

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: POLÍTICAS E GESTÃO INSTITUCIONAL**

**REFLEXOS DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL DE 1998 NO  
COMPORTAMENTO ESTRATÉGICO DO SISTEMA  
PARANAENSE DE PREVIDÊNCIA**

**CRISTINA MARIA BANDEIRA**

**FLORIANÓPOLIS**

**2002**

**CRISTINA MARIA BANDEIRA**

**REFLEXOS DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL DE 1998 NO  
COMPORTAMENTO ESTRATÉGICO DO SISTEMA  
PARANAENSE DE PREVIDÊNCIA**

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do grau de Mestre em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina.

Programa de Pós-Graduação em Administração.

Área de concentração em Políticas e Gestão Institucional.

**ORIENTADORA: ANGELISE DA CONCEIÇÃO VALLADARES, DRA.**

**Florianópolis, dezembro de 2002.**

**CRISTINA MARIA BANDEIRA**

**REFLEXOS DA LEGISLAÇÃO ESTADUAL DE 1998 NO  
COMPORTAMENTO ESTRATÉGICO DO SISTEMA  
PARANAENSE DE PREVIDÊNCIA**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Grau de Mestre em Administração na área de concentração em Políticas e Gestão Institucional do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e aprovada, em sua forma final, pela Comissão Examinadora composta pelos professores:

---

Prof. Nelson Colossi, Dr.  
Coordenador

Apresentada junto à Comissão Examinadora integrada pelos Professores:

---

Angelise da Conceição Valladares, Dra.  
Orientadora

---

Nelson Colossi, Dr.  
Membro

---

Rosana Duarte Carvalho Zimmermann, Dr.<sup>a</sup>  
Membro

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço a Deus que com sua generosidade fez-me substituir, lentamente a incerteza pela segurança, o medo pela vitória; deu-me sabedoria para aprender e discernir; alegria e entusiasmo para transmitir; coragem para lutar e perseverança para vencer.

Aos meus pais Pedro e Nice dos quais recebi o dom mais precioso do universo – a vida. E a revestiram com seus ensinamentos de amor, carinho e dedicação e princípios para que a minha existência tivesse algum sentido.

Ao Gilmar, meu marido e a Gisele, minha filha do coração, que foram os maiores incentivadores desta minha empreitada, estiveram sempre presentes, com um sorriso, com um beijo, com palavras de incentivo e compreendendo a minha ausência. Este momento em minha vida não seria tão feliz sem a presença de vocês, pois expressa um grande amor.

À Doutora Angelise da Conceição Valladares, minha professora orientadora, que com dedicação, doação, amizade, amor e grande competência ensinou-me que o conhecimento é norteador da vida e sempre é tempo de aprender e nunca desistir. Obrigado.

À Professora Doutora Rosana Duarte Carvalho Zimmermann, pela dedicação, presteza, e incentivo.

Aos Professores da UFSC, em especial aos Professores Doutor Nelson Colossi e Doutor João Benjamim da Cruz Júnior, pelo incentivo apoio, contribuição e conhecimento.

Aos colaboradores do CPGA, pela atenção e presteza Shandi e Ivo Lusa.

Um agradecimento especial ao meu amigo e um dos técnicos que participou da equipe que desenhou a reforma previdenciária, o advogado e Diretor de Seguridade Funcional, Dr. Mauro Ribeiro Borges, ao ex-Secretário Especial para Assuntos de Previdência do Estado do Paraná, Renato Follador Júnior, a Assessora Técnica da Diretoria Jurídica da PARANAPREVIDENCIA, Rosane Maria Fonseca Gurninski e ao ex-Diretor de Seguridade Funcional do Estado do Paraná Dr. Luis Salgado.

## RESUMO

BANDEIRA, Cristina Maria. **Reflexos da legislação estadual de 1998 no comportamento estratégico do sistema paranaense de previdência**. 2002. 141f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Orientadora: Angelise da Conceição Valladares

Defesa: 23 de dezembro de 2002

Este trabalho foi desenvolvido com objetivo geral de analisar os reflexos no comportamento estratégico em uma organização estatal, no ramo previdenciário, situada no Estado do Paraná, decorrente das novas regras constitucionais estabelecidas pela Lei Federal n.º 9.717 de 27 de novembro de 1998, Lei Complementar n.º 101 de 04 de maio de 2000 e Emenda Constitucional n.º 20 de 15 de dezembro de 1998 e a edição da Lei Estadual 12.398 de 30 de dezembro de 1998. Os objetivos específicos foram elaborar um histórico sobre as especificidades da previdência no Brasil e do IPE, descrevendo o processo de mudança na legislação, a criação do PARANAPREVIDÊNCIA e analisado o comportamento estratégico das duas organizações IPE que foi extinto e a PARANPREVIDÊNCIA que foi criada. Foi escolhido o Sistema de Seguridade Funcional do Estado do Paraná como objeto de análise por ter sido o Estado do Paraná pioneiro na criação de uma nova conceituação na gestão previdenciária, realizada por um serviço social autônomo o qual introduziu o Regime de Capitalização como modelo de financiamento da previdência de servidores públicos. O método escolhido foi o estudo de caso e a técnica de coleta de dados primários foi entrevista semi-estruturada. A amostra ficou estabelecida como sendo intencional, escolhida em função da participação no processo decisório e envolvimento no comportamento estratégico e na mudança organizacional. Os dados secundários foram coletados de documentos internos formais, relatórios. A abordagem adotada foi à qualitativa, com análise descritiva e interpretativa. A confrontação entre dois momentos distintos vivenciados pela organização possibilitou uma análise e compreensão de como as estratégias organizacionais são configuradas ao longo do tempo pela coalização dominante.

**Palavras-chave:** Comportamento estratégico; Estratégia; Mudança; Modelos organizacionais, Previdência.

## ABSTRACT

BANDEIRA, Cristina Maria. **Reflexos da legislação estadual de 1998 no comportamento estratégico do sistema paranaense de previdência.** 2002. 141f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

Orientadora: Angelise da Conceição Valladares

Defesa: 23 de dezembro de 2002

This project has been developed with the aim of analysing the reflection in strategical conduct in a state-owned company in the welfare department in the state of Paraná due to new constitutional laws established by Federal Law n.º 9.717 from November 27, 1998; Complementary Law n.º 101 from May 04, 2000; Constitutional Amendment n.º 20 from December 15, 1998 and the State Law 12.398 from December 30, 1998. For specific objectives, it has been prepared a record about the specifications of the welfare in Brazil, analysing the previous records of IPE, the changing process in the legislation, the creation of PARANAPREVIDENCIA (PARANA WELFARE) and the strategical conduct in those two organizations, the IPE, which has been extinct, and the PARANAPREVIDÊNCIA, which has been created. It has been chosen the Functional Insurance of the State of Paraná as the focus of analysis due to its pioneering creation of a new conception in the welfare management, achieved by an autonomous social service, which has introduced the Capitalization System as a model of civil servant welfare financing. The chosen method has been the case study and the primary data collection in a semi structured interview. It has been established an intentional sample, chosen due to its participation in the decisive process and involvement in the strategical conduct and the organizational changing process. The secondary data has been collected from formal internal documents and reports. It has been used the qualitative approach with descriptive and interpretative analysis. The confrontation between two distinct moments experienced by the organization has made possible the analysis and the comprehension of how the organizational strategies are formed in long term by the dominant coalition.

**Key Words:** Conduct; Strategy-changing; Strategical conduct; Organization model; Welfare.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1	Caracterização gráfica de um sistema.....	19
Figura 2	Quadro das características das organizações burocráticas.....	21
Figura 3	Quadro das características do modelo das organizações sociais.....	27
Figura 4	Estrutura ambiental.....	30
Figura 5	Quadro da análise organizacional por objetivos de processo de mudança.....	37
Figura 6	O processo de estratégia.....	42
Figura 7	Modelo básico da escola de <i>design</i> .....	46
Figura 8	Modelo de análise da concorrência de Porter.....	52
Figura 9	Quadro da divisão do comportamento organizacional.....	63
Figura 10	Quadro do conjunto de regimes do sistema previdenciário brasileiro.....	78
Figura 11	Quadro da condicionante para reforma previdenciária brasileira.....	82
Figura 12	Organograma do IPE.....	86
Figura 13	Quadro de legislações que deram início às reformas previdenciárias no Estado do Paraná.....	89
Figura 14	Quadro das funções de um sistema eficaz.....	90
Figura 15	Quadro comparativo entre o Estado do Paraná e União .....	90
Figura 16	Organograma da PARANÁPREVIDÊNCIA .....	96

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

ABNT: Associação Brasileira de Normas Técnicas

CLT: Consolidação das Leis do Trabalho

COPEL: Companhia Paranaense de Energia

ENAP: Escola Nacional de Administração Pública

FUSAM: Fundação Sanepar

INPS: Instituto Nacional de Previdência Social

INSS: Instituto Nacional de Seguridade Social

IPE: Instituto de Previdência do Estado

MPAS: Ministério da Previdência e Assistência Social

SANEPAR: Companhia de Saneamento do Paraná

SASP: Serviço de Assistência ao Servidor Público

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>09</b>
1.1	Tema e Problema de Pesquisa.....	10
1.2	Objetivos.....	12
1.3	Justificativa.....	12
1.4	Estrutura da Dissertação.....	13
2.1.4	Capital de Clientes.....	16
<b>2</b>	<b>Fundamentos Teóricos.....</b>	<b>16</b>
2.1	O Ambiente e as Organizações.....	16
2.1.1	Teoria e Modelos Organizacionais.....	16
2.1.2	Noções sobre Ambiente.....	27
2.1.3	O Ambiente e a Mudança.....	31
2.2	Gestão Estratégica.....	38
2.2.1	Conceitos Básicos.....	38
2.2.2	Tipologias Estratégicas.....	45
2.2.3	Comportamento Estratégico.....	63
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA.....</b>	<b>65</b>
3.1	Caracterização da Pesquisa.....	65
3.2	Perguntas de Pesquisa.....	66
3.3	Definição dos Termos Relevantes.....	67
3.4	Delimitação do Estudo.....	69
3.5	Coleta e Análise dos Dados.....	70
3.6	Limitações da Pesquisa.....	71
<b>4</b>	<b>APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS.....</b>	<b>73</b>
4.1	O Setor de Previdência no Brasil.....	73
4.2	O Caso da PARANÁPREVIDÊNCIA.....	82
4.2.1	Antecedentes Históricos do IPE.....	82
4.2.2	O Processo de Mudança na Legislação.....	87
4.2.3	A Criação da PARANÁPREVIDÊNCIA.....	91
4.2.4	Análise do Comportamento Estratégico.....	97
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>122</b>
5.1	Conclusões.....	122
5.2	Recomendações.....	130
	REFERÊNCIAS.....	132
	APÊNDICE.....	139

# 1 INTRODUÇÃO

Para viver, o ser humano precisa constantemente aprender o novo. E esse processo de aprendizagem só se completa quando os homens se sentem capazes de transformar o mundo que os cerca. Ao longo do tempo, estas pessoas vêm deparando-se com as mais diversas ameaças e oportunidades oriundas do ambiente em que vive.

Como ser social, o homem não sobrevive como um ser unitário. Ele necessita viver em sociedade e, assim, vinculado de alguma forma a uma organização, uma vez que a primeira forma de organização ao qual pertence é a organização familiar.

Os mercados globalizados e competitivos dos anos 80 e 90 mostraram o término da fase de estabilidade. Nos últimos anos, as organizações vêm passando por grandes mudanças em consequência das transformações ocorridas nos ambientes externos e internos.

Na atualidade, as empresas de sucesso precisam desenvolver capacidades para irem além da postura reativa às ameaças de mercados. De modo geral, as empresas requeridas a desenvolver continuamente novas estratégias e adaptar-se às novas realidades do mercado, mudando todos os aspectos da organização.

Nesse contexto, Cohen (1999) entende que a capacidade de inovar é uma qualidade vital para que as organizações sobrevivam num mercado cada vez mais exigente. Ser inovador deixou de representar um risco potencial para se configurar como uma obrigação.

Segundo Fleury (2002), para as empresas competirem num mercado globalizado e estarem bem posicionadas, precisam ampliar o escopo de atuação e definirem melhor sua visão estratégica.

## 1.1 Tema e Problema de Pesquisa

Na esfera organizacional, por muitos anos estudiosos não valorizaram os fatores do ambiente externo ao analisarem as organizações. A inquietação recaía, na busca da melhor e única maneira de administrar, como se a organização fosse independente de qualquer influência do contexto.

Como os resultados não alcançavam o esperado, os estudiosos ampliaram os seus horizontes de pesquisa em busca de respostas aos fatores externos às organizações, desenvolvendo o interesse pelos estudos interorganizacionais.

Nesse sentido, intensificaram os estudos relativos as mudanças do ambiente e seu relacionamento com as diferentes estratégias acolhidas pelas organizações. Como marco inicial de pesquisa nessa área, pode-se citar Chandler (1962), que fez o primeiro trabalho de análise das inter-relações entre o ambiente externo de uma organização, a estratégia empresarial adotada e a estrutura organizacional, com seu peculiar estilo de gestão adotada.

Esse autor pesquisou 50 grandes organizações norte-americanas, observando mudanças no ambiente externo e relacionando às mudanças na estratégia empresarial, no sentido de buscar um novo posicionamento em função da nova realidade.

Em função da globalização, Ferrer (1996) propõe uma avaliação mais realista considerando as mudanças nas organizações quanto: aos processos de desenvolvimento que ocorriam; às novas posturas perante a função do Estado; aos caminhos de inserção no mercado mundial; aos processos de liberação da energia de iniciativa privada, em contexto de políticas consistentes com equilíbrios

macroeconômicos; aos estímulos ao desenvolvimento humano sustentável; e à mobilização da capacidade de escolha do próprio caminho no mundo global.

No Brasil, a abertura para mundo globalizado ocorreu somente no início dos anos 90, quando as empresas públicas ou privadas, que antes tinham seus concorrentes instalados no país, passaram a enfrentar a concorrência com um volume crescente de importações e com um nível de exigência maior e uma população mais bem-informada, interligada ao mundo pelos meios de comunicação.

A partir das exigências impostas pelo mercado, os processos de modernização tornaram-se um fenômeno generalizado. As organizações passaram a promover mudanças sistemáticas, generalizadas ou experimentais, em função dos desafios percebidos aplicando conhecimentos teóricos existentes para a geração de novas práticas ou para adaptarem-se as existentes ou criando novas práticas a partir das necessidades impostas.

Nesse sentido, com base na suposição de que o ambiente afeta a gestão de uma organização e reflete no seu comportamento estratégico foi elaborado o seguinte problema de pesquisa:

**Quais os reflexos da Legislação Estadual de 1998 no comportamento estratégico do Sistema Paranaense de Previdência?**

Parte-se do pressuposto que estudar estratégias e conhecer as decisões que foram implementadas em determinados momentos da vida das organizações está associado aos valores e a interesses organizacionais, considerando os impactos das mudanças e as condições que as organizações enfrentam.

## 1.2 Objetivos

O objetivo geral deste trabalho é examinar os reflexos da Legislação Estadual de 1998 no comportamento estratégico do Sistema Paranaense de Previdência ao longo do tempo, no período de dezembro de 1992 a dezembro de 1998.

Como objetivos específicos, pretende-se:

- Elaborar um histórico sobre as especificidades da previdência no Brasil;
- Identificar e analisar o comportamento estratégico do Sistema Paranaense de Previdência, no período anterior à publicação da Lei 12.398 de 30 de dezembro de 1998;
- Caracterizar a legislação existente no Sistema Paranaense de Previdência, com foco na Lei Estadual 12.3938 de 30 de dezembro de 1998;
- Identificar e analisar o comportamento estratégico do Sistema Paranaense de Previdência, no período posterior à publicação da Lei 12.3938 de 30 de dezembro de 1998;
- Estabelecer as relações existentes entre o comportamento estratégico, antes e depois da publicação da Lei 12.398 de 30 de dezembro de 1998, que alterou o Sistema Paranaense de Previdência.

## 1.3 Justificativa

Com a globalização as empresas, sob a influência das principais forças econômico-institucionais, têm mudado. Para sobreviverem os seus dirigentes tem como missão encontrar alternativas de se manterem num mercado cada vez mais

competitivo. Isso tem provocado a necessidade de adaptações contínuas, o que está contribuindo para o surgimento de novas oportunidades de negócios.

No passado, as mudanças demoravam a acontecer, o que permitia uma certa estabilidade aos seus dirigentes, principalmente no setor público. Atualmente, o ritmo das mudanças é desenfreado e as empresas que quiserem permanecer no mercado devem adaptar-se estrategicamente com negócios capazes de inseri-las e mantê-las nesse novo cenário.

Assim é o Estado, mudar a Administração pública representa um desafio essencial para os seus governantes. Um dos maiores desafios é fazer uma Administração pública voltada para o público, de modo que toda a máquina administrativa se transforme em fator de desenvolvimento e não em obstáculo ao dinamismo da sociedade. De acordo com Bresser Pereira (1998), somente a integração do necessário esforço interno com a desejável pressão externa é que pode mover o aparelho administrativo nessa nova direção.

Nesses termos, é importante o entendimento das razões provenientes do meio ambiente externo que influenciaram o Estado do Paraná, no sentido de oferecer uma nova conceituação de gestão previdenciária ao seu Sistema de Previdência. Do ponto de vista prático, pretende-se contribuir de alguma forma para as decisões futuras na busca do melhor desempenho organizacional, sugerindo-se novas perspectivas sobre o processo de mudanças em função de uma abordagem contextual.

#### **1.4 Estrutura da Dissertação**

A estrutura da presente dissertação obedece à formatação recomendada em manuais técnicos próprios, bem como acata as normas prescritas pela ABNT –

Associação Brasileira de Normas Técnicas. Sendo assim, este estudo encontra-se configurado em sua parte inicial, com uma introdução, três capítulos que são relativos ao desenvolvimento do trabalho e um capítulo referente à conclusão e às recomendações.

Na introdução, são apresentados o tema e o problema de pesquisa, contextualizando o assunto e suas correlações com a realidade, o objetivo geral e os objetivos específicos, a justificativa, demonstrando-se a importância do estudo e suas contribuições ao conhecimento.

No segundo capítulo é apresentada a fundamentação teórica deste trabalho que estão divididos em duas seções. Na primeira seção, são apresentados o ambiente e as organizações, teoria e modelos organizacionais, noções sobre ambiente e o ambiente e a mudança. Na segunda seção, são apresentados Gestão Estratégica alguns conceitos básicos, tipologias estratégicas e comportamento estratégico.

O terceiro capítulo traz a metodologia utilizada para o desenvolvimento do estudo, identificando a natureza da pesquisa, caracterizando as variáveis analisadas e suas inter-relações. São, ainda, formuladas as perguntas de pesquisa, definidos os termos principais utilizados no estudo e também apresentada a delimitação do estudo, a forma de coleta e análise de dados com as devidas limitações da pesquisa.

O quarto capítulo trata dos resultados da pesquisa, em função de dois tópicos distintos. No primeiro tópico faz-se um histórico do setor de previdência no Brasil. No segundo é analisada a empresa objeto do estudo de caso o qual é subdividido em quatro sub-tópicos, no primeiro focalizam-se os antecedentes históricos do IPE. No segundo é analisado o processo de mudança na legislação. No terceiro apresenta-se a criação da PARANAPREVIDÊNCIA. No quarto faz-se análise do comportamento estratégico.

Após a exposição de toda e análise, encontram-se indicadas as principais conclusões do estudo, bem como as recomendações para futuros trabalhos oriundos da análise dos resultados obtidos.

## **2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA**

### **2.1 O Ambiente e as Organizações**

#### **2.1.1 Teoria e Modelos Organizacionais**

Cabe observar a existência de uma vasta gama de teorias e modelos que tentam explicar a relação entre a organização e o ambiente. Na década de 50 e início da 60 surgiu a Teoria Estruturalista que se preocupava com a relação organização/ambiente. Para Morgan (1998), essa relação organização/ambiente resultou em relações interorganizacionais, que funcionavam a partir de transações com outras organizações. Assim as organizações interagem com o seu ambiente interno e com as demais organizações inseridas.

Pettigrew (1990), em breve retrospecto, assevera que tanto a Teoria da Contingência quanto a Teoria Organizacional procuraram explicar a mudança organizacional a partir de associações positivas estabelecidas entre dimensões da estrutura organizacional e fatores contextuais. A mudança não depende somente das condições objetivas do ambiente, mas principalmente das interpretações subjetivas, que os membros organizacionais possam ter acerca do ambiente, ou seja, de como os membros organizacionais constroem e interpretam o ambiente a partir da sua percepção (CUNHA, 1996).

Assim, o ambiente é percebido, interpretado e avaliado pelos membros das organizações, sendo as condições ambientais importantes apenas na medida em que são percebidas por aqueles tomadores de decisão (HALL, 1994). Desse modo, a coalizão dominante é constituída pelas pessoas responsáveis pela tomada de

decisão organizacional e que tem como responsabilidade à busca da solução dos problemas organizacionais.

A percepção do ambiente organizacional é dada pela interpretação que a coalizão dominante tem deste mesmo ambiente e o monitoramento do ambiente externo refere-se à responsabilidade da coalizão dominante em vigiar aqueles elementos do ambiente que são mais críticos para a organização.

De acordo com Mintzberg (1991), a adaptação organizacional envolve vários níveis não só da organização, mas também do ambiente, sendo influenciado tanto por coalizões dominantes internas quanto por coalizões dominantes externas.

Sobre o assunto, Mohrman e Morhman Jr. (1995) afirmam que a adaptação organizacional é composta por períodos de mudanças radicais ou fundamentais, bem como graduais, incrementais ou continuadas, em respostas à dinâmica de interação das condições ambientais com as características organizacionais. Na era da globalização, mudanças alteram diariamente as relações entre as empresas, regiões e países: mercados cada vez mais saturados, surpresas com produtos competitivos em qualidade e preço e vantagens tecnológicas cada vez mais temporárias.

Na visão de Motta (1997), a velocidade das mudanças desatualiza rapidamente o saber e as informações. Por isso, nenhuma empresa ou instituição pública pode se considerar atualizada, a não ser por alguns momentos. Ainda segundo o autor, as organizações que obtêm maior êxito são aquelas que procuram inovar aderindo intimamente ao futuro, desligando-se do passado e buscando a inovação como forma de desenvolvimento.

Ainda segundo Motta (1997), não há modelo organizacional único pré-estabelecido para eficácia da mudança. Todos os modelos são parciais, mesmo

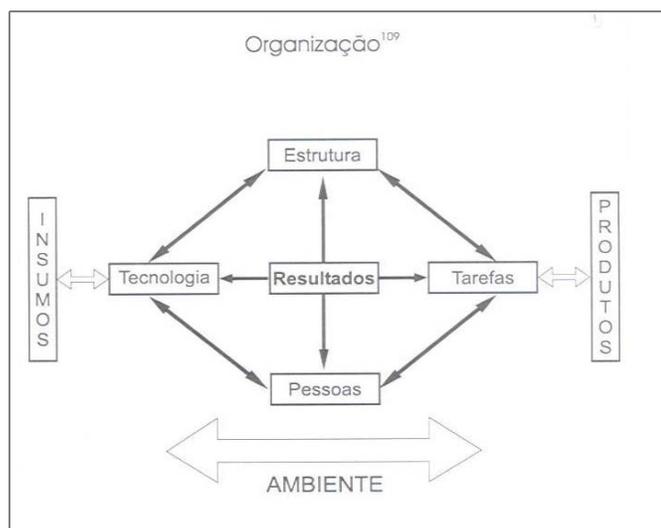
quando se apresentam como genericamente válidos. O êxito depende menos da coerência de um modelo e mais da simultaneidade de perspectivas. Assim, ser eficaz é construir na crítica e na experiência das variações.

A gestão contemporânea, nesses termos, tornou-se a prática da mudança tanto no setor público quanto no setor privado. Contudo, na empresa privada, essa conquista ocorre em meio a descontinuidades e inovações. Já na administração pública, por melhores que sejam os serviços, as pressões comunitárias provocam revisões nas funções do Estado, inquirindo tanto as formas quanto à própria legitimidade das instituições.

A necessidade de mudanças do modelo de gestão nas organizações do Estado tem sido percebida muito mais pelos cidadãos, que defrontam com uma precária prestação de serviços sociais, do que pelos agentes estatais.

O modelo é definido por Robbins (1978), como uma abstração da realidade, uma representação simplificada de algum fenômeno do mundo real, compreender as relações complexas e substituir complexidade por simplicidade. Ressalta que os modelos podem ser classificados de várias formas, podendo ser: estático ou dinâmico; determinístico ou probabilístico; físico ou matemático e normativo ou descritivo.

Já Stoner e Freeman (1995) o definem como uma simplificação da realidade, usada para transmitir relações complexas em termos fáceis de serem entendidos, e define modelo de gestão como uma descrição do próprio objeto para o qual está voltada a teoria da administração, a organização por meio de um modelo abrangente, que procure incluir seus diversos aspectos.



Fonte: Pereira e Santos, (2001).

**Figura 1: Caracterização gráfica de um sistema**

Dentro dos modelos organizacionais se ressaltam duas organizações que exerceram uma influência no pensamento e na prática da administração em dois momentos distintos: as Organizações Burocráticas nascidas no século XX e as Organizações Sociais no século XXI.

Segundo Osborne (1994), há cem anos atrás a palavra burocracia tinha sentido positivo. Designava um método de organização racional e eficiente, para substituir o exercício arbitrário do poder pelos regimes autoritários.

Os primeiros estudos deram-se no início de século XX, quando Max Weber, publicou uma bibliografia a respeito das grandes organizações da sua época e deu-lhe o nome de burocracia, achava que estas organizações caracterizavam uma nova época plena de novos valores e exigências.

O modelo burocrático de organização surgiu como uma reação contra a crueldade, o nepotismo e contra os julgamentos tendenciosos e parcialistas típicos das práticas administrativas desumanas e injustas do início da Revolução Industrial.

A forma burocrática de administração proliferou por todos os tipos de organizações, como as indústrias, as empresas de prestação de serviços, as repartições públicas e os órgãos governamentais, as organizações educacionais, militares, religiosas, filantrópicas, e caminhou para uma crescente burocratização da sociedade.

Segundo Osborne (1994), a Teoria Burocrática desenvolveu-se dentro da Administração nos meados dos anos 40, em função da fragilidade e parcialidade da Teoria Clássica e da Teoria das Relações humanas. A Teoria da Burocracia na Administração, criada por Max Weber surgiu a partir do ponto que um homem pode ser pago para agir e se comportar de certa maneira preestabelecida, a qual lhe deve ser explicada com exatidão que suas emoções não podem interferir no seu desempenho profissional.

De acordo com Wagner III e Hollenbeck (1999), qualquer organização com características burocráticas seriam eficientes, contempla tanto a diferenciação pela divisão do trabalho e especialização das tarefas como a integração pela hierarquia de autoridade, regras e regulamentos escritos, necessária para realizar um trabalho específico.

