 1215-1227

WIESE, Helmut. A força da apicultura. In: FURTADO FILHO, D.; SILVA, F. da C.;FRANCO, H.M. (org.). **Gotas de suor**: uma trajetória de 40 anos. Florianópolis: EPAGRI, 1996. 210 p.

WIESE, Helmut. Depoimento prestado em entrevista realizada em 02.07.99, no Escritório particular, à rua Almirante Carlos Carneiro, 94, Bairro da Agrônômica, Florianópolis-SC. Entrevista concedida a Lucy W. dos Santos (1999a)

WIESE, Helmut. Informações sobre o IASC. Mensagem recebida via Internet pelo e-mail lucyws@pr.gov.br em 07.07.99 (1999b)

WOOD JR., Thomaz e CALDAS, Miguel P. Quem tem medo de eletrochoque? Identidade, terapias convulsivas e mudança organizacional. In: Encontro Nacional da ANPAD, 19, João Pessoa-PB 25 a 27 de setembro de 1995, v.8 Organizações, p.349-365. **Anais...** João Pessoa, 1995.

YIN, Robert K. **Case study research** - design and methods. Beverly Hills: Sage, 1984.

**ANEXOS**

**ANEXO 1**

**Carta NEST/UFSC S/Nº - 30.06.98**  
**CARTA EPAGRI/PEX Nº 3318 – 02.07.98**





## ANEXO 2

### ROTEIRO DE ENTREVISTA

Pedir-se-á ao entrevistado que retorne ao final da década de 80 e início dos anos 90, e que se situe na conjuntura do momento: eleições, o então Secretário da Agricultura, Vilson Kleinübing, é candidato a governador. Sua plataforma para o Poder Executivo, é uma ampla Reforma Administrativa, a qual, no que se refere ao setor público agrícola, inclui mudanças de porte nas estruturas das empresas e órgãos responsáveis pelo cumprimento dos objetivos da Secretaria da Agricultura, entre elas, a criação da EPAGRI.

Questões a serem colocadas:

- Em sua avaliação/de acordo com seu ponto de vista, o que pode ser considerado como antecedentes dessa mudança? O que motivou o candidato a governador a propor tal mudança, e mais tarde, o governador eleito a concretizá-la?
  - Quais, então, seriam, em sua opinião, os elementos que compuseram o contexto externo, ou seja, o ambiente econômico, social e político no momento da fusão e da criação da EPAGRI – tanto o contexto mais macro, nacional, internacional (se for o caso) como o estadual? E o contexto interno – a estrutura, a cultura, as relações entre as pessoas, as relações de poder nas empresas no momento da fusão?
  - Como se deu o processo? Descreva o que considera relevante na maneira como a mudança ocorreu?
  - Em relação ao conteúdo da mudança, o quê de fato, define a mudança? Em que área, em que prioridades, em que procedimentos, ... ela ocorreu? O que é importante citar como alteração decorrente da fusão (a organização das atividades das antigas empresas, as relações internas e externas ...)?
  - Quais, então, você diria que foram as conseqüências desse processo de mudança? (Caso necessário, para estimular, sugerir aspectos a serem analisados, como a organização da nova empresa, a situação dos funcionários, os procedimentos internos, o planejamento e a execução da pesquisa e da extensão rural em SC, e outros)
- Num olhar amplo sobre tudo o que ocorreu, o que lhe parece ter de fato mudado, na essência do “fazer pesquisa agrícola” e “fazer extensão rural”?
- Qual foi a essência da mudança?