CARACTERÍSTICAS	DESCRIÇÃO
Seleção e promoção	A especialização e o critério primordial. Critérios de amizade ou outras formas de favoritismo é explicitamente rejeitado.
Hierarquia de autoridade	O superior tem autoridade para dirigir as ações dos subordinados. São responsáveis por assegurar que essas ações estejam voltadas para os melhores interesses da burocracia.
Regras e regulamentos	Regulamentos inalteráveis proporcionam aos membros da burocracia orientação coerente e imparcial.
Divisão do trabalho	O trabalho é dividido em tarefas que podem ser executadas pelos membros da burocracia de uma maneira eficiente e produtiva.
Documentação escrita	Os registros proporcionam consistência e base para avaliação dos procedimentos burocráticos.
Propriedade à parte	Os membros não podem obter vantagem injusta ou imerecida por meio de propriedade.

Fonte: adaptado de: Gerth, H. H. ; C. W. Essays in sociology. Nova Iorque: Oxford University, 1946.

### Figura 2: Quadro das características das organizações burocráticas

A Burocracia para Chiavenato (1993), é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, na adequação dos meios e aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos. Segundo o mesmo autor, Max Weber, não considerou a Burocracia como um sistema social, mas como um tipo de poder, onde definiu três tipos de sociedade: sociedade tradicional, onde predominam características patricias e patrimoniais, como a família, a sociedade medieval; sociedade carismática, onde predominam características místicas, arbitrarias e personalísticas, como nos grupos revolucionários, partidos políticos, nações em revolução e as sociedades legais, racionais ou burocráticas, onde predominam normas impessoais e racionalidade na escolha dos meios e dos fins, como nas grandes empresas, nos estados modernos, nos exércitos.

De acordo com Etzioni (1997), existem três tipos de autoridade legítima que são: autoridade legal, autoridade tradicional e autoridade carismática.

A autoridade legal é bem representada pela burocracia e baseia-se nas leis podendo ser promulgadas e regulamentadas livremente por procedimento formais e corretos. O conjunto de governante é eleito ou nomeado; e compõe, no seu todo, e em todas as suas seções, organizações racionais. A obediência não é devida a alguém pessoalmente, mas a regra e regulamentos legais que preceituam a quem e a que regra se deve obedecer.

Ainda segundo Etzioni (1997), o aspecto de autoridade legal não abrange apenas a estrutura moderna do governo federal, estadual e municipal, mas também as relações de poder na empresa capitalista privada, nas empresas e sociedades públicas e associações voluntárias de todos os tipos, desde que exista um conjunto de funcionários extenso e organizado hierarquicamente. Ressalta ainda que o instrumento representativo das relações de autoridade legal nas empresas capitalistas é o contrato.

A autoridade tradicional baseia-se na crença da santidade da ordem social e de suas prerrogativas e tem como fundamento a autoridade patriarcal. O seu aspecto puro é autoridade patriarcal. Essa autoridade baseia-se em relações cominais, em que o indivíduo no comando é o senhor que exerce domínio sobre os súditos obedientes. Todos obedecem diretamente ao senhor, desde que sua dignidade seja consagrada pela tradição; a obediência baseia-se na devoção.

A autoridade carismática baseia-se na devoção afetiva e pessoal dos seguidores do senhor e nas dádivas de sua graça (carisma). Compreendem habilidades mágicas especiais, revelações de heroísmo, poder mental e de locução. Os aspectos sempre novos fora de rotina, aquilo de que não se ouviu falar e os arrebatamentos emocionais constituem fontes de devoção pessoal.

A legitimação da autoridade carismática para Chiavenato (1993), provém das características pessoais do líder e da devoção e arrebatamento que consegue impor aos seguidores. Segundo o mesmo autor, o aparato administrativo é constituído de: discípulos e subordinados mais leais e devotados para desempenharem o papel de intermediários entre o líder carismático e a massa que é inconstante e instável. Sendo que, se o subordinado deixar de merecer a confiança do líder era substituído por outro mais confiável.

Durante a era industrial desenvolveu-se governo voltado à burocracia, lento e centralizado, preocupado com normas e regulamentos, sujeito a cadeias de comando hierárquico, deixou de funcionar bem, tornaram-se inchados, ineficientes, funcionando com desperdício. E quando o mundo começou a mudar não acompanharam essas mudanças.

As burocracias hierárquicas, centralizadas, concebidas nas décadas de 30 e 40, não mais funcionaram no quadro mutável da sociedade e da economia dos anos 90, que é rico de informações e conhecimentos e gradativamente estão sendo substituídos por novas modalidades de instituições públicas.

Nesse sentido, Osborne (1994) afirma que durante muito tempo o modelo burocrático funcionou, não porque fosse eficiente, mas porque resolvia os problemas fundamentais do homem, dava segurança contra o desemprego na velhice, proporcionava estabilidade, inspirava um sentimento básico de equidade e justiça, criava empregos e fornecia os serviços elementares, construção de estradas, esgoto e escolas.

O modelo burocrático, segundo o mesmo autor, se desenvolveu numa sociedade de ritmo lento, quando as mudanças ocorriam com menor rapidez, numa era hierárquica, quando somente os que ocupavam o topo da pirâmide social

dispunham de informações suficientes para decidir adequadamente, numa sociedade cujos membros trabalhavam com as mãos e não com a cabeça, numa época onde as pessoas tinham desejos e necessidade semelhantes.

Atualmente esse quadro mudou, o ambiente contemporâneo exige organizações mais flexíveis e adaptáveis, que produzam bens e serviços de alta qualidade e respondam às necessidades dos clientes, oferecendo-lhes opções de serviços personalizados, que confirmem poder aos cidadãos, ao invés de simplesmente servi-los.

Instituições governamentais estão sendo obrigadas, cada vez mais, executar tarefas mais complexas, em ambientes que mudam rapidamente, para atender os clientes que exigem opções e qualidade de serviços.

Segundo Osborne (1994) está surgindo o terceiro setor, uma vez que há muito pouco serviço prestado pelo setor público, que não sejam de alguma forma fornecidos pelo setor privado. Há governos administrando times esportivos profissionais e investindo em fundos de capitalização, bem como empresas privadas gerenciando escolas públicas. Para o mesmo autor, o modelo tradicionalista em que governo e o setor privado devem seguir caminhos separados tende a desaparecer com as mudanças que estamos vivenciando.

Sobre o assunto, Bresser Pereira (1998) afirma que as Organizações Sociais deverão substituir órgãos e entidades estatais na prestação de serviços sociais e científicos. Assim como as atividades prestadas diretamente pelo Estado serão absorvidas por entidades do chamado terceiro setor.

Esse autor afirma também que nos setores de atuação das Organizações Sociais, o Estado deixara de ser o executor direto ou prestador de serviço, para ter o papel de fomento, fornecendo os recursos e fiscalizando a execução dos serviços

por meio do contrato de gestão. Ressalta que, a adoção desse modelo tem como objetivo melhorar a prestação dos serviços sociais, orientando o atendimento para satisfação do cidadão-cliente.

O terceiro setor é composto por organizações sob o controle e propriedade privada, mas que existem para atender as necessidades públicas ou sociais e não para acumular riqueza privada. Nesse patamar estariam incluídas as instituições com objetivo de lucro que existem para atender as demandas sociais ou públicas (OSBORNE, 1994).

A implementação de Organizações Sociais é uma estratégia central do Plano Diretor da Reforma do Estado, que tem como propósito permitir e incentivar a produção não-lucrativa pela sociedade de bens ou serviços públicos não-exclusivos de Estado.

A crescente absorção de atividades sociais de serviços não-lucrativos tem sido uma marca recorrente em processos de reforma do Estado, uma vez que, é portador de um novo modelo de administração pública, com fundamento de estabelecer alianças estratégicas entre Estado e sociedade, quer para amenizar disfunções operacionais do Estado quer, para superestimar os resultados da ação social.

As Organizações Sociais são o modelo institucional para o setor de atividades não-exclusivas de Estado, que pressupõe a desconexão, em relação à administração pública, das entidades prestadoras de serviços na área social, mediante extinção e subsequente absorção de sua atividade por entidade pública não-estatal, criada fora do Estado (BRESSER PEREIRA, 1998).

A Medida Provisória nº 1.591, de 26 de outubro de 1997, convertida na Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998, respaldaram legalmente à implantação das

Organizações Sociais, definidas como suas áreas de atuação: ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, preservação e proteção do meio ambiente, cultura e saúde.

O Plano Diretor da Reforma do Estado distingue quatro setores estatais que são: Núcleo Estratégico trata-se do governo, que corresponde aos Poderes Legislativo e Judiciário, ao Ministério Público e ao Poder Executivo. Atividades Exclusivas trata-se do setor no qual são prestados serviços que só o Estado pode realizar, aqueles em que se exerce o poder de regulamentar, fiscalizar e fomentar. Serviços Não-Exclusivos trata-se do setor onde o Estado atua simultaneamente com outras organizações públicas não-estatais e privadas.

As instituições desse setor não possuem o poder de Estado, mas este se faz presente porque os serviços envolvem direitos humanos fundamentais, ou porque possuem economias externas relevantes, na medida que produzem ganhos que não podem ser apropriados. Produção de Bens e Serviços para o Mercado trata-se da área de atuação das empresas estatais, do segmento produtivo ou do mercado financeiro. É caracterizado pelas atividades econômicas voltadas para o lucro que ainda pertencem ao Estado.

As características do Modelo das Organizações Sociais são a descentralização para sociedade, autonomia administrativa, fomento pelo Estado, contrato de gestão, controle social, empregados celetistas, normas próprias para compras e licitações, conforme a figura 3.

Descentralização para sociedade	OS absorverão atividades não-exclusivas de Estado, realizadas por órgãos ou entidades da administração pública que serão extintos.
Autonomia Administrativa	OS são entidades com personalidade jurídica de direito privado, criada fora do Estado, sem vinculação com a Administração pública, sem fins-lucrativos, excedentes financeiros gerados deverão ser obrigatoriamente aplicados no desenvolvimento das atividades da OS.
Fomento pelo Estado	OS receberão recursos orçamentários do Estado e poderá gerir o patrimônio físico (prédios, instalações, equipamentos) da entidade estatal extinta e os seus respectivos servidores públicos, que lhe serão cedidos até se aposentarem.
Contrato de Gestão	Documento que estipula objetivos, metas e indicadores a serem cumpridos pela OS e os recursos que o Estado vai lhe transferir a título de fomento.
Controle Social	O conselho de administração das OS deverá contar obrigatoriamente com representante de entidades da sociedade civil e personalidades de notória capacidade e idoneidade, além de representantes do Estado e associados da própria OS.
Empregados Celetistas	O quadro de pessoal será constituído de empregados celetistas contratados diretamente pela instituição, conforme estrutura de cargos e de salários definida pela própria OS.
Normas próprias para compras e licitações	A OS poderá licitar com base em regulamento próprio, adaptado as suas características de gestão.

Fonte: adaptado da Revista ENAP, n. 9/1996 (Luis Carlos Bresser Pereira, Organizações Sociais, publicado abril de 1996)

**Figura 3: Quadro das características do modelo das organizações sociais.**

Segundo Ferreira (2001), as Organizações Sociais não são governamentais, identificam-se como entes do setor privado, pessoas jurídicas particulares, as quais, uma vez que recebem o selo da qualificação como Organizações Sociais se fazem entidades de colaboração do Poder Público.

### 2.1.2 Noções sobre Ambiente

Ao se analisar uma organização é importante identificar os fatores que interferem na sua forma de relacionamento com o ambiente interno e externo. Para isso é fundamental se fazer uma abordagem da visão sistêmica da empresa, que é

uma rede de componentes inter-relacionados que funcionam como um todo, sendo que, qualquer decisão tomada em um dos setores reflete em atitudes e resultados de demais setores dessa organização. De acordo com Meggison (1998), um sistema pode ser definido como um todo complexo e organizado, um conjunto ou combinações de coisas ou partes que forma um todo complexo ou unitário.

Na visão de Katz e Kahn (1987), o modelo teórico para a compreensão de organizações é de um sistema de energia *input-output*, no qual o retorno da energia do *output* reativa o sistema. As organizações sociais são sistemas abertos, porque o *input* de energias e a conversão do produto em novo *input* de energia consistem em transações entre a organização e seu meio ambiente.

A ênfase dos estudiosos das organizações na análise do ambiente não é recente. Hall (1984) entende que os ambientes das organizações são fatores cruciais para compreender o que se passa nelas e com elas [...] nenhuma organização é uma ilha em si mesma. Desta forma, à medida que o ambiente torna-se mutável, o contexto operacional das organizações é influenciado pelas mudanças ambientais, exigindo novos padrões de administração, novas estratégias e posicionamentos em face dos diversos cenários que se apresentam.

Segundo Morgan (1998), as organizações adaptam-se ao ambiente ou são selecionadas pelo ambiente em termos de sobrevivência. Essa abordagem tende a entender as organizações como dependentes das forças operativas do ambiente externo. Para o autor, as organizações também podem ser vistas como agentes ativos em constante interação com outros agentes, construindo ou moldando o mundo a sua volta, de acordo com seus interesses específicos.

Sobre o assunto Perrow (1981), entende que as organizações influenciam o ambiente em que vivem, e são influenciadas por ele, uma vez que se tornam

grandes, poderosas e indispensáveis. Segundo o mesmo autor, o ambiente não influi simplesmente nas organizações. Estas constituem o ambiente para outras organizações e grupos da sociedade. Nesse sentido, esse autor pressupõe que as mudanças ambientais provocam reflexos nas organizações e, em decorrência, o aparecimento de processos reativos e ou adaptativos às novas contingências.

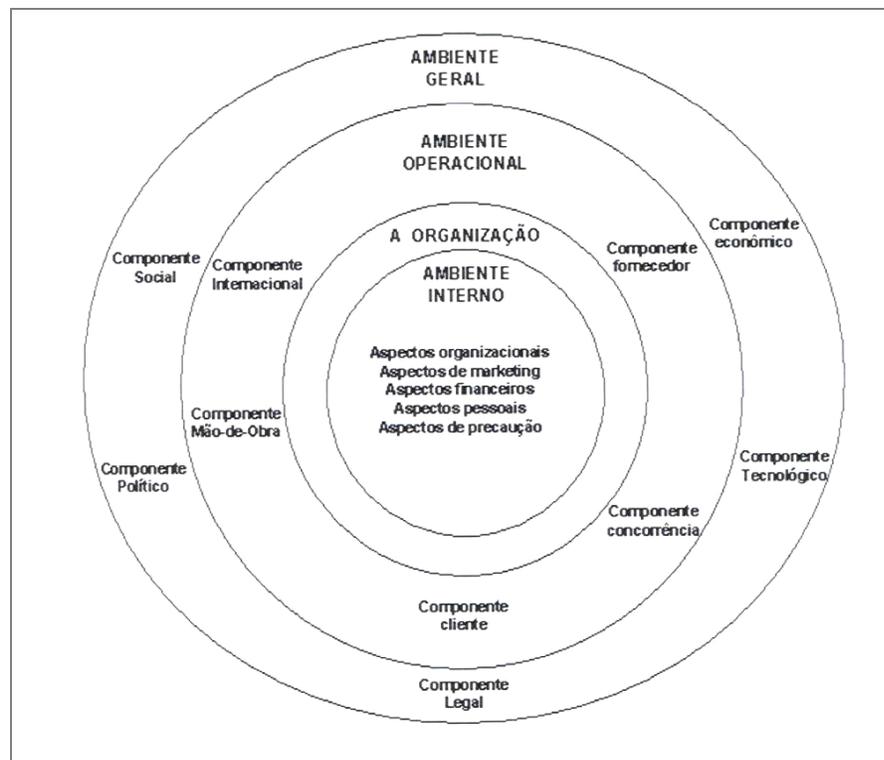
Stoner e Freeman (1995) por sua vez definem ambientes externos como conjunto de todos os elementos que atuam fora de uma organização e que são relevantes para sua operação. A análise da mudança do ambiente externo pode trazer muitas informações que ajudam, de forma mais efetiva, no aproveitamento das oportunidades bem como na minimização dos riscos econômicos.

Tchizawa (2000) considera importante analisar as atividades relacionadas à análise ambiental, que devem consubstanciar o delineamento da conjuntura, ou meio ambiente, no qual a organização está inserida. Esse autor parte do pressuposto de que qualquer empresa encontra-se em um contexto ambiental composto de variáveis controláveis e incontroláveis e adota critérios que abrangem os macro-ambientes clima, enfatizando os aspectos políticos; o solo, avaliando as questões relativas à população e suas características; operacional, que procura avaliar os fornecedores, concorrentes, clientes e evolução tecnológica; e o ambiente interno que procura identificar as aspirações dos funcionários e gestores.

Para Daft (1999), o ambiente é infinito e inclui tudo que existe fora da organização. O autor define ambiente organizacional como todos os elementos que existem fora dos limites da organização e tem o poder de afetar toda ou parte dela. Ainda segundo o autor, o ambiente externo tem impacto decisivo na incerteza gerencial e no funcionamento das organizações, entendidas como sistemas sociais abertos. Sendo assim, a maioria delas está envolvida com centenas de elementos

externos. A modificação e a complexidade dos domínios ambientais têm fortes implicações no projeto e nas ações organizacionais. A maior parte das decisões, atividades e resultados organizacionais pode ser delineada para estimular o ambiente externo.

Segundo Stoner e Freman (1995), o ambiente externo tem elementos de ação direta que influenciam diretamente as atividades de uma organização e indireta que são elementos do ambiente externo que afetam o clima em que ocorrem as atividades de uma organização, mas que não afetam diretamente a organização. Conforme figura 4 no texto.



**Fonte:** adaptado de STONER, J.;F.; FREEMAN, R. E. Administração. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1995.

**Figura 4: Estrutura ambiental**

O ambiente de ação direta é composto por indivíduos ou grupos que são direta ou indiretamente afetados pela perseguição aos seus objetivos por parte de uma organização. Eles pertencem a duas categorias: Os externos que são grupos ou indivíduos do ambiente externo de uma organização e que afetam suas atividades e incluem consumidores, fornecedores, governos, grupos de interesses especiais, a mídia, sindicatos de trabalhadores, instituições e competidores e os internos que são grupos, como acionistas e os *Boards* ou indivíduos como empregados, que não fazem parte do ambiente de uma organização, mas pelos quais um administrador individual é responsável.

É importante salientar que o ambiente da organização é constituído por elementos de ação direta e indireta, os quais se relacionam, interagem e se complementam, mas conservando suas características distintas dentro da organização.

### **2.1.3 O Ambiente e a Mudança**

Ao observar as tendências externas, padrões e necessidades, os gestores usam a mudança planejada para auxiliar a organização a adaptar-se a problemas e oportunidades externos. Quando as organizações são surpreendidas, falhando na antecipação ou resposta a novas necessidades, a administração é culpada.

As forças para a mudança organizacional existem no ambiente externo e dentro da organização. As forças externas têm origem em todos os setores do ambiente, incluindo clientes, concorrentes, tecnologia, forças econômicas e arena internacional. As forças internas de mudança resultam das atividades e decisões internas. Se alta administração seleciona uma meta de rápido crescimento da empresa, as ações internas terão de ser mudadas para atender a esse crescimento.

As forças externas e internas traduzem-se em uma percepção da necessidade de mudança dentro da organização. Os gerentes sentem uma necessidade de mudança quando existe uma lacuna de desempenho – uma disparidade entre o nível de desempenho existente e o desejado. A lacuna de desempenho pode ocorrer porque os procedimentos atuais não estarão adequados aos padrões ou porque uma nova idéia ou tecnologia poderia melhorar o desempenho atual. É de responsabilidade da administração monitorar ameaças e oportunidades no ambiente externo, assim como pontos fortes e fracos da organização para determinar se existe necessidade de mudança.

Os administradores devem estar atentos para problemas e oportunidades, porque perceber a necessidade de mudança é o que estabelece o estágio para ações subseqüentes que criam um novo produto ou tecnologia. Os grandes problemas são fáceis de notar. Sistemas de acompanhamento sensíveis são requeridos para detectar mudanças graduais que de outro modo podem levar os gerentes a pensar que sua empresa está indo bem.

Depois que a necessidade de mudança foi percebida, a próxima parte do processo de mudança é começar a mudar, o que é um aspecto realmente crítico de mudança administrativa. Nessa etapa é que são desenvolvidas as idéias que podem resolver as necessidades percebidas. As respostas que uma organização pode desenvolver são: procurar ou criar uma mudança para adotar.

A procura é o processo de aprendizagem sobre desenvolvimentos atuais dentro ou fora da organização que podem ser usados para ir ao encontro de uma necessidade perceptível de mudança. A procura geralmente descobre conhecimentos existentes que podem ser aplicados ou adotados na organização. Os

administradores conversam com amigos e colegas, lêem relatórios profissionais ou contratam consultores para conhecer as idéias utilizadas em outro local.

Muitas necessidades, não podem ser resolvidas com o conhecimento existente, mas exigem que a organização desenvolva uma resposta nova. O início de uma nova resposta significa que os gerentes devem projetar a organização de forma a facilitar a criatividade de indivíduos e departamentos, incentivar pessoas inovadoras a iniciar novas idéias, ou criar departamentos de novos empreendimentos.

Empregados normalmente resistem à mudança porque acreditam que irão perder alguma coisa de valor. Uma proposta de mudança no projeto de trabalho, na estrutura ou na tecnologia pode levar a uma percepção de perda de poder, de prestígio, de pagamento ou de benefícios da empresa.

O temor de perda pessoal é talvez o maior obstáculo para as mudanças nas organizações. Os empregados normalmente não compreendem a finalidade pretendida da mudança ou distorcem as intenções que estão por trás. Se um relacionamento de trabalho anterior com um defensor de idéias foi negativo, a resistência pode ocorrer.

O desafio de mudar uma organização segundo, Fischer (2002), não se resolve apenas com a percepção da necessidade de inovar e remodelar seu perfil envolve o desafio de encontrar o modo mais adequado de como mudar e conseguir transformar a organização no sentido determinado pela percepção do que é preciso mudar, que é próprio das especificidades de cada organização e do desejo de mudança expresso em seus objetivos estratégicos.

As mudanças segundo Silveira Junior e Vivacqua (1999), podem ser classificadas quanto à forma em mudança natural, que são as transformações da organização na busca do objetivo e as mudanças induzidas, que é aquela provocada

por um agente externo, mesmo que este pertença à organização, mas não se confunde com ela, pode ser de duas formas: mudança de objetivo ou na forma de buscá-lo. De acordo com Daft (1999), existem quatro tipos de mudanças que são:

- Mudança de tecnologia – são modificações no processo de produção da organização, incluindo sua base de conhecimentos e habilidades, que capacitam a competência distintiva.
- Mudanças nos produtos e serviços - referem aos resultados em produtos ou serviços de uma organização. Os novos produtos normalmente são projetados para aumentar a participação de mercado ou para desenvolver novos mercados ou conquistar novos clientes.
- Mudanças na estratégia e na estrutura - referem ao âmbito administrativo da organização, que envolve a supervisão e o gerenciamento. Incluem modificações na estrutura da organização, no gerenciamento estratégico, nas políticas, nos sistemas de premiação, nas relações trabalhistas, nos dispositivos de coordenação, nos sistemas de informações gerenciais e controle, nos sistemas de contabilidade e orçamento.
- Mudanças de pessoas e da cultura – referem a modificações dos valores, atitudes, expectativas, crenças, aptidões e comportamento dos empregados.

Uma vez definidos os objetivos e critérios de mudança, passa-se à determinação dos alvos da mudança: o foco de todos os esforços de mudança. Os alvos podem ser estruturais ou comportamentais. A tendência natural de toda organização é crescer e desenvolver-se, segundo Robbins (2000), essa tendência tem suas origens em fatores endógenos (internos, sejam estruturais ou comportamentais e relacionados com a própria organização em si) e exógenos (externos e relacionados com as demandas e influências do ambiente).

Assim, o desenvolvimento de uma organização lhe permite: um conhecimento profundo e realístico de si próprio e das suas possibilidades; do meio ambiente em que opera; planejamento adequado e realização bem sucedida de relações com o meio ambiente e com seus participantes; estrutura interna suficiente flexível com condições para se adaptar em tempo às mudanças que ocorrem, tanto no meio ambiente com que se relaciona, como entre os seus participantes e os meios suficientes de informação do resultado dessas mudanças e da adequação de sua resposta adaptativa.

Observando as organizações como estruturas orgânicas adaptáveis, capazes de resolver problemas de inferências quanto à sua eficiência não se deve basear em medidas estáticas de produção. Bennis (1976), salienta que a eficiência da organização relaciona-se diretamente com sua capacidade de sobreviver, adaptar-se, manter sua estrutura e tornar-se independente da função particular que preenche.

Blake e Mouton (1976) salientam três diferentes tipos de estratégias de mudança que podem ser observados na conduta das organizações, seja na sua forma pura ou em um número quase infinito de combinações que são:

- Mudança evolucionária: quando a mudança de uma ação para outra que a substitui é pequena e dentro dos limites das expectativas e dos arranjos do *status quo*. Geralmente a mudança evolucionária é lenta, suave e não transgride as expectativas daqueles que nela estão envolvidos ou são por elas afetados. Há uma tendência de se repetirem e reforçarem as soluções que se demonstram sólidas e eficientes e em se abandonarem às soluções fracas e deficientes.
- Mudança revolucionária: quando a mudança de uma ação para a ação que a substitui contradiz ou destrói os arranjos do *status quo*. A mudança

revolucionária é rápida, interna, brutal, transgride e rejeita as antigas expectativas e introduz expectativas novas. Enquanto as mudanças evolucionárias, por ocorrerem aos poucos, não provocam geralmente grande entusiasmo ou forte resistência, o mesmo não acontece com as mudanças revolucionárias, geralmente súbitas e causadoras de grande impacto.

- Desenvolvimento sistemático: os responsáveis pela mudança delineiam modelos explícitos do que a organização deveria ser em comparação com o que é, enquanto aqueles cujas ações serão afetadas pelo desenvolvimento sistemático, estudam, avaliam e criticam o modelo de mudança, para recomendar alterações nele baseados em seu próprio discernimento e compreensão.

As teorias de mudança organizacional para Motta (1997), são construídas ao redor de focos específicos e formam um conjunto confuso e de difícil compreensão tendo em vista a variedade de objetos gestores de mudança. Os modelos organizacionais, segundo o mesmo, são essenciais para compreender a inovação organizacional porque cada um deles pode se inferir em um padrão de mudança, com seus instrumentos e métodos peculiares, como se pode observar na Figura 5, a seguir.

PERSPECTIVAS DE ANÁLISE ORGANIZACIONAL POR OBJETIVOS DE PROCESSO DE MUDANÇA			
OBJETIVOS DO PROCESSO DE MUDANÇA			
PERSPECTIVA	OBJETIVOS PRIORITÁRIOS DA MUDANÇA	PROBLEMA CENTRAL A CONSIDERAR	PROPOSIÇÃO PRINCIPAL PARA AÇÃO INOVADORA
Estratégia	<b>COERÊNCIA</b> da ação organizacional	Vulnerabilidade da organização às mudanças sociais, econômicas e tecnológicas.	desenvolver novas formas de interação da organização com seu ambiente
Estrutural	<b>ADEQUAÇÃO</b> da autoridade formal	Redistribuição de direitos e deveres	Redefinir e flexibilizar os limites formais para o comportamento administrativo
Tecnológica	<b>MODERNIZAÇÃO</b> das formas de especialização do trabalho e de tecnologia	Adequação da tecnologia e possibilidade de adaptação	Introduzir novas técnicas e novo uso da capacidade humana
Humana	<b>MOTIVAÇÃO</b> , satisfação pessoal e profissional e maior autonomia no desempenho das tarefas.	Aquisição de habilidades, desenvolvimento individual e aceitação de novos grupos de referencia.	Instituir um novo sistema de contribuição e de redistribuição
Cultural	<b>COESÃO</b> e identidade interna em termos de valores que reflitam a evolução social	Ameaças à singularidade e aos padrões de identidade organizacional	Preservar a singularidade organizacional, ao mesmo tempo em que se desenvolve um processo transparente e incremental de introduzir novos valores.
Política	<b>REDISTRIBUIÇÃO</b> dos recursos organizacionais segundo novas prioridades	Conflitos de interesses por alteração nos sistemas de ganhos e perdas	Estabelecer um novo sistema de acesso aos recursos disponíveis.

Fonte: Motta (1997, p. 74)

**Figura 5: Quadro da análise organizacional por objetivos de processo de mudança**

Para Stoner e Freeman (1995), o ambiente é um poderoso determinante das atividades dos gerentes. O impacto de ambientes mais complexos e mutantes sobre as organizações torna a tarefa de administrar muito mais desafiadora do que seria em condições mais simples e estáveis. A maioria das organizações não é grande o suficiente para influenciar grandes partes do ambiente externo no qual elas operam, nesse sentido as organizações são obrigadas a se ajustar a ele.

## 2.2 Gestão Estratégica

### 2.2.1 Conceitos Básicos

Estratégia é um termo criado pelos antigos gregos, que para eles significava um magistrado ou comandante-chefe militar. Etimologicamente, é derivada da palavra grega *strategós*, que se referia inicialmente, a um papel (um general no comando de um exército). Posteriormente, passou a significar a arte do general, ou seja, as habilidades psicológicas e comportamentais com as quais exercia seu papel (GHEMAWAT, 2000).

Ao tempo de Péricles (450 a.C.), passou a significar habilidades gerenciais (administração, liderança, oratória, poder). E à época de Alexandre (330 a.C.), referia-se à habilidade de empregar forças para sobrepujar a oposição e criar um sistema unificado de governação global (MINTZBERG, 2001).

De acordo com Ghemawat (2000), a adaptação da terminologia estratégia a um contexto de negócios decolou somente no século XX. A Primeira Revolução Industrial que se deu em meados do século XVIII até meados do século XIX não produziu muito em termos de pensamento ou comportamento estratégico. A Segunda Revolução Industrial começou na segunda metade do século XIX nos Estados Unidos, onde se viu a emergência da estratégia como forma de moldar as forças do mercado e afetar o ambiente competitivo.

No final do século XIX começou a surgir um novo tipo de empresa que investia pesadamente em manufatura e *marketing* e em hierarquias gerenciais para coordenar essas funções. Com o passar do tempo as maiores dessas empresas começaram a alterar o ambiente competitivo em suas indústrias e até mesmo a ultrapassar limites entre indústrias.

A II Guerra Mundial segundo Ghemawat (2000), forneceu um estímulo vital ao pensamento estratégico nos domínios empresarial e militar, porque tornou agudo o problema da alocação de recursos escassos em toda a economia. As experiências durante a guerra encorajaram não só o desenvolvimento de novos instrumentos e técnicas, mas os uso formal para guiar as decisões gerencias, conforme afirmado por Druker (2002, p. 17), a respeito desse período que "gerenciar não é um comportamento apenas passivo e adaptativo; é tomar providências para que ocorram os resultados desejados".

O termo estratégia assumiu um sentido diferente na administração, que passando para linguagem gerencial é um dos vários conjuntos de regras de decisão para orientar o comportamento de uma organização. A discussão sobre estratégia possui várias contribuições de numerosos autores, com diferentes visões como:

Gluek (1980), define estratégia na administração como um plano unificado, abrangente e integrado com a finalidade de assegurar que os objetivos básicos do empreendimento sejam alcançados.

Para Daft (1999), estratégia é um plano para interagir com o ambiente competitivo e alcançar os objetivos organizacionais, que definem para onde a organização deseja ir e as estratégias indicam como chegar lá. Ressalta ainda que as estratégias podem incluir qualquer número de técnicas para atingir o objetivo.

Já Silveira Júnior (1999) considera estratégia como o universo-meio para se atingir um universo-fim. No conjunto organizacional, a estratégia é equivalente à capacidade de se trabalhar contínua e sistematicamente o ajustamento às condições ambientais em mutação, tendo em mente a visão do futuro e perpetuidade organizacional.

Stoner e Freeman (1995) definem estratégia como um programa geral para a consecução dos objetivos de uma organização e para o desempenho de sua missão; como padrão de resposta da organização ao seu ambiente no tempo; associa os recursos humanos e outros recursos de uma organização aos desafios e riscos apresentados pelo mundo exterior.

As mudanças na estratégia, segundo Chandler (1962), ocorrem como resposta às oportunidades e necessidades criadas pelas alterações populacionais, renda nacional e inovação tecnológica, como pessoas, tarefas e tecnologia. Nesse sentido as organizações desenvolvem suas estratégias em função das demandas, podendo mudá-las tanto quanto as demandas exigir, o que resultam nas mudanças dos elementos básicos que caracterizam uma organização.

Segundo Daft (1999), Porter define estratégia como criação de uma posição única e valiosa, envolvendo um conjunto diferente de atividades, em qualquer organização. Estudando diversas empresas apresentou uma estrutura de três estratégias competitivas que são:

A estratégia da liderança de baixo custo é aquela que tenta aumentar a participação no mercado pela ênfase no baixo custo comparativamente com os concorrentes. A organização procura agressivamente instalações eficientes, persegue reduções de custo e utiliza fortes controles para fabricar produtos com mais eficiência que os concorrentes. Essa estratégia preocupa-se com a estabilidade em vez de correr riscos, não procura novas oportunidades para inovação e crescimento, trabalha com preços inferiores aos do concorrente e continua oferecendo qualidade comparável e obtêm lucros razoáveis.

A estratégia de diferenciação é aquela que as organizações tentam usar alguma coisa que distingue seus produtos ou serviços dos outros do mesmo setor,

podem utilizar a propaganda, características diferenciais de produtos, serviços excepcionais ou novas tecnologias para fazer que seus produtos sejam vistos como únicos. Essa estratégia abrange clientes que não estão preocupados com os preços dos produtos.

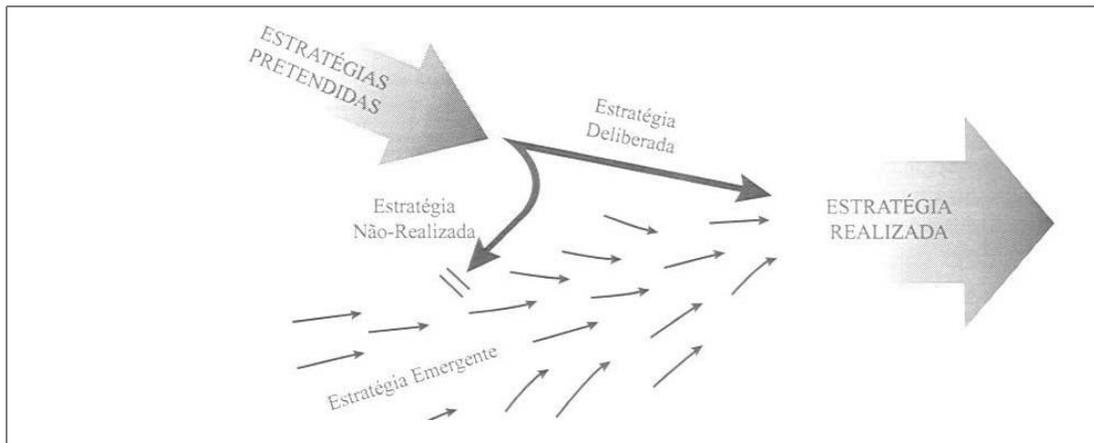
A estratégia do foco é aquela em que a organização concentra-se num mercado regional específico ou num grupo de compradores. Nessa estratégia as empresas tentam obter vantagens de baixo preço ou de diferenciação dentro de um mercado estritamente definido. Na visão de Mintzberg (2001), a estratégia pode ser definida de cinco maneiras, tais como: de plano, de pretexto, de padrão, de posição e de perspectiva

A estratégia é um plano: algum tipo de curso de ação conscientemente engendrado, uma diretriz (ou conjunto de diretrizes) para lidar com uma determinada situação, podendo ser genéricas ou específicas. Por esta definição, as estratégias têm duas características essenciais: são preparadas previamente as ações para quais se aplicam e são desenvolvidas conscientes e deliberadamente.

A estratégia é um pretexto: é uma manobra específica com a finalidade de enganar o concorrente ou o competidor.

A estratégia é um padrão: um padrão em um fluxo de ações (MINTZBERG e WATERS, 1985). Estratégia é consistência no comportamento ao longo do tempo, quer seja pretendida ou não.

As organizações desenvolvem planos para o futuro e também extraem padrões de seu passado. Não atingem perfeitamente o planejado e também não se desviam completamente de suas intenções. As estratégias pretendidas e realizadas são as deliberadas e aquelas pretendidas não realizadas são as irrealizadas, podem ser ainda as emergentes, nas quais o padrão realizado não era o pretendido conforme a Figura 6.



Fonte: Mintzberg (2001, p. 29).

**Figura 6: O processo de estratégia**

A estratégia é uma posição, maneira de colocar a organização no ambiente. Segundo Hofer e Shendel (1978), por esta definição, a estratégia se torna à força de mediação ou harmonização, entre a organização e o ambiente interno e externo. Em termos ecológicos, se torna um nicho; em termos econômicos, um local que gera aluguel, em termos administrativos de maneira formal, um domínio de mercado de produtos, o local no ambiente no qual os recursos estão concentrados.

A estratégia é uma perspectiva, olha para dentro das cabeças dos estrategistas, coletivamente, mas com uma visão mais ampla. Seu conteúdo consiste de uma maneira enraizada de ver o mundo. A perspectiva é compartilhada pelos membros de uma organização através de suas intenções e pelas suas ações.

Segundo Mintzberg (2001), estratégia empresarial é o padrão de decisão em uma empresa que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas. Produz as principais políticas e planos para obtenção dessas metas e define a escala de negócios em que empresa deve se envolver, o tipo de organização econômica e humana que pretende ser a natureza da contribuição econômica e não-econômica que pretende proporcionar a seus acionistas, funcionários e comunidades.

Nesse sentido a decisão estratégica que contribui para esse padrão é aquela que é eficiente durante um longo período de tempo, que afeta a companhia de várias maneiras e que enfoca e destina uma porção expressiva de seus recursos para os resultados esperados. Os padrões resultantes dessas decisões definirão o caráter central e a imagem de uma empresa, a individualidade que tem para seus membros e seus vários públicos, assim como a posição que ocupará em seu cenário e nos mercados.

Conforme Mintzberg (1992), estratégia organizacional é um processo composto de cinco passos, que são: a) localizar a competência principal; b) distinguir a competência principal; c) ampliar a competência principal; d) estender a competência principal e e) reconceituar à competência principal.

Na visão de Certo (1993), as estratégias organizacionais são formuladas pela administração superior e projetadas para alcançar os objetivos globais da empresa e por isso devem ser avaliadas, selecionadas e desenvolvidas para se definir as linhas de negócios ou de produtos, constituindo, assim a carteira de negócios da empresa. Essas definições permitem a organização atuar de forma diversa em cada produto ou segmento em função do objetivo da empresa.

Certo (1993) define as estratégias em quatro grupos que são estratégia da concentração, estratégia de estabilidade, estratégia de crescimento, abaixo transcritas:

- A estratégia da concentração: é aquela em que uma empresa se concentra numa única linha de negócios.
- A estratégia de estabilidade: e aquela em que a organização se concentra em linha de negócio existente tenta mantê-la.

- A estratégia de crescimento: refere-se a três fatores o lucro, as vendas ou a participação ao no mercado e pode se obtida por intermédio de integração vertical, horizontal, diversificação, fusões e *joint-ventures*.

- Integração vertical: a empresa cresce por intermédio da aquisição de outras organizações num canal de distribuição, ficando a empresa mais próxima do usuário final do produto.

- Integração vertical: ocorre quando a empresa adquire empresas concorrentes numa mesma linha de negócios, aumentando seu porte, suas vendas, seus lucros e sua participação no mercado.

- Diversificação: possibilita o crescimento da organização em outras linhas de negócios, por intermédio da aquisição de outras industrias do ramo ligados ao negócio da empresa ou ramos distintos.

- Fusões e *joint-ventures*: no caso das fusões buscam parcerias externas para melhorar sua posição no mercado, se unidas à outra parte assim forma uma nova organização, com maior poder no mercado. As *joint-ventures*, as empresas buscam parceiras externas em projetos específicas, elevando as duas organizações com maiores rendimentos que irão unir seus pontos fortes para buscar maior lucratividade.

- A estratégia de redução de despesas: é utilizada quando a sobrevivência de uma organização está ameaçada por não estar competindo com eficiência. Existem três tipos básicos de redução de despesas: a rotatividade é quando a empresa procura livrar-se de produtos não-lucrativos, reduzindo a força de trabalho e os canais de distribuição; o desinvestimento é quando envolve vender negócios ou, defini-los como organização separada, melhorando a posição financeira da organização e a liquidação é quando implica encerrar um negócio e vender seus ativos.

### 2.2.2 Tipologias Estratégicas

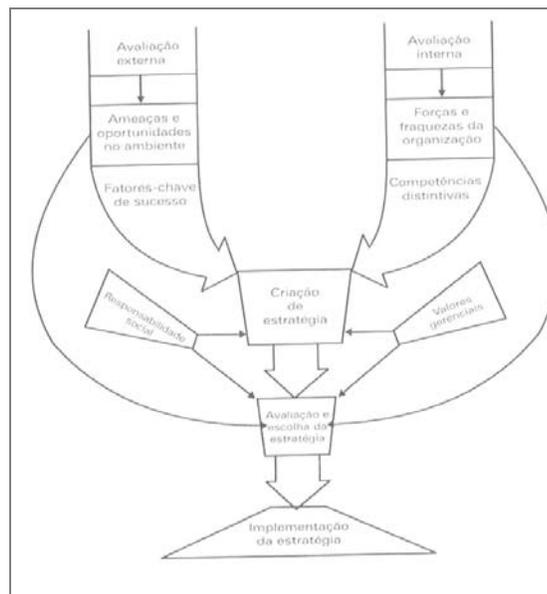
Mintzberg *et al.* (2000), na revisão da literatura sobre estratégia organizacional os autores enfocam existência de dez escolas do pensamento sobre a formulação de estratégias, com pontos de vista distintos classificados pelos autores, que são: Escola do *Desing*, Escola do Planejamento, Escola do Posicionamento, Escola Empreendedora, Escola Cognitiva, Escola de Aprendizado, Escola do Poder, Escola Cultural, Escola Ambiental e Escola de Configuração, as quais ressaltamos algumas escolas abaixo transcritas:

A Escola do *Design* teve sua origem nos anos 60 e pode ser atribuída a dois influentes livros escritos na Califórnia *University (Berkeley)* e no MIT: *Leadership in Administration* de Philip Selznick, em 1957, que introduziu a noção de "competência distintiva", discutindo a necessidade de se reunir o estado interno da organização com suas expectativas externas argumentando que se deve embutir política na estrutura social da organização a qual veio ser chamada de implementação e *Strategy and Structure*, de Alfred D. Chandler, em 1962, que estabeleceu a noção de estratégia de negócios desta escola em sua relação com a estrutura.

A Escola do *Design* teve sua origem do grupo de Administração Geral da *Harvard Business School* e começou com a publicação do livro-texto básico, *Business Policy: Text and Cases* em 1965 por Learned, Christensen, Andrews e Guth.

A Escola do *Design* propõe um modelo de formulação estratégica que busca atingir uma adequação entre as capacidades internas e as possibilidades externas. Nessa escola a estratégia econômica será vista como a união entre qualificações e oportunidade que posiciona uma empresa em seu ambiente. Estabelecer adequação é lema desta escola.

Segundo Mintzberg *et al.* (2000), descreveram um modelo básico para Escola do *Design* que se assemelhou ao modelo de Kenneth Andrews (1987), acrescentando outros elementos, dando mais ênfase às avaliações das situações externas e internas, a primeira revelando ameaças e oportunidades no ambiente, e a última revelando forças e fraquezas da organização, conforme Figura 7.



Fonte: Mintzberg *et al.* (2000, p. 57)

**Figura 7: Modelo básico da escola de *design***

A Escola do Planejamento se originou ao mesmo tempo em que a Escola do *Design*. Teve seu auge na década de 70, onde as divulgações de milhares de artigos, em publicações acadêmicas e na imprensa de negócios, exaltavam as virtudes do planejamento estratégico formal. Esse fato foi um sucesso, implantou na mente dos gerentes, uma espécie de imperativo a respeito do processo, que era moderno e progressivo e os gerentes deveriam querer ter mais tempo para dedicar-se a ele.

A Escola do Planejamento pautava-se com toda a tendência em ensino de Administração e com a prática empresarial e governamental; procedimento formal,

treinamento formal, análise formal, muitos números. A estratégia deveria ser conduzida por um quadro de planejadores altamente educados, que fizessem parte de um departamento especializado de planejamento estratégico com acesso direto ao executivo principal.

O livro mais importante da Escola do Planejamento foi *Corporate Strategy*, de Igor Ansoff publicado em 1965. Esta escola aceitou a maior parte das premissas da escola de *design*, o modelo era o mesmo, mas sua execução era altamente formal, quase que mecanicamente programada, com uma elaborada seqüência de etapas. Existem muitos modelos de planejamento estratégico, mas o modelo básico segue algumas etapas que devem ser seguidas como:

O estágio de fixação de objetivos: os proponentes da Escola do Planejamento desenvolveram extensos procedimentos para explicar e sempre que possível, quantificar as metas da organização, de forma numérica com objetivos. Peter Lorange (1980), utilizou a palavra, objetivos, querendo dizer estratégias.

O estágio da auditoria externa: um elemento importante da auditoria do ambiente externo da organização é o conjunto de previsões feitas a respeitadas condições futuras. Planejadores há muito tempo preocupam-se com essas previsões feitas a respeito das condições futuras, sendo que, se não podem controlar o ambiente, a incapacidade para prever significa a incapacidade de planejar.

O estágio de auditoria interna: o fato de avaliação de competências distintivas ser necessariamente subjetiva. O uso de técnicas formalizadas, em geral, deu lugar a *checklists* e tabelas mais simples de vários tipos.

O estágio de avaliação da estratégia: como processo de avaliação se presta para elaboração e qualificação, há muitos tipos de tecnologias que variam de um simples cálculo de retorno de investimento até avaliação da estratégia competitiva,

análise de risco, curva do valor e vários métodos associado ao cálculo do valor para o acionista, todos são voltados para a análise financeira.

O estágio de operacionalização da estratégia: segundo Steiner (1979), para o sucesso da implementação, todas as estratégias precisam ser divididas em subestratégias. A operacionalização de estratégias dá origem a todo um conjunto de hierarquias, em diferentes níveis e com diferentes perspectivas de tempo. No topo estão os planos estratégicos abrangentes em longo prazo seguidos pelos planos em médio prazo, que dão origem a planos operacionais em curto prazo. Paralelo há uma hierarquia de objetivos, de orçamentos, de subestratégias e uma de programas de ação.

Todo o conjunto, objetivos, orçamentos, estratégias, programas é reunido em um sistema de planos operacionais chamado de plano mestre. Toda essa operacionalização é chamada de planejamento.

Programando todo o processo faz-se necessário programar as etapas do processo e o cronograma pela qual elas serão executadas. Ainda segundo Mintzberg *et al.* (2000), as premissas da escola do planejamento são:

- As estratégias devem resultar de um processo controlado e consciente de planejamento formal, decomposto em etapas distintas, cada uma delineada por *checklist* e apoiada por técnicas.
- A responsabilidade por todo o processo está, em princípio, com o executivo principal; na prática, a responsabilidade pela execução está com planejadores.
- As estratégias sugerem prontos deste processo, devendo ser explicitadas para que possam ser implementados através da atenção detalhada a objetivos, orçamentos, programas e planos operacionais de vários tipos.

A Escola do Planejamento nos anos 70, embora tenha crescido até alcançar um enorme impacto sobre a prática da administração, hoje não é ausente, é somente sombra da sua influência anterior.

A Escola do Posicionamento: teve sua origem nos anos 80 onde o realce foi dado à área de administração estratégica varrendo grande parte da sua tradicional literatura prescritiva. Essa escola aceitava as premissas vindas da escola do *design* e planejamento acrescentando o conteúdo de duas maneiras, no sentido literal de enfatizar a importância das próprias estratégias e acrescentou substâncias.

Assim passou a ser chamada de administração estratégica uma vez que acadêmicos e consultores podiam estudar e prescrever as estratégias específicas disponíveis às organizações e os contextos nos quais cada uma parecia melhor funcionar.

Para Mintzberg *et al.* (2000), o livro mais importante da escola do posicionamento foi escrito por Michel Porter em 1980, chamado de *Competitive Strateg*, que agiu como um tonificante para reunir o desinteresse que estava havendo das escolas do design e do planejamento. Essa escola afirmou que poucas estratégias-chave – como posição no mercado – são desejáveis em uma determinada indústria: as que podem ser defendidas contra concorrentes atuais e futuros. Facilidade de defesa significa que as empresas que ocupam essas posições têm lucros maiores que as outras empresas, isto provê um reservatório de recursos com os quais eles podem expandir-se, ampliando e consolidando suas posições no mercado.

A escola do posicionamento traz cinco premissas que são:

- Estratégias são posições genéricas, especificamente comuns e identificáveis no mercado;
- Mercado é econômico e competitivo.

- Processo de formação estratégica é, de seleção dessas posições genéricas com base em cálculos analíticos.

- Os analistas desempenham um papel importante neste processo, passando os resultados dos seus cálculos aos gerentes que oficialmente controlam as opções.

- As estratégias saem destes processos totalmente desenvolvidas para serem articuladas e implementadas; a estrutura do mercado dirige as estratégias posicionais deliberadas, as quais dirigem a estrutura organizacional.

A Escola do Posicionamento trouxe três diferentes ondas que são:

Primeira Onda, antigos escritos militares. É a escola mais antiga de formação estratégica, os seus registros escritos sobre estratégia datam a mais de dois mil anos e tratavam de seleção de estratégias ótimas para posições específicas no contexto de batalhas militares. Dentre os escritos está o mais antigo escrito por Sun Tzu por volta de 400 a.C., no qual enfatiza a indústria na qual a empresa opera e dá importância de se estar informando a respeito do inimigo e do local da batalha. Também dedicou muita atenção a posições estratégicas específicas e genéricas.

No ocidente surgiu *Von Clausewitz* no final do século XVII e início do século XVIII que escreveu sobre Guerras Napoleônicas. De acordo com Mintzberg *et al.* (2000), Clausewitz (1989), em sua obra *On War*, procurou substituir a visão estabelecida de estratégia militar por um conjunto de princípios flexíveis para reger o pensamento a respeito da guerra.

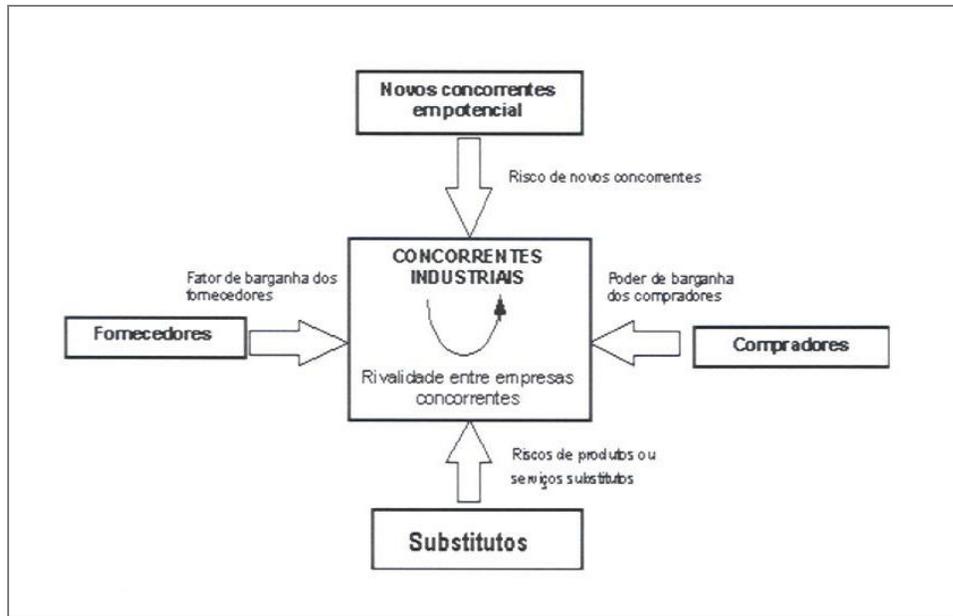
O mesmo autor, afirmou que a estratégia depende de elementos básicos que são usados no ataque, na defesa e em manobras. A criação de estratégias se baseia em encontrar e executar novas combinações desses elementos. Afirma também que a estratégia busca moldar o futuro, porém as intenções podem ser frustradas pelo acaso e pela ignorância, o que chamava de atrito. Para fazer com

que a estratégia aconteça, é necessário reunir uma organização com uma cadeia formal de comando onde as ordens são executadas sem questionamento, mas essa organização precisa aproveitar a iniciativa de seus membros.

Segundo Mintzberg *et al.* (2000), a estratégia eficaz desenvolve-se em torno de uns poucos conceitos e golpes-chave, os quais lhe dão coesão, equilíbrio e foco, e também um senso de posicionamento contra um oponente inteligente.

A Segunda Onda, a busca por imperativos de consultoria. A Escola do Posicionamento foi à escola de consultores que teve seu ápice entre os anos 60 e acelerando nos anos 70 e 80, onde os consultores sem nenhum conhecimento em particular de negócios, analisavam os dados, brincavam com um conjunto de estratégias genéricas sobre um mapa, redigiam um relatório enviavam uma fatura e saiam. Nessa época poucas empresas concentravam-se em estratégias, mas o *Boston Consulting Group*, mudou tudo isso com duas técnicas em particular: a matriz de crescimento-participação e a curva de experiência.

A Terceira Onda, o desenvolvimento de proposições empíricas. Teve início em meados doas anos 70 e ganhou importância depois de 1980 e consistiu na busca empírica sistemática por relações entre condições externas e estratégias internas. Nessa época surgiu o modelo de análise da concorrência de Porter, que apresenta a análise de concorrência e competitividade em uma indústria, que apresenta variáveis distintas para análise (fornecedores, clientes, substitutos e novos concorrentes no mercado), o qual é apresentado na figura 8, abaixo:



Fonte: Porter (1992, p. 23)

**Figura 8: Modelo de análise da concorrência de Porter**

O modelo proposto por Porter (1992) analisa as cinco principais forças competitivas:

- Intensidade da Rivalidade: nesta análise são identificados os números de empresas que atuam no ramo, a estrutura de preços no mercado, a diferença entre produtos ofertados, o crescimento do setor em relação às formas de crescimento das empresas.

- Entrada de novos concorrentes no mercado: procura-se caracterizar quais são as barreiras que dificultam a entrada de novos competidores no mercado bem como se dá acesso a novos competidores. Nessa fase são analisados: a estrutura de produção das empresas se depende de uma produção em escala para entrar no negócio, se há fidelidade dos consumidores às marcas existentes, se existem empecilhos tecnológico ou de patente, se há necessidade de amparo consistente de capital, ou se existe impedimento legal para entrada de novas empresas no mercado.

- Poder de barganha dos clientes da empresa: este aspecto refere-se ao grau de dependência ou interesse que os consumidores possuem em relação ao produto ou serviço que a empresa disponibiliza no mercado.

- Ameaça de produtos substitutos: os produtos substitutos são aqueles sentidos pelos consumidores como produtos que satisfazem grande parte das suas necessidades. A ameaça será bem maior em relação aos produtos não-essenciais aos consumidores e quando a diferença entre os preços dos produtos substitutos e os dos produtos já oferecidos é excessivamente considerada.

- Poder de negociação do fornecedor: é essencial identificar toda a cadeia de fornecedores e não somente o fornecedor imediato da empresa. Esta força determina o grau de concentração dos fornecedores, a importância dos produtos fornecidos na composição dos produtos da empresa, a diferenciação dos insumos fornecidos e a ameaça dos próprios fornecedores em entrar no mercado em que a empresa está inserida.

A Escola Empreendedora é descritiva e qual procura entender o processo de formação de estratégia à medida que ele se desdobra. O seu foco não foi somente no processo de formação de estratégia voltada unicamente no líder, mas enfatizou a intuição, julgamento, sabedoria, experiência, critério. Isso promove uma visão estratégica como perspectiva, associada com imagem e senso de direção, que é a visão.

O conceito central desta escola é a visão, que serve como inspiração do líder e também como um senso daquilo que precisa ser feito, e tende com frequência, a ser mais uma espécie de imagem do que um plano plenamente articulado que deixa o líder flexível, de forma que ele possa adaptá-lo às suas experiências.

A estratégia empreendedora é ao mesmo tempo deliberada em suas linhas amplas e seu senso de direção, e emergente em seus detalhes para que estes possam ser adaptados durante o curso. O pensamento estratégico como visão tem a seguinte composição: ver adiante, ver atrás, ver abaixo, ver em baixo, ver ao lado, ver além e ver através.

Para Mintzberg *et al.* (2000), são quatro as principais características da abordagem dessas personalidades à geração de estratégias. No critério empreendedor: A organização focaliza oportunidades e os problemas são secundários. Segundo Drucker (1973), o espírito empreendedor requer que as poucas pessoas boas disponíveis sejam alocadas a oportunidades e não desperdiçadas na solução de problemas.

Na organização empreendedora: o poder é centralizado nas mãos do executivo principal capaz de comprometer a organização com cursos de ações ousadas. Ele pode governar por decreto, baseando-se no poder pessoal e às vezes no carisma.

A geração de estratégia na empresa empreendedora é caracterizada por grandes saltos para frente, face à incerteza: Na organização empreendedora a estratégia move-se para adiante pela tomada de grandes decisões do executivo que está no poder. Ele procura condições de incerteza, nas quais as organizações podem obter consideráveis ganhos.

O crescimento é a meta dominante da organização empreendedora: Segundo o psicólogo McClelland (1970), o empreendedor é motivado pela necessidade de realização, levando em consideração que as metas dominantes da organização são a extensão das metas de realização do próprio empreendedor.

A Escola Empreendedora traz seis premissas subjacentes à visão empreendedora da formação estratégica que são:

- A estratégia existe na mente do líder com perspectiva, especialmente um senso de direção de prazo longo, uma visão do futuro da organização.

- Processo de formação da estratégia é na melhor das hipóteses semi-conscientes, enraizado na experiência e na intuição do líder, quer ele conceba ou adote de outros a estratégia e interiorize no seu comportamento próprio.

- Líder promove a visão de forma decidida, mantendo controle pessoal da implementação para ser capaz de reformular aspectos específicos, se necessário for.

- A visão estratégica é maleável, tende a ser deliberada na visão global e emergente na maneira pela qual os detalhes da visão se desdobram.

- A organização é igualmente maleável, uma estrutura simples sensível às diretivas do líder, quer se trate de uma empresa pequena ou de uma organização de grande porte.

- A estratégia empreendedora tende a assumir a forma de nicho, um ou mais bolsões de posição no mercado protegidos contra as forças de concorrência direta.

A Escola Cognitiva sonda a mente do estrategista. Um grande número de pesquisadores tem trabalhado nessa área utilizando o campo da psicologia cognitiva. A pesquisa de Lyle, realizada em 1990, sugeriu que esta era uma das áreas mais populares em administração estratégica.

Nesta escola os estrategistas são autodidatas e desenvolvem suas estruturas de conhecimento e seus processos de pensamento por intermédio de experiências diretas. Essas experiências dão forma àquilo que eles sabem e fazem, moldando suas experiências subsequentes. Isto na escola cognitiva deu origem a duas alas

bem diferentes que são: ala mais positiva que trata o processamento e a estruturação do conhecimento como um esforço para produzir algum tipo de filme objetivo do mundo, e a outra ala onde tudo é visto de forma subjetiva e a estratégia é uma espécie de interpretação do mundo, onde os olhos da mente estão voltados para dentro.

Foram vários os estudiosos interessados pelas peculiaridades de como os indivíduos processam informações para tomada de decisão, especialmente com relação a inclinações e distorções que elas apresentam. Em especial Simon (1962), um cientista político, que recebeu o Prêmio Nobel em Economia popularizou a noção de que o mundo é grande e complexo, e em comparação ao cérebro humano e sua capacidade de processamento de informações são altamente limitados. Segundo Simon a tomada de decisões torna-se menos racional e mais um esforço vão para ser racional.

Segundo Mintzberg *et al.* (2000), para Coner, Kinicki e Keats (1994), em seu modelo de processamento paralelo de informações afirmaram que indivíduos e organizações operam essencialmente segundo os mesmos princípios que são:

- Atenção - Determina quais as informações serão processada e quais serão ignoradas.
- Codificação - Dá significado às informações, buscando uma adequação entre elas e as categorias existentes.
- Armazenagem/Recuperação - A armazenagem no caso de pessoas, começa com a memória, com uma teia de associações entre diferentes itens de informações. No caso de organização, as informações também estão incorporadas em formulários regras, procedimentos, convenções e tecnologias. O elo entre as

duas é socialização, pois a organização trabalha para que o indivíduo aceite as rotinas existentes.

- Escolha - Este processo vai para trás e para frente, de um estágio para outro, antes de passar decisivamente à resolução. Tal resolução pode dar a impressão de que a decisão foi tomada, quando é emergente na realidade.

- Resultados - Anunciam o início do processo de realimentação. Organizações e Indivíduos compreendem suas escolhas e as alimentam no processo permanente de informação.

A escola cognitiva é uma escola de pensamento em evolução sobre formação de estratégia e suas premissas são:

- A formação de estratégia é um processo cognitivo que tem lugar na mente do estrategista.

- As estratégias emergem como perspectivas na forma de conceitos, mapas, esquemas e molduras que dão forma à maneira pela qual as pessoas lidam com informações vindas do ambiente.

- As informações, de acordo com a ala objetiva, fluem de todos os lugares e são separadas antes de serem decodificadas pelos mapas cognitivos, ou de acordo com a ala subjetiva são meramente interpretações de um mundo que existe somente em termos de como é percebido.

- Como conceito, as estratégias são difíceis de realizar em primeiro lugar. Quando são realizadas, ficam abaixo do ponto ótimo e, subseqüentemente, são difíceis de mudar quando não mais são viáveis.

Segundo Mintzberg *et al.* (2000), a escola cognitiva diz que precisamos compreender a mente humana, como cérebro humano, para compreender a formação de estratégia.

Na Escola de Aprendizagem, as estratégias nascem quando as pessoas, algumas vezes atuam individualmente na maioria dos casos coletivamente, aprendem a respeito de uma situação tanto quanto a capacidade da sua organização de lidar com ela. Segundo Lippierre (1980), a administração estratégica deixa de ser apenas a administração de mudanças, passando a ser a administração por mudanças.

Segundo Mintzberg *et al.* (2000), foi Charles Lindbblom (1959), que iniciou esta escola sugerindo que a formulação de política no governo não é um processo claro, ordenado e controlado, mas confuso, no qual os responsáveis pelas políticas tentam lidar com um mundo que sabem ser demasiado complicado para eles. Suas noções abalaram as premissas da administração racional e foram de grande valia no sentido de descrever um comportamento com qual, todos estavam familiarizados na somente no governo como nas empresas.

Ainda segundo Mintzberg *et al.* (2000), os pesquisadores simpatizantes desta escola descobriram que, quando ocorria um rendimento estratégico muito importante não era originava de um esforço formal de planejamento, originava de uma variedade de pequenas ações e decisões tomadas por pessoas de tipos diferentes, em conjunto, ao longo do tempo e essas pequenas mudanças freqüentes produziam grande mudanças na direção.

Nesta escola ressalta-se o modelo básico de estratégia de Mintzberg *et al.* (2000), que é composto de:

- Processo de formação estratégica pode ser excessivamente gerenciado; é mais importante deixar que padrões surjam naturalmente do que forçar precocemente uma consistência artificial sobre a organização;
- Organizações nem sempre podem planejar onde irão emergir suas estratégias, quanto menos planejá-las.

- Essas estratégias tornam-se organizacionais quando passam a serem coletivas, quando os padrões proliferam e permeiam o comportamento da organização em geral.

- Os processos pelos quais os padrões abrem seu caminho através da organização, não precisam ser entendidos de forma consciente, pelos líderes formais ou informais. Os padrões podem simplesmente se espalhar por ação coletiva. Uma vez que a estratégia seja reconhecida de forma valiosa, os processos pelo qual ele prolifera podem ser gerenciados.

- Os períodos de convergência, durante os quais a organização explora suas estratégias estabelecidas predominantes tendem a serem interrompidos por períodos de divergência durante os quais a organização experimenta novos temas estratégicos, para subseqüentemente aceitá-los.

- Gerenciar este processo é analisar os dados apropriados, preconceber estratégias inspiradas e a seguir plantá-las com cuidado, cuidá-las e observá-las enquanto crescem conforme o programado.

As premissas da escola da aprendizagem são:

- A complexidade e a imprevisibilidade do ambiente da organização, associada à difusão de bases de conhecimento necessárias à estratégia, impede o controle deliberado; a formação de estratégia precisa, assumir a forma de um processo de aprendizado ao longo do tempo, no qual, no limite, formulação e implementação tornam-se indistinguíveis.

- Embora o líder também deva aprender, pode ser o principal aprendiz, mas na realidade é o sistema coletivo que aprende e as organizações tem estrategistas em potencial.

- As iniciativas estratégicas são tomadas por quem quer tenha capacidade e recursos para poder aprender. Isto significa que as estratégias podem surgir de qualquer forma e em qualquer lugar. As iniciativas bem-sucedidas criam experiências que podem convergir para padrões que se tornam estratégias emergentes e reconhecidas podem ser tornadas formalmente deliberadas.

- A administração estratégica envolve a elaboração das relações sutis entre o pensamento e a ação, controle e aprendizado, estabilidade e mudança.

- As estratégias aparecem primeiras como padrões do passado na seqüência como planos para o futuro e finalmente, como perspectiva para guiar o comportamento geral.

A Escola do Poder se caracteriza pela formação de estratégia como um processo aberto de influência, enfatizando o uso de poder e política para negociar estratégias favoráveis a determinados interesses. Segundo Mintzberg *et al.* (2000), existem dois ramos distintos desta escola o poder micro que lida com o jogo de política de poder ilegítimo dentro de uma organização, especificamente com os processos de administração estratégica e o poder macro diz respeito ao uso do poder pela organização.

A literatura referente à escola do poder é pequena, os pesquisadores sabiam a seu respeito, mas raramente a estudavam. As primeiras publicações dessa escola surgiram com algumas publicações no final dos anos 70 com Maquilam (1978) *Strategy Formulation: Political Concepts*; o estudo de Sarrazin (1975, 1977) do lado político do planejamento e os trabalhos de Pettigrew (1977) e Bower e Davis (1979), sobre a formulação de estratégia como processo político.

O poder micro desperta a administração estratégica para uma realidade básica da vida organizacional: que as organizações são compostas por indivíduos

com sonhos, esperança ciúmes, interesses e temores não indivíduos racionais que definem estratégias e que todas as outras pessoas adotam pela submissão e lealdade. É considerar a formulação de estratégia como um processo político e a seguir as próprias estratégias como sendo políticas.

A formulação de estratégia como um processo político pode ser um processo de planejamento e análise, cognição e aprendizado, também pode ser de negociação e concessões entre indivíduos, grupos e coalizões. Para política surgir basta introduzir qualquer forma de ambigüidade, incerteza ambiental, metas concorrentes, percepção variadas, escassez de recursos. Os estudiosos desta escola afirmam que as pessoas jogam todos os tipos de jogos político por isso não é possível formular implementar estratégias ótimas, pois as metas concorrentes de indivíduos e coalizões garantem que qualquer estratégia pretendida irá ser perturbada e distorcida a cada passo do caminho.

Zald e Berger (1978) descreveram três movimentos sociais em organizações que são: Golpe de estado é a tomada do poder vinda de dentro, no qual o objetivo é deslocar os detentores da autoridade mantendo intacto o sistema de autoridade. Insurgência busca mudar algum aspecto da função organizacional e o movimento de massa que variam de protesto até rebelião, são tentativas coletivas para expressar queixas e insatisfação e ou promover mudanças ou resistir às mesmas.

Quase todas as organizações, privadas ou públicas, são moderadas ou ocasionalmente políticas. Estratégias novas pretendidas não são apenas guias para ação são também sinais de mudança de poder. Quanto mais importante à estratégia e descentralizada a organização, maior a probabilidade de existência de manobras políticas.

Poder macro trata de indivíduos e grupos dentro da organização. O poder macro reflete a interdependência de uma organização com seu ambiente. A estratégia de uma

perspectiva de poder macro consiste do gerenciamento das demandas desses agentes e de se fazer uso seletivo dos mesmos em benefício da organização.

Segundo Pfeffer e Salancik (1978), as organizações podem adaptar-se e mudar para cumprir requisitos ambientais, ou podem tentar alterar o ambiente de forma que este fique adequado às capacidades delas. Enfatizam três estratégias básicas que são: uma organização pode simplesmente lidar com cada demanda à medida que ela surge; pode ocultar e revelar estrategicamente as informações e pode jogar um grupo contra outro.

As premissas da escola do poder são:

- A formação de estratégia é moldada pós poder e política, seja como um processo dentro da organização ou como comportamento da própria organização ou como o comportamento da própria organização e seu ambiente externo.
- As estratégias que podem resultar desse processo tendem a ser emergente e assumem mais a forma de posições e meios de iludir do que de perspectivas.

Poder micro vê a formação de estratégia como a interação, por intermédio de persuasão, barganha, e às vezes, confronto direto, na forma de jogos políticos, entre interesses estreitos e coalizões inconstantes, em que nenhum predomina por um período significativo.

- Poder macro vê a organização como promovendo seu próprio bem-estar por controle ou cooperação com outras organizações, através do uso de manobras estratégicas bem como de estratégias coletivas em várias espécies de redes e alianças.

### 2.2.3 Comportamento Estratégico

Segundo Robbins (2002), o comportamento organizacional é um campo de estudos que investiga o impacto que os indivíduos, grupos e a estrutura têm sobre o comportamento dentro das organizações, com o propósito de utilizar esse conhecimento para promover a melhoria da eficácia organizacional. Na visão de Wagner III e Hollenbeck (1999), o comportamento organizacional, encontra-se dividido em três áreas distintas, cada uma com suas próprias bases nas ciências sociais conforme Figura 9.

COMPORTAMENTO	OBJETIVO	ÁREAS DE ABRANGÊNCIA
Comportamento microorganizacional	Ocupa-se do comportamento do indivíduo ao trabalhar sozinho	Psicologia experimental Psicologia clínica Psicologia industrial
Comportamento mesoorganizacional	Concentra-se na compreensão dos comportamentos das pessoas que trabalham em equipes e em grupos	Comunicação Psicologia Social Sociologia interacionista
Comportamento Macroorganizacional	Diz respeito à compreensão dos comportamentos de empresas inteiras.	Sociologia Ciência política Antropologia Economia

Fonte: Wagner III, Hollenbeck (1999, p 7)

**Figura 9: Quadro da divisão de áreas do comportamento organizacional**

De acordo com Wagner III e Hollenbeck (1999), o comportamento organizacional também se baseia em pesquisas e práticas modelada por quatro abordagens da administração: Abordagem da administração científica concentrou-se no aumento da eficiência do comportamento no trabalho e de processos de produção; abordagem dos princípios da administração enfocou o aumento da eficiência dos procedimentos gerenciais utilizados para administrar as organizações e seus funcionários; abordagem das relações humanas enfatizou o estímulo ao

crescimento e a satisfação dos membros da empresa e abordagem dos sistemas abertos destacou a importância de lidar com o ambiente circundante.

Para Robbins (2002), as organizações são formadas grupos que define como dois ou mais indivíduos, interdependentes e interativos, que se juntam visando obterem um determinado objetivo. Tais grupos de trabalho podem ser classificados em formal, quando o grupo é definido pela estrutura da organização; grupo informal, quando surge em resposta à necessidade de contato social, não e estruturado formalmente nem determinado pela organização; grupo de comando um chefe e seus subordinados imediatos, grupo de tarefa, pessoas trabalhando em conjunto para realização de tarefa; grupo de interesse, pessoas que se juntam para atingir um objetivo comum a todos e grupo de amizade, pessoas que se juntam por compartilhar algumas características em comum.

### **3 METODOLOGIA**

Para atingir os objetivos deste estudo, foram definidos alguns aspectos metodológicos fundamentais, que abrangem a caracterização da pesquisa, a definição das perguntas de pesquisa, de forma, de termos, a delimitação do estudo e as técnicas de coleta de dados e análise, conforme detalhado neste capítulo.

#### **3.1 Caracterização da Pesquisa**

A pesquisa foi desenvolvida em função da definição da problemática, associando o embasamento teórico e bibliográfico, a respeito do assunto, para examinar os reflexos no comportamento estratégico do processo de mudança de uma organização do setor público, que passou de uma autarquia para uma organização social autônoma, na área de prestação de serviços, mais especificamente, da previdência funcional do Estado do Paraná.

Trata-se de um estudo descritivo, que procura abranger aspectos gerais e amplos de um contexto social. Santos (1999) define os estudos descritivos como levantamentos das características conhecidas como componentes do fato/fenômeno/problema escolhido. O estudo descritivo, segundo o mesmo autor, dá margem à explicação das relações de causa e efeito dos fenômenos, ou seja, analisar o papel das variáveis que, de certa maneira, influenciam ou causam o aparecimento dos fenômenos.

É o tipo de estudo que permite ao pesquisador a obtenção de uma melhor compreensão do comportamento de diversos fatores e elementos que influenciam determinado fenômeno. Trata-se de um estudo do tipo seccional com avaliação

longitudinal, uma vez que se examina o comportamento estratégico da empresa em dois momentos distintos da vida organizacional, quais sejam: de dezembro de 1992 a dezembro de 1998.

O presente trabalho de pesquisa se caracteriza por ser um estudo de caso que Godoy (1995), define como estratégia preferida, quando os pesquisadores procuram responder às questões "como" e "por que" certos fenômenos ocorrem, quando há pouca possibilidade de controle sobre eventos estudados, e quando o foco de interesse recai sobre fenômenos atuais que só podem ser analisados dentro de algum contexto de vida real.

O método predominante da pesquisa é o estudo de caso de natureza qualitativa, uma vez que utilizou a abordagem de variáveis qualitativas, tanto do ambiente externo como de mudanças internas na organização.

Segundo Richardson (1999), os estudos que empregam métodos qualitativos podem descrever a complexidade de determinado problema. Assim, analisa a interação de certas variáveis, compreende e classifica processos dinâmicos vividos por grupos sociais, contribuindo no processo de mudança de determinado grupo e possibilitando, em maior nível de profundidade, o entendimento das particularidades do comportamento dos indivíduos.

### **3.2 Perguntas de Pesquisa**

As perguntas de pesquisa são:

- Quais são os pontos históricos mais importantes da previdência no Brasil?

- Como foi o processo de mudança, com ênfase no comportamento estratégico do Sistema Paranaense de Previdência no período anterior à publicação da Lei 12.398 de 30 de dezembro de 1998?
- Quais as legislações existentes com foco na legislação estadual de 1998, que abrangem o Sistema Paranaense de Previdência?
- Como foi o processo de mudança, com ênfase no comportamento estratégico do Sistema Paranaense de Previdência no período posterior à publicação da Lei 12.398 de 30 de dezembro de 1998?
- Quais as relações existentes entre o comportamento estratégico antes e depois da legislação estadual de 1998, que alterou o Sistema Paranaense de Previdência?

### 3.3 Definição dos Termos Relevantes

**Autarquias:** "pessoa jurídica de direito público, criada por lei, com capacidade de auto-administração, para o desempenho de serviço público descentralizado, mediante controle administrativo exercido nos limites da lei" (DI PIETRO, 1997, p. 316).

**Coalizão dominante:** "grupo de pessoas detentoras da maioria do poder na organização em um determinado período ou tempo" (PETTIGREW, 1990, p. 501).

**Comportamento Estratégico:** "é o processo pelo qual as estratégias organizacionais serão configuradas ao longo do tempo pela coalização dominante" (HALL, 1994, p.203 ).

#### **Comportamento Organizacional:**

é um campo de estudos que investiga o impacto que os indivíduos, grupos e a estrutura tem sobre o comportamento dentro das organizações, com o propósito de utilizar esse conhecimento para promover a melhoria da eficácia organizacional (ROBBINS, 2002, p. 24).

**Contrato de Gestão:**

é mais um instrumento administrativo criado na França, no final dos anos 60. A sua finalidade é estimular a gestão por objetivos no âmbito do setor público propiciando que a administração pública, além dos controles normativos como jurídicos, fiscais, orçamentários e tarifários, passe a ter controle de fins ou de objetivos a atingir (DINIZ, 1999, p. 89).

**Estratégia Empresarial:**

é o padrão de decisões em uma empresa que determina e revela seus objetivos, propósitos ou metas, produz as principais políticas e planos para obtenção dessas metas e define a escala de negócios em que empresa deve se envolver, o tipo de organização econômica e humana que pretendem ser a natureza da contribuição econômica e não-econômica que pretende proporcionar a seus acionistas, funcionários e comunidades (MINTZBERG, 2001, p. 58).

**Entidades Paradministrativas:**

é a justaposição do prefixo para ao vocábulo administração, indica a proximidade, o ligamento, deste conjunto, à última, sem nela estar inserida, mas sem ser, integrante do setor privado, o que a identifica na faixa intermediária de convergência, na procura de unir aspectos positivos de ambos os segmentos (FERREIRA, 2001, p. 32).

**Entes de cooperação:**

criados ou autorizados por lei, geridos em conformidade com seus estatutos, geralmente aprovados por decreto, podendo ser subvencionados pela União ou arrecadar em seu favor contribuições parafiscais para prestar serviços de interesse social ou de utilidade pública, sem, figurarem entre os órgãos da Administração direta ou entre as entidades da indireta (MEIRELLES, 1996, p. 665).

**Mudança Organizacional:** "mudanças organizacionais são mudanças no modelo de gestão praticado em uma organização com objetivo de dar atendimento as demandas que as desafiam" (PEREIRA e SANTOS, 2001 p. 37).

**Mudança Estratégica:** "é quando há uma alteração completa da missão da organização" (CERTO, 1993, p. 159).

**Previdência Oficial:** comporta duas espécies: a) a Previdência Social em sentido estrito, atendida pelo Instituto Nacional do Seguro Social INSS, e integrante

da Seguridade Social como parte da ordem social (Constituição Federal, artes. 22, XXIII; 24, XII; e Título VIII, especialmente Arts. 194, 201 e 202; Leis n.ºs 8.212 e 8.213, de 24.07.91) e b) a Previdência Funcional, a seguridade dos Servidores Públicos (BRASIL, 1988).

**Regime Financeiro de Repartição:** quando os valores arrecadados em determinado exercício são utilizados para pagamento de benefícios no mesmo exercício. Funciona como um orçamento anual, onde os trabalhadores e empregados de hoje contribuem para possibilitar o pagamento dos trabalhadores de ontem, que são aposentados (BRASIL, 1988).

**Regime Financeiro de Capitalização:** quando os valores arrecadados são capitalizados durante muitos anos e a poupança efetuada no período de atividade profissional é utilizada, no futuro, para pagamento de benefícios aos inativos (BRASIL, 1988).

**Serviços Sociais Autônomos:**

todos aqueles instituídos por lei, com personalidade jurídica de Direito Privado, para ministrar assistência ou ensino a certas categorias sociais ou grupos profissionais, sem fins lucrativos, sendo mantidos por dotações orçamentárias ou por contribuições para-fiscais (MEIRELLES, 1996, p. 335).

### **3.4 Delimitação do Estudo**

O presente estudo foi realizado em dois períodos distintos, em que se perceberam uma grande necessidade de mudanças que fossem rápidas, profundas abrangentes e extremamente voltadas para resultados, em função da visão do sistema paranaense de previdência. Optou-se pelo estudo de caso do antigo IPE e sua transformação, organização vinculada ao governo do Estado do Paraná, que atua na área de previdência e assistência.

O critério adotado para definir o perfil da população foi o de participação no processo de mudança, que envolvia a interpretação do ambiente externo, estratégias, o processo decisório e, as mudanças organizacionais. Desta feita, foram selecionados três implementadores do processo e dois assessores, proporcionando uma melhor avaliação do processo de mudança.

A percepção da amostra é em função do poder de mando e influência que exercem nas decisões organizacionais constituída daqueles ocupantes de cargos de confiança, como implementadores do processo, diretores e assessores.

### **3.5 Coleta e Análise dos Dados**

A pesquisa se desenvolveu alicerçada em coleta de dados primários e secundários. Os dados primários foram coletados mediante entrevistas junto aos principais gestores da organização que são os diretores, os implementadores do processo e assessores.

Segundo Richardson (1999), a entrevista é uma técnica importante que permite o desenvolvimento de uma estreita relação entre pessoas. É o modo de comunicação no qual determinada informação é transmitida de uma pessoa A para uma pessoa B.

Decidiu-se por entrevistas do tipo estruturadas que segundo, Lakatos (1988), são aquelas que o entrevistador segue um roteiro pré-estabelecido; as perguntas são predeterminadas e são efetuadas com pessoas selecionadas de acordo com um plano. De acordo com Martins (1999), o roteiro de entrevista é constituído de perguntas abertas, que conduzem o informante a responder livremente, com frases e orações.

Os dados secundários foram obtidos a partir de pesquisa documental, que Martins (1999) define como sendo aquele instrumento que tem por finalidade reunir, classificar e distribuir os documentos de todo gênero dos diferentes domínios da atividade humana. Este levantamento foi realizado por meio de revistas, boletins, manuais, atas, normas e publicações da própria organização, bem como relatórios internos.

Os dados foram analisados sob a referência qualitativa, procurando estabelecer referências dos dados coletados em função de suas categorias, facilitando, a análise e interpretação dos resultados. Houve também a preocupação de dispor os dados em tabelas e quadros comparativos, visando-se a relação existente entre as ações planejadas e os resultados obtidos.

### **3.6 Limitações da Pesquisa**

O presente trabalho, por se caracterizar um estudo de caso, apresenta conclusões que se restringem às empresas alvo da pesquisa e às legislações que a amparam, conforme delimitação apresentada. Quanto à delimitação temporal, todas as conclusões que foram apresentadas se referem ao período de análise, ou seja, estudos que possam vir a ser feitos posteriormente podem revelar conclusões diferentes.

Quanto à realização da coleta de dados primários, deve-se ressaltar, que a mesma foi realizada junto aos implementadores do processo, diretores e assessores que participaram do processo de transição da mudança.

A limitação do estudo existe devido ao referencial teórico pesquisado, resultados obtidos da pesquisa e das influências e percepções da autora.

Assim, não se espera que este estudo seja definitivo ou compreendido como uma verdade científica unitária e inquestionável. Espera-se que possa inspirar novas vertentes do conhecimento, dando origem a novas perguntas de pesquisa relativa ao assunto abordado.

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

Neste capítulo, são apresentados e discutidos os resultados da pesquisa de dados primários e secundários obtidos junto à empresa objeto do estudo de caso. A princípio, o estudo procura fazer um breve histórico do setor previdenciário no Brasil, passando pelos antecedentes históricos do IPE, pelo processo de mudanças ocorridas na legislação, pela criação da PARANAPREVIDÊNCIA e análise do comportamento estratégico.

Este capítulo visa realizar análise do comportamento estratégico ocorrido no Sistema Paranaense de Previdência em sentido longitudinal fazendo um histórico do setor de previdência no Brasil, chegando ao Estado do Paraná.

Para tanto, se interpreta as mudanças ocorridas no Sistema Paranaense de Previdência em dois momentos distintos o anterior que resgata os antecedentes históricos do IPE, passando pelo processo de mudança na legislação e o posterior que foi a criação da PARANAPREVIDENCIA considerando o ambiente, modelo organizacional e as estratégias adotadas.

### **4.1 O Setor de Previdência no Brasil**

O sistema previdenciário no mundo vem sofrendo alterações constantes. Acompanhar a dinâmica dos sistemas previdenciários, constituiu-se em procedimento normal em quase todos os países.

O objetivo principal é verificar se as perspectivas dos sistemas são satisfatórias em relação ao equilíbrio entre compromissos futuros e as possibilidades dos trabalhadores e do setor de produção pagarem essa conta.

A previdência foi concebida com base na experiência européia; existe em outros países desde o século XIX e cada qual tem sua maneira de administrá-la mais existem objetivos comuns para a maioria que é o protecionismo do Estado e a participação da sociedade.

A previdência está relacionada a seguro, formado este por um programa de pagamentos prestados ao indivíduo ou a seus dependentes, com compensação parcial ou total da perda de capacidade laborativa, por doença, invalidez, morte ou por idade avançada. Aos segurados, garantem-se os benefícios, que são proporcionais as contribuições.

A previdência social é o instituto jurídico de que se vale o Estado para garantir a subsistência e a dignidade do trabalhador que tenha perdido, temporária ou definitivamente, a capacidade de trabalho. É, uma forma social de o Estado redistribuir riqueza em benefício do bem-estar para o indivíduo.

Segundo Leite (1986), Previdência Social, em sentido estrito, consiste num sistema de seguro social complementado por programas assistenciais, ou seja, é um conjunto de medidas destinadas a amparar as classes assalariadas e outros grupos emergenciais decorrentes da cessação de salário ou de necessidades especiais.

No Brasil, a previdência social era interpretada como um todo formado de duas partes: seguro social e assistência social. Este todo está presente na Lei Orgânica da Previdência social, que divide as prestações em benefícios e serviços que define em seu Regulamento, benefício como prestação pecuniária exigível pelo beneficiário nas condições previstas – que se prende a idéia de seguro e mais remotamente de permuta recíproca; e serviço como prestação assistencial proporcionada ao beneficiário de acordo com as possibilidades – que se aproxima de assistência geral ou pública.

Em sentido lato a previdência social, não se restringe unicamente à aposentadoria e pensões. À medida que o sistema de proteção ampliava-se paralelamente houve a ampliação do sentido de previdência social, que passou a abranger ações de assistência.

Gradualmente, a assistência social foi afastando-se do âmbito da previdência social. Voltando a previdência social a significar o mesmo que seguro social, pois se referia a programas custeados por prestações individuais diretas dos segurados, complementadas por contribuições paralelas das empresas e pela contribuição do Estado. Assim, assistência social ficou reservada para programas que nem sempre custeados pelo Estado, independem de contribuições dos beneficiados.

Fazendo-se um retrospecto na história da humanidade, descobre-se que as primeiras civilizações que se tem notícias utilizavam força de trabalho desempenhada por escravos adquiridos por intermédio de guerras e conquistas. Entretanto, aqueles cidadãos que desenvolviam alguma espécie de atividade econômica, não escrava já se preocupavam com a eventual perda da capacidade produtiva, buscando amealhar e economizar recursos para serem despendidos no futuro incerto, quando pudessem mais trabalhar.

Na era da Revolução Industrial, agravou-se a preocupação com a perda da capacidade produtiva, pois se o trabalhador perdesse sua capacidade laborativa, por qualquer motivo, era deixado com sua família em verdadeiro estado de necessidade. Desprovido de qualquer amparo financeiro e assistencial, fato este que refletia social e economicamente.

Assim, o Estado passou a considerar e intervir na garantia de atendimento ao trabalhador idoso, inválido ou incapaz, tendo sido implementados vários mecanismos de atendimento aos necessitados. Até que em 1883, na Alemanha, o *chanceler* Otto

Von Bismarck, propôs o primeiro modelo alemão de previdência social, definindo doutrinas, princípios e fundamentos que permitira daí construir bons sistemas previdenciários.

Com a evolução sócio-econômica, vários modelos de previdência foram instituídos. Estes tinham como características comuns à busca de cobertura para eventos ou riscos sociais, como velhice, invalidez, doença e morte, havendo aqueles que também davam cobertura à maternidade e paternidade, desemprego, à prisão.

Atualmente com reserva das peculiaridades de cada sistema, todos possuem por fundamento um modelo de seguro social que é custeado pelo próprio Estado, com menor ou maior grau de participação, pelo capital e pelo trabalho. Dependendo das características de cada localidade, de cada Estado, cabe a ele dispor sobre as regras gerais do modelo previdenciário.

A Seguridade Social no Brasil é definida por intermédio do artigo 194, do texto constitucional como "um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e a assistência social" (BORGES, 2001).

A necessidade de segurança social é fato preponderante à condição humana, sendo uma constante com o passar dos tempos, ressaltando as peculiaridade e necessidades de cada época, mas é um ideal ainda em construção não reconhecido e nem atingido por nenhum país (LEITE, 1986).

No Brasil, a previdência social iniciou com atendimentos filantrópicos, aos doentes e inválidos, quase sempre idosos sem recursos e desempregados, baseada em princípios cristãos e humanitários. Com isso, surgiram as Santas Casas. Assim, o modelo formal de previdência brasileiro, nasceu em 1891, dentro do serviço público

com a criação da Caixa de Empréstimos e Pensões para os funcionários da Alfândega no Rio de Janeiro e Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda.

Na década de 30, o Sistema Previdenciário Brasileiro evoluiu e as várias organizações econômicas passaram a constituir Caixas de Aposentadorias e Pensões que originaram os Institutos de Aposentadorias e Pensões de âmbito nacional, sempre com objetivo de amparar os trabalhadores de segmentos econômicos isolados. Estes Institutos de Previdência solidificaram-se ao longo da segunda metade da década de 50, e no decorrer da década de 60, e direcionaram seus objetivos a prestação da assistência médica e para pagamento da pensão previdenciária aos servidores e seus dependentes. Baseados nesse modelo, os Estados e Municípios arcavam com os pagamentos das aposentadorias, financiadas diretamente pelos recursos dos tesouros públicos, passando a pensão a ser custeada com contribuições dos servidores.

Na década de 40, iniciou-se um processo de unificação da previdência nacional, e por intermédio do Decreto – Lei nº 8.742, o Governo Federal criou o Departamento Nacional de Previdência Social que perdurou por uma década, até que 1966, com advento do Decreto-Lei nº 72/1966 se unificaram de forma definitiva os vários Institutos de aposentadoria e pensão existentes, criando-se o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, que perdurou por mais trinta anos tendo sido modificado com a Constituição Federal de outubro de 1988.

Com a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988 e com a implantação do Regime Jurídico Único pelas unidades federativas, foi que esse modelo, implementado pelo Instituto de Previdência começou a ser questionado e chegou ao esgotamento ao longo da década de 90.

Segundo Stephanes (1998), o sistema previdenciário brasileiro é composto de três conjuntos de regimes, onde existem muitos critérios e inúmeras situações especiais, são eles:

Setor Privado	Regime Geral de Previdência Social - administrado pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social)	Regimes Complementares
Setor Público	Regimes dos servidores públicos da União, Estados e Municípios e poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.	

**Fonte: Stephanes, (1998, p.33)**

**Figura 10: Quadro do conjunto de regimes do sistema previdenciário brasileiro**

Ressalta Stephanes (1998), que é importante à identificação dos regimes, porque ocorre com frequência uma associação entre todos os sistemas e o INSS, uma vez que é no INSS que estão concentrados 86% da população previdenciária, entretanto, os maiores vícios e erros são registrados nos demais regimes que englobam 14% restantes.

De acordo com Borges (2001), o Sistema Previdenciário Brasileiro, seja o geral ou funcional, sempre foi baseado no regime de repartição simples, que pode ser definido como o sistema de financiamento previdenciário em que os trabalhadores em atividade, com suas contribuições, pagam o benefício dos já aposentados ou pensionistas, ou seja, solidariamente, uma geração paga o benefício daquela que a antecedeu.

Para Borges (2001), para que esse regime seja equilibrado, é necessária, em média, a contribuição de quatro segurados para o pagamento de um benefício, considerando que as contribuições sejam aplicadas na sua totalidade no pagamento das aposentadorias e pensões.

O Regime Geral de Previdência Brasileiro nos anos 60 e 70, era regime de repartição simples e equilibrado contava com uma relação média de oito contribuintes

para um benefício. Ocorre que, com envelhecimento da população, o agravamento da crise econômica, a globalização e o crescimento da economia informal, trouxe uma realidade bastante preocupante que é dois contribuintes para um benefício.

De acordo com Stephanes (1998), o sistema previdenciário brasileiro, afeto ao serviço público tornou-se caótico de Norte a Sul do país, porque os estados e municípios por intermédio de seus respectivos legislativos têm a competência suplementar para estabelecer regras e normas próprias.

Essa permissibilidade para legislar levou à produção de critérios envolvendo determinadas categorias, que podem ter menor tempo para aposentadoria ou podem utilizar contagem fictícia em determinadas situações e possibilidades que permitam fórmulas de cálculo diferenciadas para aposentadorias.

Para Borges (2001), outro aspecto que revela a desigualdade entre os regimes, são as regras para obtenção de benefícios, uma vez que é inquestionável a distância que separa os dois regimes, o privado e o público. Enquanto no regime dos trabalhadores vinculados ao INSS o teto para aposentadoria é fixado em R\$ 1.430,00 (um mil quatrocentos e trinta reais) (valor n), no regime especial, relativo aos servidores públicos esse limite é o da última remuneração, que é o vencimento básico e podem ser acrescidos adicionais de toda sorte, fato este responsável por acréscimos substanciais aos proventos que acabam repercutindo de uma forma considerada nos futuros benefícios.

Com mecanismos artificiais de ampliação de tempo de serviço os servidores públicos conseguem diminuir muito, o tempo necessário para a aposentadoria, conseqüentemente há um número muito grande de aposentadorias efetivadas em torno de 45 anos de idade (BORGES, 2001).

Essa diferença de valores dos benefícios dos diferentes regimes é explicada no sentido de que o serviço público brasileiro permite que seus aposentados recebam adicionais ao salário da ativa, por meio de artifícios embutidos nas leis da União, Estados e dos Municípios, os quais aliados à cultura paternalista e o clientelismo histórico que marcam a relação entre o Estado e a população (BORGES,2001).

Existem dois regimes financeiros da previdência, que são:  
(STEPHANES,1998)

- Repartição - que os valores arrecadados em determinado exercício são utilizados para pagamento de benefícios no mesmo exercício. Esse regime funciona como um orçamento anual, onde os trabalhadores e empregados de hoje contribuem para possibilitar o pagamento dos trabalhadores de ontem, que são aposentados. Seu equilíbrio depende do bom desempenho da economia, do nível de emprego, do salário médio do trabalhador e de aspectos demográficos.

- Capitalização - que os valores arrecadados são capitalizados durante muitos anos e a poupança efetuada no período de atividade profissional é utilizada, no futuro, para pagamento de benefícios aos inativos. Nesse regime o trabalhador e o patrocinador formam totalmente os recursos que garantem os benefícios futuros durante o período que trabalhou, de tal forma que, ao aposentar-se, todos os recursos já estão armazenados. Nesse regime, o trabalhador que está na ativa hoje financia a sua própria aposentadoria na inatividade, sendo que as suas aplicações mensais vão sendo aplicadas e capitalizadas. Funciona, como se o empregado fosse colocando uma parcela de seu rendimento mensal numa caderneta de poupança, sendo seus rendimentos contabilizados e capitalizados, só podendo retirá-los no momento de sua aposentadoria, respeitando às regras determinadas.

Conforme Stephanes (1998), a reforma previdenciária brasileira era necessária porque, se tornara imperioso um ajuste às novas situações demográficas de renda e de emprego que se vivenciava e que seriam enfrentadas no futuro. E para efetivação dessa reforma previdenciária fora necessário rever as seguintes condicionantes:

FATORES DEMOGRAFICOS	Envelhecimento da população Aumento da expectativa de vida da população
FATORES ECONOMICOS	Economia inflacionaria Baixo crescimento econômico Diminuição dos postos de trabalho Crescimento do mercado informal Modernização tecnológica
FATORES LEGAIS E POLÍTICOS	Alterações normativas introduzidas pela Emenda Constitucional nº 20 que oferecem proteção ao servidor público. Possibilita a constituição de regime complementar de previdência aos servidores públicos brasileiros Os §§ 14, 15 16 dos artigos 40 e 202 da Constituição Federal que autorizam a limitação do valor de benefícios dos servidores públicos, que será complementado com o resultado da acumulação de contribuições vertidas pelo servidor e seu empregador público, bem como constituir o novo modelo de fundos de pensão. No caso dos servidores públicos, os atuais regimes próprios de previdência permanecem responsáveis pelas seguintes situações: Pela parcela básica e os Fundos Públicos de Previdência, com tarefas de gerenciar o estoque das obrigações previdenciárias existentes; Pelos servidores ativos ingressantes; Pelos servidores ativos ingressantes antes da criação destes novos fundos de pensão; Pelos atuais inativos e pensionistas;  Para gerenciar valores relativos à parcela remuneratória dos novos ingressantes no serviço até o limite do regime geral da previdência social que atualmente está R\$ 1.430,00.  No setor privado o benefício básico a ser complementado está a cargo do regime geral de previdência, gerenciado pelo INSS. Lei Federal nº 9.717 de 27 de novembro de 1998, dispõe sobre regras gerais para organização e o funcionamento do Regime de Previdência Social dos Servidores Públicos da União, Estados e Municípios.

Fonte: Adaptado Borges ( 2001, p.7 a 14 )

**Figura 11: Quadro condicionante para reforma previdenciária brasileira**

## 4.2 O Caso da PARANAPREVIDÊNCIA

### 4.2.1 Antecedentes Históricos do IPE

A Previdência Funcional no Estado do Paraná teve sua origem na segunda metade da década de 40, através da Lei-PR n.º 608 de 22 de abril de 1947 a qual

criou o Montepio Obrigatório dos Funcionários Civis e Militares, e a contribuição previdenciária era equivalente a um dia dos vencimentos do segurado, pago mensalmente, e a pensão paga era equivalente a 1/3 (um terço) do vencimento pago ao servidor.

Em 24 de novembro de 1949 foi editada a Lei PR 293/49, que instituía o Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, o qual disciplinava desde o provimento no serviço público até a aposentadoria do servidor. Em 1953, foi fundado o Serviço de Assistência ao Servidor Público - SASP, destinado a prestar assistência médica ao funcionário e seus familiares, atendimento que era custeado com recursos do Estado.

Em 28 de fevereiro de 1961 iniciou o atendimento da Previdência do servidor público estadual, quando da junção da primitiva Caixa de Seguros, do Montepio Obrigatório dos Funcionários Públicos Civis e Militares do Estado do Paraná e do Serviço de Assistência ao Servidor - SASP, se constituiu um único organismo, de natureza autárquica, destinado a prestar assistência médica aos servidores e seus dependentes, bem como a pagar pensão por morte.

O novo órgão, denominado Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná - IPE, criado pela Lei - PR n.º 4.339, de 18 de fevereiro de 1961, passou de forma efetiva, a partir de 1964, a promover e desenvolver a previdência e assistência social em favor dos servidores públicos estaduais e dos seus dependentes, por intermédio do pagamento de pensão mensal, seguro de vida-pecúlio, auxílio funeral, assistência médico-hospitalar e odontológica, isso com co-participação de custeio do Estado e dos servidores. A mesma lei determinou que a Secretaria da Fazenda fizesse repasse de todos os

créditos relativos ao seguro de vida e montepio, e outros consignados em folha de pagamento, a favor do Instituto de Previdência do Estado do Paraná - IPE.

Após a criação do IPE, a normatização da Autarquia e do Sistema Previdenciário foi efetivada com a edição da Lei n.º 4.766, de 16 de novembro de 1963. Foi estabelecida uma contribuição correspondente a 6,00%(seis por cento), e a pensão a ser paga ao servidor equivalia a 50,00%(cinquenta por cento) dos seus vencimentos mensais. Na vigência dessa Lei, foram contempladas como beneficiárias, com direito ao benefício de pensão mensal, as filhas solteiras sem renda própria independentemente da idade, que das 14.310 pensões pagas pelo IPE, 3.720 eram devidas a esta categoria de beneficiárias, computando um percentual de 25,99% (BORGES, 2001).

Quanto ao percentual relativo a contribuição previdenciária teve seus valores alterados pela Lei 7.398/80, que estabeleceu a contribuição de 8,00% (oito por cento) e pensão equivalente a 60,00% (sessenta por cento) da remuneração do servidor.

Em 1992, por intermédio da Lei n.º 10.219 de 21 de dezembro de 1992, o Estado com intuito de regulamentar as garantias oferecidas aos servidores públicos decorrentes da Constituição Federal publicada em 05 de outubro de 1998, implantou o Regime Jurídico Único. Com o qual pretendia o Estado do Paraná constituir um Fundo de Previdência para garantir a futura aposentadoria e pensão para seus servidores. Este Fundo passou a contar com recursos provenientes de contribuições dos servidores, correspondentes a 10,00% (dez por cento) da remuneração de ativos, inativos e pensionistas e de contribuição do Estado, correspondente a 10,00 (dez por cento), sobre o valor total bruto da folha de pagamento dos servidores ativos e inativos.

Em contrapartida, os segurados teriam direito aos pagamentos de aposentadorias por invalidez permanente, aposentadoria compulsória e aposentadoria

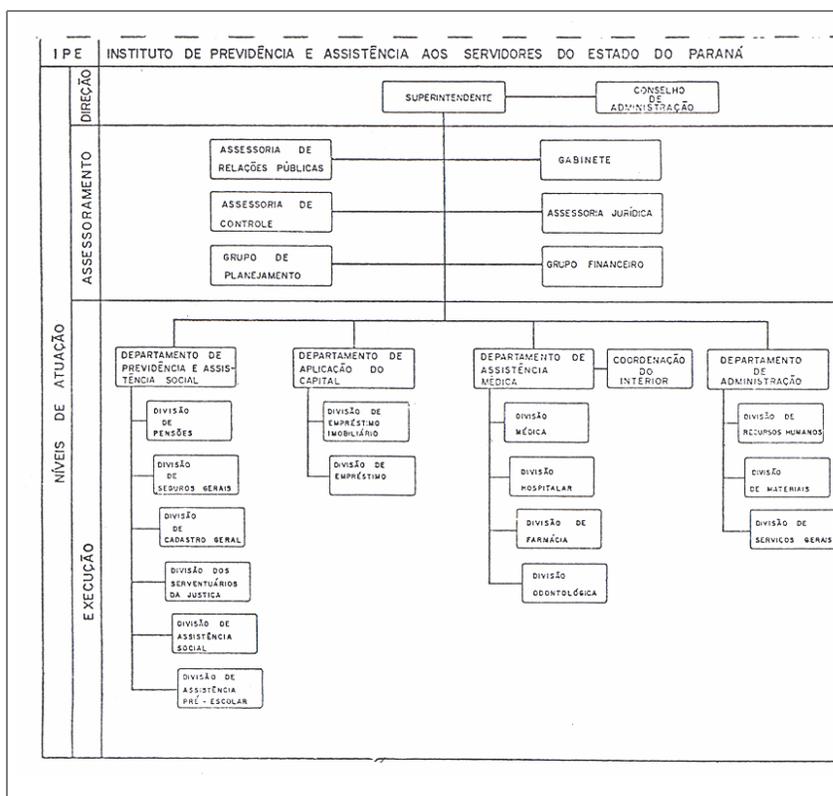
por tempo de serviço e, aos dependentes, ficariam assegurados os benefícios de pensão por morte e auxílio reclusão que correspondiam a 100% (cem por cento) da última remuneração ou provento do servidor segurado. O Tesouro do Estado garantiria, durante o prazo de 12 anos, os proventos dos servidores inativos existentes à época. Dos que viessem a se aposentar após a vigência da Lei, o Estado garantiria o pagamento durante o período de 24 meses quando, então, as despesas do pagamento destes benefícios correriam por conta do Fundo de Previdência. As pensões seriam custeadas de imediato pelo Fundo (BORGES,2001).

A vigência do Fundo ficou a cargo de um Conselho Curador para instância deliberativa e das Secretarias do Estado da Fazenda e da Administração, na instância executiva. Em 05 de outubro de 1993, a Lei 10.464/93 extinguiu o Fundo de Previdência do Estado. Foram mantidos, os benefícios previdenciários e as contribuições previstas na Lei 10.219/92. O IPE voltou a administrar os benefícios devidos aos pensionistas e o Tesouro do Estado passou a arrecadar diretamente as contribuições previstas e a arcar com o pagamento de todos os benefícios devidos.

O Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná – IPE, foi criado pela Lei n.º 4.339 de 18 de fevereiro de 1961 como entidade autárquica estadual, dotada de personalidade de direito público, com patrimônio e receitas próprios, com autonomia administrativa, técnica e financeira, vinculada à Secretaria de Estado dos Recursos Humanos.

Ao IPE competia promover e desenvolver a previdência e assistência social em favor dos funcionários públicos civis e militares do Estado e demais contribuintes inscritos facultativamente e manter operações de previdência e assistência como: empréstimos, fianças, seguros de vida, pensões, pecúlios, auxílio funeral e assistência médica hospitalar e odontológica.

A Estrutura Organizacional básica do IPE compreendia em três níveis: 1º Nível de Direção - composto do Conselho de Administração, Superintendente e Conselho Diretor; 2º Nível de Assessoramento era composto do Gabinete, Assessoria Jurídica, Assessoria de Relações Públicas, Assessoria de Controle, Grupo de Planejamento e Grupo Financeiro e 3º - Nível de Execução que era constituído de: Departamento de Previdência e Assistência Social - Divisão de Pensões, Divisão de Seguros Gerais, Divisão de Cadastro Geral, Divisão dos Serventuários da Justiça, Divisão de Assistência Social, Divisão de Assistência Pré-Escolar, Departamento de Aplicação do Capital, Divisão Médica, Divisão Hospitalar, Divisão de Farmácia, Divisão Odontológica, Departamento de Administração, Divisão de Recursos Humanos, Divisão de Materiais e Divisão de Serviços Gerais, conforme demonstra o Organograma do IPE apresentado na Figura 12, a seguir:



Fonte: Regulamento do IPE, (1982, p. 32)

Figura 12: Organograma do IPE

#### 4.2.2 O Processo de Mudança na Legislação

O grande desafio para administração pública, era de superar as dificuldades financeiras decorrentes do comprometimento da receita com gastos de pessoal e estancar o crescimento vegetativo da folha de pagamento causado pelo aumento do número de inativos e pensionistas.

O Estado brasileiro deve voltar-se para sua finalidade que é o pronto atendimento e a satisfação do cidadão, propiciando-lhe saúde, educação, segurança, infra-estrutura básica e saneamento, entre outros, mas com a visão de mudar o seu quadro geral, se não o fizer imediatamente poderá esgotar-se em si próprio. Para que se tenha uma previdência saudável é necessário que ela seja responsável que tenha caráter contributivo e que seja equilibrada financeira e atuarialmente.

A noção da redistribuição de renda, das movimentações fiscais de recolhimento de impostos e de sua destinação causa efeito, entre a carga tributária do indivíduo e a definição de que o Estado faz por ele, não é vista claramente quando as circunstâncias culturais levam os indivíduos a desvincular os conceitos de contribuição e benefício, levando-o a uma esperança de contribuir pouco e receber muito.

A Previdência tem suas raízes na existência de contribuições, que envolve uma gama de recursos e de obrigações, assim contribuição previdenciária é vital em qualquer sistema de previdência, pois só se adquire direitos fazendo contribuições, contribuir na atualidade para receber uma aposentadoria na velhice. Nesse sentido, o servidor público paranaense, contribuiu no passado para o Instituto de Previdência do Estado - IPE, que oferecia atendimento médico e hospitalar e pagava as pensões.

As contribuições oriundas do Instituto de Previdência do Estado do Paraná – IPE e do Estado foram muito importantes para a manutenção, de um serviço de

qualidade, e pagar durante todos aqueles anos de existência do IPE, pensões às viúvas e viúvos de servidores paranaenses.

Na realidade, esse dinheiro foi consumido na prestação dos serviços, e não havia Fundo para capitalizar o excedente, e o excedente era mais usado para atendimento médico hospitalar, até que a quantidade de recursos se tornou insuficiente pelo número crescente de servidores e de viúvas. Até 1992, para as aposentadorias, não houve contribuição, pois haviam poucos aposentados, se considerava como se eles estivessem na ativa e continuassem fazendo parte do quadro de pessoal do Estado.

A intensidade de crescimento da despesa foi avolumando e o Estado do Paraná, assim como todos os Estados da União, tiveram que mudar e adaptar as novas realidades previdenciárias. Levando em consideração a crescente quantidade de idosos em nosso país, a longevidade do brasileiro, a escassez de recursos, a dificuldade de novos financiamentos e o endividamento do Estado. O marco da reforma deu-se com as seguintes legislações:

Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998	dispôs sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento do Regime de Previdência Funcional ou dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios.
Emenda Constitucional n.º 20, publicada em 15 de dezembro de 1998.	alterou todo o quadro da previdência nacional.
Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar n.º 101/2000.	dispôs que o Regime de Previdência Funcional deva ser de caráter contributivo, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

**Fonte: dados secundários de pesquisa**

**Figura 13: Quadro de legislações que deram início às reformas previdenciárias no Estado do Paraná**

Com advento da Lei Federal n.º 9.717/98 e da Emenda Constitucional n.º 20/98 os Estados e Municípios, cada um por si, tiveram que buscar soluções previdenciárias e fiscais amoldadas a suas realidades e possibilidades. Na busca de soluções que pudessem resolver de forma concreta o problema de esgotamento da Previdência Funcional, o governo do Estado do Paraná, por seu Governador Jaime Lerner, criou em 1996, a Secretaria Especial de Assuntos de Previdência com intuito de estudar a questão.

Este encaminhamento propiciou que, em 30 de dezembro de 1998, fosse aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado do Paraná a Lei n.º 12.398/98, criando o sistema de seguridade funcional dos servidores do Estado do Paraná – a PARANAPREVIDÊNCIA, que oferece uma nova conceituação na gestão previdenciária. No caso específico da Previdência Paranaense, se levou em consideração às funções que um sistema, com o mínimo de eficácia deve conter, que são:

FUNÇÃO	DESCRIÇÃO
Securitária	Pagar aposentadorias justas
Redistributiva	Transferir renda dos segmentos mais privilegiados da sociedade para os mais carentes
Solidária	A maior contribuição dos mais privilegiados compensa a menor participação dos menos afortunados
Desenvolvimentista	As contribuições não devem objetivar somente pagamentos de benefícios, mas estar disponível para investimento

**Fonte: dados secundários de pesquisa**

**Figura 14: Funções de um sistema eficaz**

No modelo paranaense, os inativos, pensionistas e 20% dos ativos foram mantidos no regime financeiro de repartição, que é uma massa que tende a ser extinta. O restante dos ativos passou a compor um fundo previdenciário de capitalização com contribuição paritária do Estado e do servidor, atuarialmente calculada.

Com relação à União, depois de cobrar contribuição dos inativos e do escalonamento contributivo dos servidores ativos sem base atuarial, redundou numa derrota judicial da proposta pelos servidores contra a União, no Supremo Tribunal Federal - STF, que contaminou as reformas previdenciárias em andamento ou em implantação em vários entes federativos inclusive no estado do Paraná. Sendo que, a diferença entre as duas propostas previdenciárias é grande as quais abaixo se menciona:

FUNDAMENTOS	ESTADO DO PARANÁ	UNIÃO
Reforma-Lei	Estuda desde 1996 e implantada a partir de 30.12.98, com adequação `Emenda 20 e Lei 9.717/98.	Nenhuma Reforma realizada. Não se submeteu à Lei Federal 9.717/98.
Cálculo Atuarial	Planos de Benefícios e contribuições determinados por cálculo atuarial rigorosamente correto.	Sem cálculo atuarial. Simples proposta de majoração de alíquota sem fundamentação teórica.
Forma de Financiar o Sistema de Previdência	Inativos pensionistas e 20% dos ativos - Regime Financeiro de Repartição 80% dos ativos - Capitalização	Manteve o Regime de Repartição
Destinação das Contribuições	Destinadas à formação dos Fundos de Natureza Previdenciária da PARANAPREVIDÊNCIA	Diretamente ao Tesouro Nacional junto como todas as outras contas.
Níveis de Contribuições de Inativos e Pensionistas	10% a 14% calculadas atuarialmente. Por tempo indeterminado. Princípio da solidariedade.	Chegam a 25%. Sem base atuarial. Temporária até 31.12.2002
Precedentes da Contribuição	Inativos e pensionistas já contribuíam.	Nunca houve contribuição.

**Fonte: adaptado da Revista de Previdência Funcional, n. 1, 2001.**

**Figura 15: Quadro comparativo entre o Estado do Paraná e União**

### 4.2.3 A Criação da PARANAPREVIDÊNCIA

O administrador público partindo da constatação de que o modelo burocrático relativo à gestão da seguridade funcional no Paraná, o qual era imposto pela Lei 10.219/92, constituía um entrave ao seu aprimoramento, pois era gerido por um sistema de repartição, onde predominava o pacto intergeracional, onde os mais jovens, em atividade, arcavam com a responsabilidade pelo pagamento dos proventos dos mais velhos, em inatividade.

As conseqüências do antigo modelo eram suportadas pelos próprios servidores e pelo Estado do Paraná, para os servidores que de forma indireta refletiam em achatamento salarial e sem condições materiais de trabalho, com instrumentos ultrapassados e obsoletos, sem possibilidades de treinamentos profissionais e planos de carreira adequados.

Para o Estado do Paraná cabia o ônus financeiro de fazer o pagamento de remunerações, pensões, proventos e assistência médica sem a adequada fonte de custeio que realmente cobrisse as despesas correspondentes (BORGES, 2001).

A administração pública nos seu curso tem o dever de observar o contido na Lei n.º 9.717/98, artigo 2.º, § 1.º nos que diz respeito à despesa líquida com pessoal inativos e pensionistas dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos e dos militares que não poderá exceder a 12% (doze por cento) de sua receita corrente líquida em cada exercício financeiro. Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar n° 101/00, que limita as despesas dos Estados-Membros em 60% da receita líquida, sob penalidade de ter os repasses de verbas federais suspensos, que são essenciais ao Estado na implementação de programas e políticas públicas (BORGES, 2001).

A parcela da Receita Corrente Líquida destinada ao pagamento de Despesas com Pessoal (ativos, inativos e pensionistas) atingiu 74,68 % (setenta e quatro vírgula sessenta e oito por cento) em dezembro de 1996. Do total de Despesas com Pessoal, as Despesas com Inativos e Pensionistas representavam 30,23 %, e da Receita Corrente Líquida representam 21,20 % (BORGES, 2001).

Em setembro de 1997 já eram 31,20 % do total de Despesas com Pessoal. Independentemente do percentual, causa preocupação a velocidade de crescimento real anual (acima da inflação) das despesas totais com pessoal, que tem sido de 12,36 %, e principalmente das Despesas com Inativos, de 13,66 % ao ano.

Segundo Borges (2001), em projeção efetuada, em aproximadamente 7 (sete) anos, poderá ela chegar a 100,00% (cem por cento) da Receita Corrente Líquida, ou seja, antes do final do ano 2.004.

Se essa hipótese viesse a se concretizar, o Estado ficaria impossibilitado de fazer investimentos em setores e atividades que lhe são inerentes e também de honrar os compromissos constitucionais assumidos com seus servidores que haviam feito concursos publico.

O Estado do Paraná, buscando dar atendimento à saúde e à previdência ao funcionalismo público paranaense com vínculo permanente na Administração Pública, transformou o antigo Instituto de Previdência do Estado do Paraná - IPE, na instituição PARANAPREVIDÊNCIA, com personalidade jurídica de direito privado e natureza jurídica de serviço social autônomo, paradministrativo, para gerir o Sistema de Seguridade Funcional no âmbito do funcionalismo público paranaense.

O modelo utilizado pelo Estado do Paraná é mediador entre dois vértices não é uma Organização Social (não-governamental), nem uma Autarquia ou Fundação

Pública é um Serviço Social Autônomo que, embora com personalidade jurídica de direito privado, designado por Lei como ente paradministrativo, de cooperação governamental. Sendo que, caminha ao lado do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica a autoridade pública, e vinculado a ele somente na prestação de contas com relação aos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção.

Esse modelo criou três Fundos que são: Fundo Previdenciário destinado aos novos inativos e pensionistas, constituído, pelas contribuições governamentais, dos segurados e dos pensionistas e para atender às disponibilidades do erário estadual parte dele ser sob a forma de dação em pagamento de bens móveis e imóveis do domínio estadual, procedimento submetido ao regime de avaliação e de manifestação do Conselho de Administração da PARANAPREVIDÊNCIA; Fundo Financeiro que dará suporte aos já inativos e pensionistas, será investido de acordo com as regras previstas para o fundo de Previdência e contabilizado à parte e Fundo Médico-Hospitalar destinado a oferecer ao servidor e seu núcleo familiar por intermédio de um Plano de Saúde similar aos existentes no mercado, oferecendo consultas médicas eletivas, exames complementares de diagnósticos e internamentos, com contribuição do usuário.

Os Fundos têm patrimônios próprios que não se comunicam entre si, geridos por meio de capitalização e investimentos financeiros, rentáveis, há impossibilidade de transferência de recursos entre Fundos favorecem aos servidores públicos, dando-lhes segurança, tranquilidade e certeza de que os valores das suas contribuições e contribuições do Estado do Paraná reverterão em prol dos benefícios previdenciários e médico-hospitalares a que farão ou fazem jus ativos e atuais inativos (BORGES, 2001).

Para custear os Fundos a contribuição mensal dos segurados e pensionistas e a contribuição do Estado, deu-se nas seguintes proporções:

- 10% (dez por cento) sobre a parcela da remuneração, subsídios, proventos ou pensão que for menor ou igual a R\$ 1.200,00 (hum mil e duzentos reais);
- 14% (quatorze por cento) sobre a parcela da remuneração, subsídios, proventos ou pensão que for superior a R\$ 1.200,00 (hum, mil e duzentos reais) (BORGES, 2001).

Para aplicação das faixas de dez e quatorze por cento foi levado em consideração o seguinte: servidor ativo, o valor bruto da remuneração ou subsídio percebido; servidor inativo, o total bruto dos proventos e pensionista, o valor total bruto do respectivo benefício (BORGES, 2001).

Caso os recursos obtidos pelos Fundos não sejam suficientes, compete ao Estado complementar com recursos em espécie como: doações bens imóveis ou móveis e ações.

A implantação do Fundo Médico-Hospitalar foi sobrestada pelo Decreto Estadual n.º 1.127, de 13 de julho de 1999, face várias ações judiciais, que questionavam a compulsoriedade para o desconto do Fundo. A PARANAPREVIDÊNCIA deixou de oferecer o atendimento médico-hospitalar a seus segurados, o qual vem sendo oferecido pela Secretaria de Estado da Administração e Previdência por intermédio do Sistema de Assistência à Saúde - SAS, que concede aos servidores efetivos, ativos, inativos e militares, como seus dependentes e pensionistas com coberturas assistenciais médico-ambulatoriais e hospitalares em todo os Estado do Paraná.

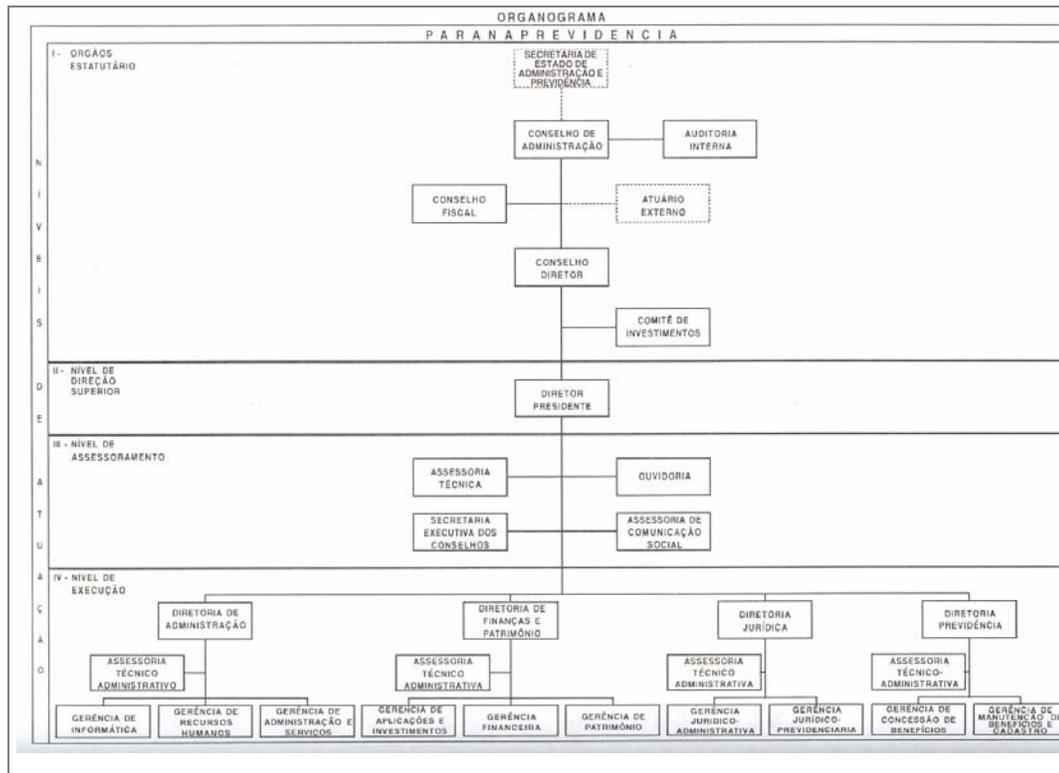
A Emenda Constitucional n.º 19/98 e artigo 37,§ 8.º da Constituição Federal instituíram o contrato de gestão, instrumento utilizado pela Administração Pública para tornar os serviços públicos prestados mais eficientes. O contrato de gestão é um instrumento regulador do relacionamento do Poder Público com a instituição paradministrativa, onde são estabelecidos os resultados esperados quanto ao seu

funcionamento, fixados preceitos de excelência, qualidade, metas e objetivos a serem atingidos.

Assim, a Lei Estadual 12.398/98 no seu artigo 6.º alíneas "a" a "f" estabeleceu a finalidade do contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e a PARANAPREVIDÊNCIA, no sentido estabelecer os instrumentos para a atuação, controle e supervisão da Instituição, fixação de metas, responsabilidades pela execução e prazos, avaliação de desempenho, parâmetros para a contratação, gestão e dispensa de pessoal.

Ao Secretário Especial para Assuntos de Previdência, cabe a supervisão e a execução do contrato de gestão, bem como o acompanhamento das contas anuais da Instituição, por meio dos pareceres emitidos pelo Conselho Fiscal, pela Consultoria Atuarial e pela Auditoria Externa Independente, bem como a deliberação do Conselho da Administração, e o encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado.

A estrutura da PARANAPREVIDÊNCIA é composta pelos seguintes órgãos: I - Órgãos Estatutários, II - Nível de Direção Superior, III - Nível de Assessoramento e IV - Nível de Execução, conforme Organograma na figura 16, a seguir.



Fonte: Lei 12.238 (1999)

**Figura 16: Organograma da PARANAPREVIDÊNCIA**

A PARANAPREVIDÊNCIA mantém em outras localidades Coordenadorias de Representação Regional e Agência de Atendimentos bem como dispor sobre a instituição de Ouvidoria e Órgão de Controle Interno.

O regime jurídico do pessoal é trabalhista e sua admissão dar-se-á mediante processo seletivo, que farão parte do Plano de Cargos e Salários aprovado pelo Conselho de Administração.

Os dirigentes da PARANAPREVIDÊNCIA, como os membros dos conselhos administrativo e fiscal, respondem diretamente por infração transcrita na Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, que trata de normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, e estão sujeitos ao regime repressivo da Lei 6.435, de 15 de julho de 1977, bem como

aos controles orçamentários estabelecidos pela própria Lei 12.398/98 e pela Constituição Estadual.

#### **4.2.4 Análise do Comportamento Estratégico**

O modelo formal de previdência brasileiro nasceu em 1891, dentro do serviço público com a criação da Caixa de Empréstimos e Pensões para os funcionários da Alfândega no Rio de Janeiro e Caixa de Pensões dos Operários da Casa da Moeda.

Na década de 30, o Sistema Previdenciário Brasileiro evoluiu e as várias organizações econômicas passaram a constituir Caixas de Aposentadorias e Pensões que originaram os Institutos de Aposentadorias e Pensões de âmbito nacional, sempre com o propósito de amparar os trabalhadores de segmentos econômicos isolados.

Estes Institutos de Previdência solidificaram-se ao longo da segunda metade da década de 50 e no decorrer da década de 60 e direcionaram seus objetivos a prestação da assistência médica e para pagamento da pensão previdenciária aos servidores e seus dependentes.

Baseados nesse modelo os Estados e Municípios arcavam com os pagamentos das aposentadorias, financiadas diretamente pelos recursos dos tesouros públicos, passando a pensão a ser custeada com contribuições dos servidores. Conforme relato de um implementador do processo:

[...] nos construímos um sistema de previdência baseado em uma divisão de categorias profissionais, isso se originou por que antigamente no Brasil o direito previdenciário era uma extensão do direito do trabalho e assim acabamos criando diferentemente de outros países do mundo, dois sistemas de previdência vinculados às categorias profissionais, que são: o sistema de previdência para os

servidores públicos e sistema de previdência para os trabalhadores do setor privado.(informação verbal 2)<sup>1</sup>.

Na década de 40, iniciou-se um processo de unificação da previdência nacional, e por intermédio do Decreto-Lei n.º 8.742, o Governo Federal criou o Departamento Nacional de Previdência Social que perdurou por uma década, até que 1966, com advento do Decreto-Lei n.º 72/1996 se unificaram de forma definitiva os vários Institutos de aposentadoria e pensão existentes, criando-se o Instituto Nacional de Previdência Social - INPS, que perdurou por mais trinta anos tendo sido modificado com a Constituição Federal de outubro de 1988. Conforme relato de um diretor:

A previdência brasileira finca suas raízes no modelo histórico-social de desenvolvimento de nosso país, ou seja, encontra-se eivada por uma política clientelista, corporativista, desvinculada de um compromisso social de redistribuição de renda e de desenvolvimento social (informação verbal 1).

Com a promulgação da Constituição Federal de outubro de 1988 e com a implantação do Regime Jurídico Único pelas unidades federativas, é que esse modelo, implementado pelos Institutos de Previdência começou a ser questionado e chegaram ao esgotamento ao longo da década de 90.

Segundo Stephanes (1998), o sistema previdenciário brasileiro é composto de três conjuntos de regimes, onde existem muitos critérios e inúmeras situações especiais, que são: no Setor Privado Regime Geral de Previdência Social - administrado pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social) e Regimes complementares no Setor Público, Regimes dos servidores públicos da União, Estados e Municípios e poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Conforme relato de um diretor.

---

<sup>1</sup> Todas as informações verbais inseridas no texto são provenientes de entrevistas realizadas pela autora.

[...] Esse modelo separa a Previdência em duas categorias, a do Regime Geral, destinada ao grosso do universo dos trabalhadores e a do Funcionário Público, que se biparte entre os de 1ª. e os de 2ª. classe, pois sob essa denominação "Funcionário Público" acobertam-se os integrantes das carreiras "privilegiadas", que não chegam a 20% do universo dos servidores e que comprometem mais de 50% do valor dos benefícios pagos pelos Regimes Próprios de Previdência (informação verbal 1).

Lawrence e Lorsch (1967) verificaram que o ambiente afeta os subsistemas de uma organização de diversas formas, defendendo a idéia de que não existe apenas uma única, ou, ainda a melhor maneira de organização interna. Compreender a função da organização, sua caracterização jurídica, suas origens e forma de atuação são primordial para se perceber a importância e necessidade do processo de mudança.

Conforme Perrow (1981) as organizações influenciam o ambiente em que vivem, e são influenciadas por ele, uma vez que se tornam grandes, poderosas e indispensáveis. O ambiente não influi simplesmente nas organizações influi também em outras organizações e grupos da sociedade. Nesse sentido, pressupõe que as mudanças ambientais provocam reflexos nas organizações e, em decorrência, o aparecimento de processos reativos e ou adaptativos às novas contingências.

Ao analisar os antecedentes históricos do IPE, pode-se perceber Instituto de Previdência e Assistência aos Servidores do Estado do Paraná - IPE, quando criado pela Lei-PR n.º 4.339, de 18 de fevereiro de 1961, promovia e desenvolver a previdência e assistência social em favor dos servidores públicos estaduais e dos seus dependentes, por intermédio do pagamento de pensão mensal, seguro de vida-pecúlio, auxílio funeral, assistência médico-hospitalar e odontológica, isso com co-participação de custeio do Estado e dos servidores.

A mesma lei determinou que a Secretaria da Fazenda fizesse repasse de todos os créditos relativos ao seguro de vida e montepio, e outros consignados em folha de pagamento, a favor do Instituto de Previdência do Estado do Paraná - IPE.

Após sua criação e normatização como entidade Autárquica efetivada pela edição da Lei n.º 4.766, de 16 de novembro de 1963 ficou estabelecida uma contribuição correspondente a 6,00% (seis por cento), e a pensão a ser paga ao servidor equivalia a 50,00% (cinquenta por cento) dos seus vencimentos mensais.

Na vigência dessa Lei, foram contempladas como beneficiárias, com direito ao benefício de pensão mensal, as filhas solteiras sem renda própria independentemente da idade, que das 14.310 pensões pagas pelo IPE, 3.720 eram devidas a esta categoria de beneficiárias, computando um percentual de 25,99%.

Quanto ao percentual relativo a contribuição previdenciária teve seus valores alterados pela Lei 7.398/80, que estabeleceu a contribuição de 8,00% (oito por cento) e pensão equivalente a 60,00% (sessenta por cento) da remuneração do servidor.

Em 1992, por intermédio da Lei n.º 10.219 de 21 de dezembro de 1992, o Estado com intuito de regulamentar as garantias oferecidas aos servidores públicos decorrentes da Constituição Federal publicada em 05 de outubro de 1998, implantou o Regime Jurídico Único. Com a implantação do Regime Jurídico Único pretendia o Estado do Paraná constituir um Fundo de Previdência para garantir a futura aposentadoria e pensão para seus servidores. Conforme relatos de uma assessora e de um implementador do processo.

Em 1992, com atraso de mais de quatro anos em relação ao texto constitucional foi dado novo impulso ao Sistema Previdenciário do servidor paranaense, com a publicação da Lei 10.219, que se pretendeu regulamentar as garantias oferecidas aos servidores públicos decorrentes do novo preceito constitucional (informação verbal 3).

[...] traço comum de todo regime próprio de previdência é que os regimes dos servidores públicos não estavam financiados e não havia contribuições para aposentadoria havia, sim, para pagamento de pensões e assistência à saúde do servidor público. Para aposentadoria esses sistemas só começaram a ter financiamento e a ter contribuições

a partir do regime jurídico único. [...] primeiro nós tínhamos um sistema que não tinham contribuições e nem receitas e quando ele passou a ter receita passou a ser financiado na repartição simples. Um sistema maduro que tem cada vez mais aposentados e cada vez menos ativos para sustentar para manter financeiramente começou a operar no Estado quando na verdade nós deveríamos ter algumas décadas atrás o regime de capitalização (informação verbal 2).

Este Fundo passou a contar com recursos provenientes de contribuições dos servidores, correspondentes a 10,00% (dez por cento) da remuneração de ativos, inativos e pensionistas e de contribuição do Estado, correspondente a 10,00 (dez por cento), sobre o valor total bruto da folha de pagamento dos servidores ativos e inativos.

Em contrapartida, os segurados teriam direito aos pagamentos de aposentadorias por invalidez permanente, aposentadoria compulsória e aposentadoria por tempo de serviço e, aos dependentes, ficariam assegurados os benefícios de pensão por morte e auxílio reclusão que correspondiam a 100% (cem por cento) da última remuneração ou provento do servidor segurado. Conforme relato de uma assessora.

O Fundo, embora de nascimento bem intencionado, foi constituído de forma tecnicamente equivocada. [...] prejudicado pela falta de observância dos mais mezinhos princípios do direito previdenciário, normalmente com elaboração de cálculos atuarias confiáveis, a existência de cadastro, de independência e profissionalização na gestão de recursos [...] (informação verbal 3).

O Tesouro do Estado garantiria, durante o prazo de 12 anos, os proventos dos servidores inativos existentes à época. Dos que viessem a se aposentar após a vigência da Lei, o Estado garantiria o pagamento durante o período de 24 meses quando, então, as despesas do pagamento destes benefícios correriam por conta do Fundo de Previdência. As pensões seriam custeadas de imediato pelo Fundo.

A vigência do Fundo ficou a cargo de um Conselho Curador para instância deliberativa e das Secretarias do Estado da Fazenda e da Administração, na

instância executiva. Em 05 de outubro de 1993, a Lei 10.464/93 extinguiu o Fundo de Previdência do Estado. Foram mantidos, os benefícios previdenciários e as contribuições previstas na Lei 10.219/92.

O IPE voltou a administrar os benefícios devidos aos pensionistas e o Tesouro do Estado passou a arrecadar diretamente as contribuições previstas e a arcar com o pagamento de todos os benefícios devidos. Conforme relato de um implementador do processo.

O IPE na verdade era um grande Instituto de Assistência à Saúde, o IPE sendo basicamente um Instituto de saúde ele se dedicava a um atendimento de uma demanda quase que diária e que é completamente diferente da demanda de uma instituição de previdência que sempre tem uma visão do longo prazo.[...] do ponto de vista de previdência da forma como nós entendemos previdência, o IPE tinha muito pouco ele pura e simplesmente pagava uma folha de pensionistas somente isto no meu entendimento [...] (informação verbal 2).

Segundo Bresser Pereira (1998) mudar a Administração pública, representa um desafio essencial para os governantes. O mais importante é fazer uma Administração pública voltada para o público, de modo que toda a máquina administrativa se transforme em fator de desenvolvimento e não em obstáculo ao dinamismo da sociedade. Somente a integração do necessário esforço interno com a desejável pressão externa é que poderá mover o aparelho administrativo nessa nova direção.

Analisando do ponto de vista teórico podemos observar que a gestão contemporânea tornou-se a prática da mudança tanto no setor público quanto no setor privado. Na empresa privada a conquista se dá em meio a descontinuidades e inovações. Na administração pública, por melhores que sejam os serviços, as pressões comunitárias provocam revisões nas funções do Estado, inquirindo tanto as formas quanto à própria legitimidade das instituições (MOTTA, 1997).

As mudanças na estratégia ocorrem quando as organizações desenvolvem suas estratégias em função das demandas, podendo mudá-las tanto quanto as demandas exigir, o que resultam nas mudanças dos elementos básicos que caracterizam uma organização (CHANDLER, 1962).

Segundo Hall (1984), os ambientes das organizações são fatores cruciais para compreender o que se passa nelas e com elas. Nenhuma organização é uma ilha em si mesma. Desta forma, à medida que o ambiente torna-se mutável, o contexto operacional das organizações é influenciado pelas mudanças ambientais, exigindo novos padrões de administração, novas estratégias e posicionamentos em face dos diversos cenários que se apresentam.

Para Morgan (1998), as organizações adaptam-se ao ambiente ou são selecionadas pelo ambiente em termos de sobrevivência. Essas abordagens tendem a ver as organizações como dependentes das forças operativas do ambiente externo. Para o autor, as organizações também podem ser vistas como agentes ativos em constante interação com outros agentes, construindo ou moldando o mundo a sua volta, de acordo com seus interesses específicos.

Conforme Mintzberg (1991), a adaptação organizacional envolve vários níveis não só da organização, mas também do ambiente, sendo influenciado tanto por coalizões dominantes internas quanto por coalizões dominantes externas. Dava início a um novo tempo para administração pública, tempo de responsabilidade fiscal e previdenciária com finalidade ao pronto atendimento e a satisfação do cidadão, propiciando-lhe saúde, educação, segurança, infra-estrutura básica de saneamento.

O grande desafio da administração pública era ainda de superar as dificuldades financeiras decorrentes do comprometimento da receita com gastos de pessoal e estancar o crescimento vegetativo da folha de pagamento causado pelo

aumento do número de inativos e pensionistas e para que o Estado do Paraná tivesse uma previdência saudável era necessário que tivesse caráter contributivo que fosse equilibrada financeira e atuarialmente.

A Previdência tem suas raízes na existência de contribuições, que envolve uma gama de recursos e de obrigações, assim contribuição previdenciária é vital em qualquer sistema de previdência, pois só adquire-se direitos fazendo contribuições, contribuir na atualidade para receber uma aposentadoria na velhice. Conforme relato de um implementador do processo.

[...] Quando nós fizemos a reforma a idade média de aposentadoria era de 49 anos. Se você imaginar que em média no Sul do Brasil um aposentado ou pensionista viveria até 79 anos significaria ter contribuído por 30, 35 anos não contribuiu por que os servidores públicos não contribuía, mas vamos imaginar que tivesse contribuído com 10% e receberia durante outros 30 anos os 100% do seu salário. Quer dizer não há conta que feche. Nos estávamos caminhando para insolvência todos os Estados brasileiros e todos os municípios comprometendo cada vez a arrecadação e chegaríamos em um momento que toda a receita corrente líquida, todos os impostos que a sociedade recolhe seriam utilizados somente para custear a folha de pessoal e no segundo momento não haveria dinheiro nem para pagar a folha e os aposentados e pensionistas, foi por essa razão que nós mostramos tecnicamente isso através de cálculos atuariais que são os cálculos que nos determinam fazer projeções confiáveis sobre perspectivas de pagamentos de futuras aposentadorias levando considerações variáveis estatísticas variáveis demográficas variáveis macro econômicas e que nos mostram que o Estado do Paraná seria insolvente em poucos anos com essa constatação nos fizemos à proposta dessa reforma com essa engenharia financeira a proposta de você gradualmente migrar para um sistema auto-sustentável (informação verbal 2).

Nesse sentido, o servidor público paranaense, contribuiu no passado para o Instituto de Previdência do Estado - IPE, que oferecia atendimento médico e hospitalar e pagava as pensões. Estas contribuições foram de suma importância para a manutenção de um serviço de qualidade e manter a instituição IPE viva.

Na realidade, esse dinheiro foi consumido na prestação dos serviços, e não havia Fundo para capitalizar o excedente, e o excedente era mais usado para atendimento médico hospitalar, até que a quantidade de recursos se tornou insuficiente pelo número crescente de servidores e de viúvas. Até 1992, para as aposentadorias, não houve contribuição, pois haviam poucos aposentados, se considerava como se eles estivessem na ativa e continuassem fazendo parte do quadro de pessoal do Estado. Conforme relato de um implementador do processo.

O IPE na verdade era um grande Instituto de Assistência a Saúde [...] todos os recursos disponíveis, foram utilizados para atender aquela demanda diária que era uma demanda basicamente por atendimento a saúde [...] o IPE tinha muito pouco de previdência ele pura e simplesmente pagava uma folha de pensionistas somente [...] então nós tivemos na verdade que mudar uma mentalidade de previdência que existia na Secretaria de Administração (informação verbal 2).

A intensidade de crescimento da despesa foi avolumando e o Estado do Paraná, assim como todos os Estados da União, tiveram que mudar e adaptar às novas realidades previdenciária. Levando em consideração a crescente quantidade de idosos em nosso país, a longevidade do brasileiro, a escassez de recursos, a dificuldade de novos financiamentos e o endividamento do Estado. Conforme relato de um diretor.

[...] na Secretaria de Administração o espírito de previdência não havia. Não por culpa dos administradores da Secretaria de Previdência, mas por culpa do sistema que existe e que existia em todos os Estados e Municípios brasileiros e na própria União. Ele considerava o aposentado como uma mera extensão do servidor público então não havia uma preocupação com a técnica do seguro social na administração. Para o Estado do Paraná então houve primeiramente a necessidade de se trabalhar na mudança da mentalidade para se interpretar previdência como um seguro e a instituição que iria gerir o sistema de previdência do Estado o regime de previdência como uma instituição de seguros (informação verbal 1).

Esse marco inicial deu-se com a edição da Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, destinada a dispor sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento do Regime de Previdência Funcional ou dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios. A Emenda Constitucional n.º 20, publicada em 15 de dezembro de 1998, que alterou todo o quadro da previdência nacional e da Lei de Responsabilidade Fiscal a Lei Complementar n.º 101/2000, dispondo que o Regime de Previdência Funcional deva ser de caráter contributivo, observando critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial.

Com advento da Lei Federal n.º 9.717/98 e da Emenda Constitucional n.º 20/98 os Estados e Municípios, cada um por si, tiveram que buscar soluções previdenciárias e fiscais amoldadas a suas realidades e possibilidades.

Na busca de soluções que pudessem resolver de forma concreta o problema de esgotamento da Previdência Funcional. Consciente que o modelo burocrático que regia a gestão da seguridade funcional no Paraná imposto pela Lei 10.219/92, constituía um obstáculo ao Estado que era gerido por um sistema de repartição, onde predominava o pacto intergeracional, onde os mais jovens, em atividade, arcavam com a responsabilidade pelo pagamento dos proventos dos mais velhos, em inatividade.

O governador do Estado do Paraná, Jaime Lerner, criou em 1996, a Secretaria Especial de Assuntos de Previdência com intuito de estudar a questão. Conforme relato de um implementador do processo.

Importante destacar a visão estadista do governador Jaime Lerner. Desde o início do processo quando criou uma Secretaria Extraordinária para mostrar que isso era uma vontade política dele, que julgava de uma importância vital para o Estado e nos deu toda autonomia para desenharmos a reforma. A reforma foi desenhada

utilizado os melhores técnicos que o Paraná dispunha na época, não só o Paraná eu reputo até o Brasil e posso citar aqui Doutor Monteiro que é considerado o melhor atuário do País, foi Presidente do IBA, o Dr. Sergio de Andréas Ferreira que é considerado um grande administrativista do país o Dr. Sílvio Teixeira Alvarez que foi Diretor de Seguridade da Itaipu Binacional, que ajudou criar o Fundo de Pensão da Itaipu Binacional, o Dr. Mauro Ribeiro Borges que era o maior especialista em previdência pública do Paraná, que hoje eu reputo um dos melhores especialistas do país o Dr. Luis Salgado que havia sido assistente do Dr. Sílvio na Itaipu Binacional e veio a ser depois o Diretor de Seguridade funcional do Estado do Paraná e a Dra. Claudia Busardo que também desde o princípio trabalhou principalmente analisando o aspecto fiscal as contas públicas e mostrando qual que seria o impacto e. Resultado se nós mantivéssemos regime anterior então começou esse estudo basicamente com essa equipe que citei [...] (informação verbal 2).

Este encaminhamento propiciou que, em 30 de dezembro de 1998, fosse aprovada pela Assembléia Legislativa do Estado do Paraná a Lei n.º 12.398/98, criando o sistema de seguridade funcional dos servidores do Estado do Paraná – a PARANAPREVIDÊNCIA, que oferece uma nova conceituação na gestão previdenciária. Conforme relato de um diretor e de um implementador do processo.

Na verdade a Lei 12.398/98 nasceu concomitantemente com a Emenda 20 e com a Lei 9.717. É muito importante para nos porque a equipe que participou da Lei 12.398 e da implantação da PARANAPREVIDENCIA ela na verdade trabalhou conjuntamente com a equipe técnica do Ministério da Previdência que estava estudando a reforma previdenciária e digo mais, muito do que foi incluído na Emenda 20 e na Lei 9.717 foram inspirados na Lei Paranaense porque tivemos aproximadamente dois anos de discussão desde a época em que o Ministro Stephanes ainda era ministro e depois com o Ministro Valdec Ornelas a equipe do Ministério da Previdência praticamente em Curitiba estudando o que pudesse ser melhorado na Emenda 20 e na Lei 9.717 (informação verbal 1)

[...] e depois nós fizemos como estratégia sugerimos ao governador que discutisse com a Assembléia Legislativa mostrando a importância para os Deputados dessa reforma apesar de popular e aumentar alíquotas de contribuição representaria primeiro uma tranquilidade ao servidor publico paranaense quanto ao seu futuro, quer dizer que no momento de sua velhice ele estaria verdadeiramente protegido não por leis vazias que não tivessem estruturas financeiras, mas, por um grande laço financeiro que seria

constituído na paranaprevidência. Mostrando também aos deputados que se mantivéssemos no sistema anterior eles não teriam mais condições de retribuir as suas comunidades aos seus eleitores na forma de benefícios, de serviços públicos de obras e infraestrutura os reclames as sugestões as reivindicações que eram feitas, porque não haveria mais recursos no Tesouro.[...] porque o dinheiro estava se exaurindo nos pagamentos dos aposentados e pensionistas (informação verbal 2).

[...] depois de várias reuniões na Assembléia com diferentes grupos de deputados inclusive da oposição, nós conseguimos convencê-los que já era tarde nós tínhamos que fazer imediatamente a reforma e que era um processo gradual de recuperação fiscal do Estado, mas que todos se beneficiariam desse processo o estado porque passaria ter ha médio prazo suas contas equilibradas e não precisaria mais pagar aposentados e pensionistas a médio e longo prazo os aposentados porque seria o único Estado no Brasil que garantiria suas aposentadorias e no futuro teria lastro financeiro poupança previdenciária [...] (informação verbal 2).

A parcela da Receita Corrente Líquida destinada ao pagamento de Despesas com Pessoal (ativos, inativos e pensionistas) atingiu 74,68 % (setenta e quatro vírgula sessenta e oito por cento) em dezembro de 1996. Do total de Despesas com Pessoal, as Despesas com Inativos e Pensionistas representavam 30,23 %, e da Receita Corrente Líquida representam 21,20 %.

Em setembro de 1997 já eram 31,20 % do total de Despesas com Pessoal. Independentemente do percentual, causa preocupação a velocidade de crescimento real anual (acima da inflação) das despesas totais com pessoal, que tem sido de 12,36 %, e principalmente das Despesas com Inativos, de 13,66 % ao ano. Em projeção realista efetuada, em aproximadamente 7 (sete) anos, poderá ela chegar a 100% (cem por cento) da Receita Corrente Líquida, ou seja, antes do final do ano 2.004.

Se essa hipótese viesse a se concretizar, o Estado ficaria impossibilitado de fazer investimentos em setores e atividades que lhe são inerentes e também de honrar os compromissos constitucionais assumidos com seus servidores. Assim a

Lei 12.398 transformou o antigo Instituto de Previdência do Estado do Paraná - IPE, na instituição PARANAPREVIDÊNCIA, com personalidade jurídica de direito privado e natureza jurídica de serviço social autônomo, paradministrativo, para gerir o Sistema de Seguridade Funcional no âmbito do funcionalismo público paranaense, de acordo com os artigos 34, XIX, 41, 42 §§ 1.º a 4.º, 45 § 9.º e 255, da Constituição do Estado e art. 40, *caput* e 149, parágrafo único, da Constituição Federal, seguindo o que preceitua a Lei 9.717, de 27.11.98, arts. 1.º, 6.º e Portaria/MPAS n.º 4.992, de 05.02.99, art. 8.º, § 1.º, combinado com a Lei 12.398/98, arts.1.º, 27, 28 *caput* e § 6.º, 69 e 79. Conforme relato de um implementador do processo.

O modelo utilizado pelo Estado do Paraná é mediador entre dois vértices não é uma Organização Social (não-governamental), nem uma Autarquia ou Fundação Pública é um Serviço Social Autônomo que, embora com personalidade jurídica de direito privado, designado por Lei como ente paradministrativo, de cooperação governamental. Sendo que, caminha ao lado do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica à autoridade pública, e vinculado a ele somente na prestação de contas com relação aos dinheiros públicos recebidos para sua manutenção. Conforme relato de um diretor, de um implementador do processo e de uma assessora.

[...] o IPE era uma autarquia. As autarquias quando nasceram tinham uma finalidade de possibilitar uma autonomia maior um distanciamento do setor estatal, quanto mais longe na época se imaginava melhor, mas ao longo do tempo as autarquias passaram a não ter somente a supervisão administrativa, mas sim a tutela administrativa e o patrimônio dessas instituições passaram a ficar muito vulneráveis do ponto de vista de utilização pelos governantes de plantão. O próprio IPE em algum momento de sua vida teve recursos que foram utilizados para outras finalidades. Muito deles socialmente justificados mas do ponto de previdência totalmente errôneos. Em termos de decisão, queríamos dar uma nova blindagem para instituição Paranaprevidência que estava nascendo e buscando dentro da estrutura jurídica disponível a natureza jurídica de serviço social autônomo que é uma personificação jurídica que estaria num setor intermediário entre o estatal e o privado mas mesmo estando nesse setor intermediário estaria prestando um

serviço público, portanto tendo algumas vantagens no setor estatal e no caso de administração e gestão as vantagens do setor privado (informação verbal 2).

[...] a Paranaprevidência não é empresa não tem um dono, quer dizer todos os servidores públicos são seus associados e seus segurados ela não tem finalidade lucrativa, presta um serviço público em nome do Estado e é controlada na prestação desse serviço por um contrato de gestão. Achamos que essa personificação jurídica era a que mais englobava todas as características que queríamos dar para o novo sistema. Tanto é verdade que muitos outros Estados estão seguindo esse desenho jurídico institucional que foi dado com objetivo de respeitar aqueles três princípios ou pilares básicos que nós colocamos; a migração gradual da repartição para capitalização a formação de grandes Fundos de grandes poupanças previdenciárias e autonomia da gestão (informação verbal 3).

A PARANAPREVIDENCIA é um serviço social autônomo, paradministrativo, com personalidade jurídica de direito privado[...] em tempos de desmanche do Estado, neste particular, a privatização ocorre de forma diversa daquela que a administração publica vem adotando. Não há, no modelo paranaense, qualquer venda de ativos ou transferência de uma atividade do Estado para um grupo econômico privado interessado na exploração do negócio com finalidade de lucro. [...] neste caso, e dar uma feição menos rígida a autarquia transformada (no caso o antigo IPE), retirando-a do âmbito interno do Estado, de modo que, com real e efetiva independência, possa atender a finalidade estatal a que se destina, de forma ágil e eficaz (informação verbal 1).

O modelo, também criou três Fundos que são: Fundo Previdenciário destinado aos novos inativos e pensionistas, constituído, pelas contribuições governamentais, dos segurados e dos pensionistas e para atender às disponibilidades do erário estadual. Parte dele é feito sob a forma de doação em pagamento de bens móveis e imóveis do domínio estadual, procedimento submetido ao regime de avaliação e de manifestação do Conselho de Administração da PARANAPREVIDÊNCIA.

Fundo Financeiro que dará suporte aos já inativos e pensionistas, será investido de acordo com as regras previstas para o fundo de Previdência e contabilizado à parte e o Fundo Médico-Hospitalar destinado a oferecer ao servidor e seu núcleo familiar por intermédio de um Plano de Saúde similar aos existentes no mercado, oferecendo

consultas médicas eletivas, exames complementares de diagnósticos e internamentos, com contribuição do usuário.

Os Fundos tem patrimônios próprios que não se comunicam entre si, geridos por meio de capitalização e investimentos financeiros, rentáveis, existe impossibilidade de transferência de recursos entre Fundos favorecem aos servidores públicos, dando-lhes segurança, tranqüilidade e certeza de que os valores das suas contribuições e contribuições do Estado do Paraná reverterão em prol dos benefícios previdenciários e médico-hospitalares a que farão ou fazem jus ativos e atuais inativos. Conforme relato de um implementador do processo e de uma assessora.

[...] tínhamos que fazer imediatamente a reforma e que era um processo gradual de recuperação fiscal do Estado, mas que todos se beneficiariam desse processo : o estado porque passaria a ter a médio prazo suas contas equilibradas e não precisaria mais pagar aposentados e pensionistas a médio e longo prazo os aposentados porque seria o único Estado no Brasil que teria garantida sua aposentadoria no futuro porque teria lastro financeiro poupança previdenciária [...] porque o Estado não precisando mais pagar aposentados e pensionistas poderia utilizar da economia que faria para mais programas sociais, mais obras de infra estrutura para seus municípios e a sociedade paranaense como um todo. Esses fundos de pensão cressem rapidamente e conseguem formar patrimônios consideráveis e naturalmente serem investidos na economia da sua região, pode se considerar, o que a Parana Previdência trará no futuro e já está trazendo como os demais fundos de pensão sediados no Paraná como a Copel, como a Fundação Itaipu como a Fusam, Sanepar elas investem naturalmente na economia produtiva na economia que gera empregos e que provoca o desenvolvimento econômico então a Parana Previdência vai ser um instrumento de desenvolvimento econômico para sociedade paranaense no futuro se nos olharmos hoje o poder que os fundos de pensão tem de influenciarem economicamente atuando na área de turismo, hospitalar, de Shopping Center. Os fundos são donos da maiorias dos grandes Shopping Center do país, comprando ações de empresas atuando fortemente na bolsa de valores, incentivando cada vez mais atuação em áreas estratégicas com de energia e telecomunicações então vemos efetivamente como um grande benefício para sociedade paranaense a Parana Previdência porque ela já nasceu como maior fundo de pensão do Paraná (informação verbal 2).

[...] na verdade os grandes fundos de pensão que existem no país são instituições de seguro e ao mesmo tempo grandes bancos de

investimentos e este é um processo que ainda está acontecendo de mudança de mentalidade dos administradores do novo regime de previdência (informação verbal 3).

[...] um fundo de pensão que lida no caso do Paraná com quatrocentos e cinquenta mil vidas e que já tem hoje quase três milhões de patrimônio não pode ser administrado por processo manual de gestão por isso que ele teria que rapidamente informatizado, utilizando modernos recursos de tecnologia de informação para que pudesse tomar decisões rápidas, ter confiabilidade nas suas informações no seu banco de dados para ter segurança na gestão de todo esse patrimônio e de toda essa massa de trabalhadores [...] (informação verbal 2).

Para custear os Fundos a contribuição mensal dos segurados e pensionistas deu-se nas seguintes proporções:

- 10% (dez por cento) sobre a parcela da remuneração, subsídios, proventos ou pensão que for menor ou igual a R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais);
- 14% (quatorze por cento) sobre a parcela da remuneração, subsídios, proventos ou pensão que for superior a R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais).

Para aplicação das faixas de dez e quatorze por cento foi levado em consideração o seguinte: servidor ativo, o valor bruto da remuneração ou subsídio percebido; servidor inativo, o total bruto dos proventos e pensionista, o valor total bruto do respectivo benefício. A contribuição mensal do Estado deu-se nas seguintes proporções:

- 10% (dez por cento) sobre a parcela da remuneração, subsídios, proventos ou pensão que for menor ou igual a R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais);
- 14% (quatorze por cento) sobre a parcela da remuneração, subsídios, proventos ou pensão que for superior a R\$ 1.200,00 (um mil e duzentos reais).

Conforme relato de um implementador do processo e de um diretor.

As fontes de financiamento do no novo sistema deu-se basicamente com as contribuições dos segurados e da entidade patronal que é o governo do Estado do Paraná (informação verbal 1).

[...] no caso da Parana Previdência e do Estado ela seria auto sustentável ao longo do tempo. Estávamos reformando um sistema no meio do caminho aonde a princípio já haviam muitos aposentados que foram deixamos no regime de repartição simples e segundo haviam muitos ativos que estavam próximos da aposentadoria e haviam desde servidores ativos que já tinha feito concurso público a dois anos atrás até servidores públicos que estavam a dois anos da aposentadoria. O que nós tivemos então que fazer, nós tivemos que financiar esse passado esse passivo previdenciário existente[...] (informação verbal 2).

[...] nós fizemos de duas formas: financiando no futuro aumentando um pouco a alíquota de contribuição para pagar esse passado e segundo utilizando ativos patrimoniais que o Estado tinha para poder pagar esse passado ou seja como se honrando contribuições que deveriam ter sido pagas no passado se houvesse um fundo de pensão que não foram efetuadas daí a razão de termos utilizado os royalties da Itaipu Binacional os royalties de energia de nos termos aprovado uma Lei na Assembléia que se fosse privatizada a Copel prioritariamente os recursos oriundos da privatização não deveriam ser gastos a fundo perdido em obras e sim deveria honrar esse passivo que já era existente no meu entendimento era o mais sério [...] no meu entendimento são ativos de excelente qualidade e importantíssimos para o Estado do Paraná, mais o ativo mais importante que o Estado do Paraná tem são os seu servidores e o governo do Paraná os governadores anteriores assumiram compromisso com a velhice desses servidores que tem que ser honrada nós não podemos pura e simplesmente dizer o Estado do Paraná não vai lhes pagar aposentadoria e pensões portanto no meu entendimento a prioridade número um é a previdência [...] (informação verbal 2).

Para aplicação das faixas de dez e quatorze por cento foi levado em consideração o seguinte: servidor ativo, o valor bruto da remuneração ou subsídio percebido; servidor inativo, o total bruto dos proventos e pensionista, o valor total bruto do respectivo benefício.

Os pagamentos das contribuições mensais do Estado poderiam ser efetivadas com recursos em espécie e doações respeitando os percentuais mínimos

mensais de: 20% (vinte por cento), no curso dos dois primeiros anos a contar da data da implantação da PARANAPREVIDÊNCIA; 30% (trinta por cento), durante os dois anos seguintes; 40%(quarenta por cento), ao longo dos 5.º (quinto) e 6.º(sexto) anos; 45% (quarenta e cinco por cento), no 7.º (sétimo) ano, aumentando, este percentual, em progressão aritmética, à razão de 5%(cinco por cento) ao ano, até alcançar 100% (cem por cento), no 1.º (primeiro) mês do 18º (décimo oitavo) ano.

Compete ainda ao Estado:

- Complementar com recursos em espécie caso as doações não sejam suficientes para atingir a complementação necessária;
- As doações de bens imóveis ou móveis mediante transferência dar-se-á desde que aceitos pelo Conselho de Administração da PARANAPREVIDÊNCIA;
- No caso de ações, seus preços serão apurados junto aos Mercados Organizados, notoriamente reconhecidos, representados pelas Bolsas de Valores e pelos Mercados de Balcão formais;
- No caso de imóveis e outros ativos, será contratada empresa especializada em avaliação no setor de que se trate.

Os bens oferecidos pelo Estado somente serão aceitos se forem enquadrados no Plano de Aplicações e Investimentos, e tiverem boa liquidez e rentabilidade e se encontrarem em situação regular dominial. Conforme relato de um implementador do processo.

[...] o governador Jaime Lerner imediatamente concordou com as duas alternativas que nos colocamos que seriam com utilizar todo o patrimônio imobiliário do Estado e todos os recursos oriundos de privatizações para Parana previdência e principalmente eu que sou oriundo de Itaipu e sabia que existiam os royalties de Itaipu e que estavam dispersos dentro do Estado porque havia um horizonte de entrada nos cofres estaduais nos próximos vinte três anos conversei com o governador para que pudessemos antecipar a entrada desse royalties na Parana previdência e negociamos durante seis meses

com Ministro Malan o então Presidente do Banco Central o Secretário do Tesouro Nacional Dr. Fábio Barbosa a antecipação destes para serem depositados obrigatoriamente na Paranaprevidência. (informação verbal 2).

A implantação do Fundo Médico-Hospitalar foi sobrestada pelo Decreto Estadual n.º 1.127, de 13 de julho de 1999, face várias ações judiciais, que questionavam a compulsoriedade para o desconto do Fundo. A PARANAPREVIDÊNCIA deixou de oferecer o atendimento médico-hospitalar a seus segurados, o qual vem sendo oferecido pela Secretaria de Estado da Administração e Previdência por intermédio do Sistema de Assistência à Saúde - SAS, que concede aos servidores efetivos, ativos, inativos e militares, como seus dependentes e pensionistas com coberturas assistenciais médico-ambulatoriais e hospitalares em todo os Estado do Paraná. Conforme relato de um diretor.

Infelizmente, em face de varais ações judiciais, que questionavam a compulsoriedade para o desconto do Fundo Medico Hospitalar a implantação desse Sistema foi sobrestada, por força do Decreto Estadual n.º 1.127, de 13 de julho de 199. Com esta medida, a PARANAPREVIDENCIA deixou de oferecer o atendimento medico-hospitalar aos seus segurados, que voltou a ser oferecido pelo Estado, com base na estrutura existente no antigo IPE (informação verbal 1).

A Emenda Constitucional n.º 19/98 e artigo 37, § 8.º da Constituição Federal instituíram o contrato de gestão, instrumento utilizado pela Administração Pública para tornar os serviços públicos prestados mais eficientes. O contrato de gestão é um instrumento regulador do relacionamento do Poder Público com a instituição paradministrativa, onde são estabelecidos os resultados esperados quanto ao seu funcionamento, fixados preceitos de excelência, qualidade, metas e objetivos a serem atingidos.

Assim, a Lei Estadual 12.398/98 no seu artigo 6.º alíneas "a" a "f" estabeleceu a finalidade do contrato de gestão celebrado entre o Estado do Paraná e a PARANAPREVIDÊNCIA, no sentido estabelecer os instrumentos para a atuação, controle e supervisão da Instituição, fixação de metas, responsabilidades pela execução e prazos, avaliação de desempenho, parâmetros para a contratação, gestão e dispensa de pessoal. Conforme relato de um implementador do processo e uma assessora.

O Estado da Paraná acompanhará em tempo integral as ações da PARANAPREVIDENCIA por intermédio de um contrato de gestão firmado entre o Estado e a PARANAPREVIDENCIA, celebrado nos termos do art. 37, § 8.º, da Lei Maior dos arts. 5.º e 6.º Lei in.º 12.398/98, a legitima como gestora do Regime de Previdência estabelecido pelo art. 40 da Constituição Federal (informação verbal 3).

[...] uma das características que considero mais importante no Contrato de Gestão e de ser dinâmico e participativo na medida em que os objetivos e metas fixados em compromisso de gestão são periodicamente negociados e consensado entre o Estado e o ente contratado [...] informados a sociedade, que passa a ter parâmetros compreensíveis para avaliar a qualidade de produtos ou serviços prestados pelos órgãos governamentais (informação verbal 1).

Ao Secretário Especial para Assuntos de Previdência, cabe a supervisão e a execução do contrato de gestão, bem como o acompanhamento das contas anuais da Instituição, por meio dos pareceres emitidos pelo Conselho Fiscal, pela Consultoria Atuarial e pela Auditoria Externa Independente, bem como a deliberação do Conselho da Administração, e o encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado. A estrutura administrativa da PARANAPREVIDÊNCIA é composta sobre três Conselhos Independentes, com funções e responsabilidades específicas:

O primeiro é o Conselho de Administração de natureza deliberativa e normativa e responsável pela política da Instituição integrado pelo seu Presidente, e por dez Conselheiros efetivos e cinco Suplentes, todos escolhidos dentre pessoas

de formação superior e de reconhecida capacidade em uma das áreas: segurança, administração, economia, finanças, direito, medicina ou engenharia. Os membros são de livre escolha do Governador do Estado o Presidente e três Conselheiros efetivos, dos quais um é militar do Estado e um é servidor inscrito na PARANAPREVIDÊNCIA e dois Conselheiros suplentes.

O Secretário Especial para Assuntos de Previdência indicará, dentre os servidores inscritos na PARANPREVIDÊNCIA um Conselheiro efetivo e um suplente. É também atribuição do Secretário em conjunto com os sindicatos e as entidades representativas dos servidores públicos estaduais, os servidores ativos, inscritos na PARANAPREVIDÊNCIA, eleger dentre si, um Conselheiro efetivo e um suplente. Caberá aos servidores inativos e pensionistas, inscritos na PARANAPREVIDÊNCIA, eleger, dentre si, um Conselheiro efetivo e um suplente. Os outros quatro Conselheiros serão indicados pela Assembléia Legislativa do Estado do Paraná, Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, Ministério Público e Associação dos Fundos de Pensão do Paraná.

A prerrogativa para os servidores estaduais serem indicados como integrantes do Conselho de Administração é de contar no mínimo dez anos de efetivo exercício em cargo público estadual. Conforme relato de um implementador do processo.

[...] o mais importante que eu julgo que é o servidor que está no Conselho de Administração, que é o seu maior beneficiário, portanto o maior interessado que ela seja corretamente administrada, e incluímos inclusive servidores eleitos pelas categorias para que pudessem defender o seu patrimônio, e mais do que isso procuramos através de um distribuição por diferentes poderes e categorias permitir a participação da maioria dos servidores públicos através de suas representações, então, temos membros do Ministério Público, do Conselho de Administração, tomado decisões na PARANAPREVIDÊNCIA, da Polícia Militar, dos professores, do Tribunal de Justiça, enfim, temos representantes de todos os poderes, de todas

as categorias, praticamente tomado decisões quanto ao seu futuro (informação verbal 2).

O segundo e o Conselho Diretor de natureza executiva tem por finalidade executar as deliberações do primeiro, como órgão executivo, é composto pelo:

Diretor-Presidente ao qual compete, representar a Instituição PARANAPREVIDÊNCIA, nos seguintes atos, coordenar as Diretorias, presidindo suas reuniões conjuntas, elaborar o Orçamento anual e plurianual, autorizar, conjuntamente com o Diretor de Finanças e Patrimônio, as aplicações e investimentos efetuados com recursos dos FUNDOS e com os do Patrimônio Geral e o Plano de Aplicações e Investimentos, celebrar o Contrato de Gestão e suas alterações, e as contratações em todas as suas modalidades, praticar conjuntamente com o Diretor de Administração, os atos relativos à admissão, dispensa, promoção, licenciamento e punição de pessoal e pedido de colocação de terceiros à disposição da instituição, conceder junto com o Diretor de Previdência os benefícios previdenciários, encaminhar as contas anuais da Instituição para deliberação do Conselho de Administração.

Ao Diretor de Administração ao qual compete às matérias relativas aos recursos humanos e aos serviços gerais e de informática.

Ao Diretor de Previdência ao qual compete às ações relativas ao cadastro de segurados ativos, inativos, dependentes e pensionistas ao processamento das concessões de benefícios previdenciários e das respectivas folhas de pagamento; os cálculos atuariais e o acompanhamento e controle da execução dos Planos de Benefícios Previdenciários e do Plano de Custeio Atuarial.

Ao Diretor Jurídico ao qual compete a representação judicial e todas atividades de natureza técnico-jurídica em geral. Conforme relato de um diretor. Em relação aos Conselhos de Administração e Diretor, a assunção fica condicionada a

comprovação de formação superior, reconhecida capacidade nas áreas de seguridade social, administração, economia, finanças, medicina ou engenharia (informação verbal 1).

Os Diretores são indicados pelo Governador do Estado, pelo Secretário Especial para Assuntos de Previdência, dentre pessoas qualificadas para função, com comprovada habilitação profissional, formação de nível superior e atuação anterior na mesma área ou em outra área afim. Os diretores de Administração e Jurídico devem ser escolhidos entre os servidores inscritos na PARANAPREVIDÊNCIA.

O terceiro e o Conselho Fiscal que tem natureza fiscalizatoria composto de seu Presidente, seis Conselheiros efetivos e três suplentes, todos com formação de nível superior, qualificação contábil ou econômica experiência na área ou em outra afim.

O Conselho Fiscal reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês com a presença da maioria absoluta de Conselheiros e os membros efetivos percebem mensalmente pelo desempenho de suas funções a importância equivalente a cinquenta por cento da remuneração paga aos membros do Conselho de Administração.

Compete ao Conselho Fiscal emitir parecer sobre os balancetes mensais, o balanço e as contas anuais da Instituição e encaminhar ao Conselho de Administração, para deliberação; opinar sobre assuntos de natureza econômico-financeira e contábil e submetê-los ao Conselho de Administração ou ao Diretor Presidente da PARANAPREVIDÊNCIA; emitir pareceres prévios a respeito do Plano de Cargos e Salários; poderá examinar livros e documentos, e se necessário, indicar a contratação de perito de sua escolha. Conforme relato de um diretor.

A assunção ao Conselho Fiscal, independentemente da indicação esta condicionada a comprovação de formação superior, qualificação contábil ou econômica e experiência na área (informação verbal 1).

O Presidente e um suplente são escolhidos pelo Governador do Estado; um efetivo e um suplente são indicados pelo Secretário Especial para Assuntos de Previdência; um efetivo e um suplente são indicados pelo Conselho de Administração; um conselheiro efetivo é indicado em conjunto pelo Secretário Especial para Assuntos de Previdência e sindicatos e entidades representativas dos servidores públicos estaduais, ativos inscritos na PARANAPREVIDÊNCIA; um conselheiro efetivo é indicado pela Assembléia Legislativa e o sexto conselheiro efetivo é indicado pelo Conselho Regional de Contabilidade. Conforme relato de um diretor.

Cabe destacar que os Conselheiros têm mandato de seis anos. [...] nomeados ou designados devem cumprir seu mandato, não podendo ser afastados, salvo motivadamente, com respaldo nas hipóteses previstas na Lei, no Estatuto ou Contrato de Gestão (informação verbal 1).

[...] os Diretores e os Conselheiros indicados pelo Governador e pelo Secretário de Previdência deixam seus cargos quando encerrar o mandato do Governador que os nomeou ou designou, independentemente do prazo de mandato que tenha exercido [...] de sorte que apenas os Conselheiros, representantes dos servidores e os demais terão um mandato de seis anos. Tal mecanismo assegura a renovação dos Conselhos sem dispor da necessária preservação de sua memória (informação verbal 1).

A PARANAPREVIDÊNCIA poderá manter em outras localidades Coordenadorias de Representação Regional e Agência de Atendimentos bem como dispor sobre a instituição de Ouvidoria e Órgão de Controle Interno. Conforme relato de um diretor.

Outro destaque a ser feito [...] é o fato de que, além da sujeição de controle pelo tribunal de Contas, deve haver uma Auditoria Externa e uma Interna, encarregadas de acompanhar, fiscalizar e avaliar a gestão administrativa, financeira, contábil, patrimonial e de recursos humanos da Instituição. [...] a existência de uma Ouvidoria, encarregada de aferir o grau de satisfação dos usuários do novo sistema (informação verbal 1).

O regime jurídico do pessoal é trabalhista e sua admissão dar-se-á mediante processo seletivo, que farão parte do Plano de Cargos e Salários aprovado pelo Conselho de Administração.

Os dirigentes da PARANAPREVIDÊNCIA, como os membros dos conselhos administrativo e fiscal, respondem diretamente por infração transcrita na Lei 9.717, de 27 de novembro de 1998, que trata de normas gerais para a organização e o funcionamento dos regimes próprios de previdência social dos servidores públicos, e estão sujeitos ao regime repressivo da Lei 6.435, de 15 de julho de 1977, bem como aos controles orçamentários estabelecidos pela própria Lei 12.398/98 e pela Constituição Estadual. Conforme relato de um diretor.

[...] se ressalta que a Lei 12.398/92 traz um grande avanço em termos de responsabilização dos gestores do sistema. Nela se determina que os Diretores e Conselheiros como um todo serão responsáveis, civil e criminalmente, pelos atos lesivos que praticarem com dolo, desídia ou fraude [...] esta responsabilidade se dá de forma pessoal e solidária (informação verbal 1).

[...] o novo modelo busca assegurar o fim da impunidade diante da má gerência ou gestão da coisa pública. Trazer para o Regime Funcional de Previdência do Estado, sanções repressivas estabelecidas para os Regimes de Previdência Privada é oferecer aos segurados (servidores) e ao patrocinador (Estado) segurança de que os recursos e os benefícios estarão sendo geridos em estrita consonância com a Lei, a lisura, a probidade e o bom senso (informação verbal 1).

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

### **5.1 Conclusões**

Nos últimos anos, as organizações vêm passando por grandes mudanças em consequência das transformações ocorridas, no cenário político, econômico e social. Na verdade, o que se percebe é a necessidade de que as organizações tomem cada vez mais decisões planejadas, rápidas e até mesmo antecipando a concretização dos fatos, para que não sejam assoladas pela concorrência.

O interesse pela análise da inter-relação entre o ambiente externo e a estratégia empresarial tem recebido destaque crescente por parte dos estudiosos das organizações, desde o trabalho desenvolvido por Chandler (1962) Lawrence e Lorsch (1974), até os mais recentes como Mintzberg (2001), Pereira e Santos (2001), Wagner III e Hollenbeck (1999) dentre outros.

Percebe-se que o estudo das mudanças ambientais na definição de estratégias planejadas e nas mudanças organizacionais passa a ganhar importância no comportamento das organizações, motivado pelas constantes reformulações legais impostas pelo governo.

A publicação da Lei Federal n.º 9.717, de 27 de novembro de 1998, destinada a dispor sobre as regras gerais para a organização e o funcionamento do Regime de Previdência Funcional ou dos Regimes Próprios de Previdência Social dos Servidores Públicos da União, dos Estados do Distrito Federal e dos Municípios e Emenda Constitucional n.º 20, publicada em 15 de dezembro de 1998, que alterou o quadro do sistema de previdência nacional e Lei de Responsabilidade Fiscal, n.º 101/2000, dispondo que o Regime de Previdência Funcional deva ser de caráter

contributivo, isto é cada servidor público deverá contribuir com uma parcela da sua remuneração para custear a sua aposentadoria com intuito de preservar o equilíbrio financeiro e atuarial.

Estas legislações trouxeram uma alteração significativa no cenário previdenciário da União, Estados e Municípios, uma vez que todos, tiveram que buscar soluções previdenciárias e fiscais específicas às suas realidades e possibilidades. A partir dessas considerações se desenvolveu um estudo focado nos Sistema Paranaense de Previdência, no período de dezembro de 1992 a dezembro de 1998.

De acordo com referencial metodológico adotado e descrito no capítulo terceiro, após a coleta de dados documentais e de campo, por intermédio de entrevistas aos membros de coalizão dominante, foi possível analisar e melhor compreender os reflexos da Legislação Estadual de 1998 no comportamento estratégico do Sistema Paranaense de Previdência.

A análise dos indicadores ambientais relativos ao comportamento estratégico do Sistema Paranaense de Previdência sugere a ocorrência de mudança no ambiente externo, atingindo as duas organizações nos períodos, anteriores e posterior, a publicação da Lei n.º 12.398/98. A partir da confirmação de mudança no ambiente externo e análise dos dados correspondentes as estratégias predominantes em cada organização estudada se pode concluir que:

**a) Com relação ao Instituto de Previdência Assistência do Estado - IPE:**

Considerando o histórico da organização Instituto de Previdência e Assistência do Estado IPE já nasceu com tendência para mudanças. Tal fato se deu em função dos redirecionamentos da política governamental, mudando sua caracterização a cada momento com interferência política e forma de atuação, em função dos planos do governo federal e estadual.

O IPE organização formal, burocrática, autárquica, tinha como finalidade precípua dar atendimento médico-hospitalar a sua clientela, os servidores públicos, e a parte previdenciária era mantida na organização somente para a execução de repasses de verbas do Tesouro do Estado para o pagamento das pensões.

Esse movimento de mudanças constantes vem de encontro com que com que preceitua Pereira e Santos (2001) que as mudanças organizacionais são mudanças no modelo de gestão praticado em uma organização com objetivo de dar atendimento às demandas que as desafiam.

Quanto às estratégias utilizadas pela organização, reporta-se a Escola do Poder que, segundo Mintzberg *et al.* (2000), caracteriza a formação de estratégia como um processo que enfatiza o uso de poder e política para negociar estratégias favoráveis a determinados interesses;

Assim pode-se observar que a missão da organização permaneceu sempre a mesma, mudava somente o jogo político de interesses. Afirma Mintzberg *et al.* (2000), que as pessoas jogam todos os tipos de jogo político. Por isso, não é possível formular e implementar estratégias ótimas, pois as metas concorrentes de indivíduos e coalizões garantem que qualquer estratégia pretendida tenha o seu desenvolvimento comprometido.

A organização IPE ao longo de sua criação até sua extinção foi uma entidade sempre respeitada pelos servidores públicos e seus dependentes, no que diz respeito à parte assistencial. Quanto à parte previdenciária a entidade era somente executora dos pagamentos das pensões cujas verbas eram repassadas do Tesouro do Estado para o cumprimento desta obrigação.

Percebeu-se que o fator crucial para uma mudança total do Sistema Paranaense de Previdência teve sua origem em dezembro de 1992, quando o Estado do Paraná

implantou o Regime Jurídico Único, e pretendia constituir um Fundo de Previdência para garantir a futura aposentadoria e pensão para seus servidores.

A criação do Fundo de natureza contábil trazia uma mudança na forma de custeio do sistema, na qual o servidor contribuiria com 10% de sua remuneração e o Estado com outros 10% da folha de pagamento. Embora sua criação estivesse bem intencionada, não progrediu uma vez que, foi constituída de forma tecnicamente errônea, sem serem observadas as elaborações de cálculos atuariais confiável, existência de cadastro, de independência e profissionalização na gestão de recursos.

Nesse sentido, o Governo do Estado em menos de um ano de sua instituição extinguiu o Fundo Previdenciário, e o Tesouro do Estado passou a arrecadar diretamente as contribuições e arcar com o pagamento de todos os benefícios.

Na visão de Morgan (1998), as organizações adaptam-se ao ambiente ou são selecionadas pelo ambiente em termos de sobrevivência. Essas abordagens tendem a ver as organizações como dependentes das forças operativas do ambiente externo. Para o autor, as organizações também podem ser vistas como agentes ativos em constante interação com outros agentes, construindo ou moldando o mundo a sua volta, de acordo com seus interesses específicos.

A organização IPE sempre manteve uma postura estratégica de manutenção até á sua extinção, mesmo detectando as ameaças existentes nos ambientes externo e interno. Nesse sentido, reporto a visão de Fischer (2002) que o desafio de mudar uma organização não se resolve apenas com a percepção da necessidade de inovar seu perfil envolve o desafio de encontrar o modo mais adequado de como mudar e conseguir transformar a organização no sentido determinado pela percepção do que é preciso mudar.

**b) Com relação à organização PARANAPREVIDÊNCIA**

Partindo da confirmação de mudanças no ambiente externo e as ameaças de possível deterioração total do Sistema Previdenciário do Estado, o governo do Estado do Paraná, criou uma Secretaria Especial para Assuntos de Previdência para desenhar a reforma do Sistema Previdenciário. Reporto Hall (1994), no sentido de que o ambiente é percebido, interpretado e avaliado pelos membros das organizações sendo as condições ambientais importantes apenas na medida em que são percebidas por aqueles tomadores de decisão. Desse modo, a coalizão dominante é constituída pelas pessoas responsáveis pela tomada de decisão organizacional e que tem como responsabilidade à busca da solução dos problemas organizacionais.

A necessidade de mudar a organização era clara, a empresa deveria empreender e iniciar um processo de mudança como fator fundamental para a sua sobrevivência. O uso do conhecimento sobre a administração estratégica, a busca por identificar e atender as necessidades específicas dos servidores públicos do Estado, e reverter à imagem negativa da organização foram algumas das ações implementadas para mudar paradigmas existentes.

Visando ao sucesso da própria organização foram detectados alguns fatores considerados críticos a serem gerenciados: funcionários capazes, especialistas, motivados e identificados com a missão da organização, domínio de tecnologias inovadoras; boa imagem institucional junto às lideranças e representações de segurados do sistema, como, servidores ativos, inativos ou pensionistas, representantes da Polícia Militar e Civil do Estado, do Tribunal de Justiça e Ministério Público; satisfação do cliente com o atendimento; união entre políticas e programas de governo; geração de receitas próprias e atendimento capilar.

Definidas as questões estratégicas, ficam claros alguns aspectos de importância para o posicionamento e desempenho da organização. Corrobora com a definição de Silveira Júnior (1999), a estratégia corresponde à capacidade de trabalhar contínua e sistematicamente o ajustamento às condições ambientais em mutação, tendo em mente a visão do futuro e perpetuidade organizacional.

As estratégias definidas foram: O Estado do Paraná transformou o antigo Instituto de Previdência do Estado do Paraná - IPE, na instituição PARANAPREVIDÊNCIA, com personalidade jurídica de direito privado e natureza jurídica de serviço social autônomo, paradministrativo, para gerir o Sistema de Seguridade Funcional no âmbito do funcionalismo público paranaense.

O modelo utilizado pelo Estado do Paraná é misto entre dois vértices não é uma Organização Social (não-governamental), nem uma Autarquia ou Fundação Pública é um Serviço Social Autônomo que, embora com personalidade jurídica de direito privado, designado por Lei como ente paradministrativo de cooperação governamental. Este formato, caminha ao lado do Estado e sob seu amparo, mas sem subordinação hierárquica a autoridade pública, e vinculado a ele somente na prestação de contas dos recursos financeiros públicos recebidos para sua manutenção.

O modelo instituiu três Fundos que são: Fundo Previdenciário, Fundo Financeiro e Fundo Médico-Hospitalar. Os Fundos tem patrimônios próprios, não se comunicam entre si, geridos por meio de capitalização e investimentos financeiros, rentáveis, há impossibilidade de transferência de recursos entre Fundos favorecem aos servidores públicos, dando-lhes segurança, tranquilidade e certeza de que os valores das suas contribuições e contribuições do Estado do Paraná reverterão em prol dos benefícios previdenciários e médico-hospitalares a que farão ou fazem jus os servidores ativos e os inativos a partir da promulgação da Lei 12.398/98.

A Lei 12.398/98 Instituiu também o contrato de gestão para regular as relações entre o PARANAPREVIDÊNCIA e o poder público, ao qual cabe estabelecer os instrumentos para a atuação, controle e supervisão da Instituição, fixação de metas, responsabilidades pela execução e prazos, avaliação de desempenho, parâmetros para a contratação, gestão e dispensa de pessoal.

### **c) Pontos comuns e divergentes das duas Organizações**

Baseado na pesquisa realizada pode-se identificar que as duas organizações buscaram as seguintes mudanças:

- Tecnologia: buscou-se a informatização dos processos, rotinas e procedimentos com o objetivo de aumentar a agilidade no atendimento, criar instrumentos de controle e sobretudo manter um cadastro que permitisse um processo de decisão ágil e efetivo;

- Financiamento: os recursos que financiariam o Instituto de Previdência do Estado seriam oriundos do desconto de 10% dos servidores públicos e sobre o total bruto da folha de pagamento o Tesouro do Estado repassaria mais 10% ao IPE. Tanto o desconto realizado em folha de pagamento dos servidores, quanto os 10% sobre o valor bruto da folha não eram repassados ao IPE, inviabilizando, portanto, a constituição do fundo de previdência. Os recursos que financiaram os Fundos da PARANAPREVIDÊNCIA são oriundos de: Fundo de Previdência, titularizado pela entidade de seguridade, tem identidade jurídico-contábil, e é constituído pelas contribuições governamentais dos segurados, dos pensionistas, sendo que no início as contribuições governamentais vieram sob a forma de dação em pagamento de bens móveis e imóveis do domínio estadual. O Fundo Financeiro e o Fundo de Previdência desenvolveram-se com produtos das aplicações e investimentos realizados com seus recursos, sob rigorosos princípios e normas jurídicas atuarial,

observados o que a legislação federal estabelece para os fundos de pensão brasileiros.

- Funcionários estaduais: Com Lei n.º 10.219/92, mais de 50 mil funcionários públicos que estavam contratados pelo regime da Consolidação das Leis do Trabalho, representavam 60% da folha de pagamento do Estado, foram transformados em servidores estatutários, com direito a aposentadoria e pensões integrais. Estes servidores públicos ainda permanecem fazendo parte na folha de pagamento do Estado, que sejam ativos ou inativos.

- No novo modelo de previdência não há qualquer venda de ativos ou transferência de uma atividade do Estado para um grupo econômico privado interessado na exploração do negócio com finalidade de lucro. O que se fez foi dar uma feição menos rígida à autarquia IPE, retirando-a do âmbito interno do Estado, de modo que, com efetiva independência, possa atender a finalidade estatal a que se destina, de forma ágil e eficaz.

- Novo modelo de previdência está de acordo com as novas regras previdenciárias, mas também com uma acertada visão do que venha ser o futuro da administração pública brasileira, se valendo do moderno instrumento representado pelo Contrato de Gestão, para efeitos de controle e alcance de metas.

- Vantagens dos Fundos de Pensão para os servidores do Estado: garantir os recursos para o cumprimento da manutenção do poder aquisitivo na aposentadoria; dedução das contribuições para efeito dos cálculos do imposto de renda; vida profissional produtiva; empréstimos e financiamentos.

- Vantagens dos Fundos de Pensão para o Governo Estadual: criação do banco de dados do funcionalismo estadual; previsibilidade de custos futuros com inativos; destinação adequada das receitas previdenciárias; disponibilidade em médio prazo de

recursos para investimentos produtivos de longo prazo; instrumento de planejamento e de recursos humanos; maior possibilidade de compensação com o INSS de contribuições feitas por servidores no regime da Consolidação das Leis Trabalhistas; detectar antecipadamente desequilíbrios atuariais entre receitas e despesas com benéficos previdenciários; redução gradual de compromissos do Tesouro Estadual com inativos; possibilidade de transferência de ativos do Estado para capitalização do Fundo; modelo inovador de previdência estatal em nível Estadual e Municipal; mudança do regime de repartição para o de capitalização; oportunidade de recadastramento e combate a irregularidades.

- Vantagens do antigo Sistema de Previdência do Estado - IPE: Era um grande Instituto de Assistência a Saúde, tinha muito pouco de previdência.

- Desvantagem do antigo Sistema de Previdência do Estado - IPE: O Instituto na parte previdenciária era somente executor dos pagamentos da folha de pensionistas do Estado. Os recursos financeiros para execução eram oriundos do Tesouro do Estado. O regime de Previdência adotado era o de repartição.

## **5.2 Recomendações**

As conclusões do presente estudo não esgotaram o tema abordado. Sugere-se, desta forma, que outros estudos sejam efetuados, com a finalidade de complementar os resultados obtidos. Neste sentido recomenda-se:

Analisar o comportamento estratégico do Sistema de Previdência de outros Estados, implantados posteriormente a edição da Lei Federal n.º 9.717 de 27 de novembro de 1998, Lei Complementar n.º 101 de 4 de maio de 2000 e Emenda Constitucional n.º 20 de 15 de dezembro de 1998;

- Estudar a compreensão do comportamento estratégico de outras organizações previdenciárias com a finalidade de estabelecer outras correlações de conteúdo e compará-los ao presente estudo;

- Pesquisar outros sistemas de previdência privada gerida por empresas do setor privado e compará-las com o sistema paranaense de previdência, procurando identificar e avaliar as vantagens e desvantagens de um e de outro sistema.

## REFERÊNCIAS

ACKOFF, Robert; DECLERCK, Roger P.; HAYES, Roberte. L. **Do planejamento estratégico a administração estratégica**. São Paulo: Atlas, 1992.

ANSOLF, H. Igor. **Estratégia empresarial**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1995.

ARGYRIS, Steven. **Poder e autoridade**. Rio de Janeiro: Zahar, 1998.

BENNIS, Warren G. **Organizações em mudança**. São Paulo: Atlas, 1976.

BLAKE, Robert R.; MOUTON, Jane S. **A comparative analysis of situationalism and management by principle**, organizational dynamics 1976.

\_\_\_\_\_. Headquarters-field team training for organizational improvements. **Journal of the American Society of Training Directors**, 1976.

BORGES, Mauro Ribeiro. **A nova previdência funcional paranaense**. Curitiba: PARANAPREVIDÊNCIA, 2001.

BOWMAN, E. H. Epistemology, corporate strategy, and academe. **Sloan Management Review**, Winter 1974.

Brasil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

CAVALCANTI, Themistocles Brandão. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1958.

CERTO, Samuel C. **Administração estratégica**: planejamento e implantação da estratégia. São Paulo: Makron Books, 1993.

CHANDLER, Alfred D. **Strategy and structure**: chapter in the history of the american industrial enterprise. Cambridge: Mit Press, 1962.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 4. ed. São Paulo: Makron Books, 1993.

COHEN, D. **A empresa do novo milênio**. São Paulo: Abril, 1999.

CORNER, P D., KINICKI, A. .J.; KEATS, B. W. Integrating organization and individual information processing perspectives on choice. **Organization Science**, 1994.

CRETELLA JÚNIOR, José. **Administração indireta brasileira**. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

CUNHA, C. J. C. A. **Adaptação estratégica organizacional em ambiente turbulento**. Florianópolis, 1996. Trabalho apresentado para Concurso de Professor Titular – Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção – Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas da Universidade Federal de Santa Catarina.

DAFT, Richard L. **Teoria e projeto das organizações**. 6. ed. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1999.

DINIZ, Maria Helena. **Código Civil** anotado. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 8.ed. São Paulo: Atlas, 1997.

DRUCKER, Peter Ferdinand. **Management: talks, responsibilities and practices**. New York: Harper & Row, 1973.

\_\_\_\_\_. **Administrando em tempos de grandes mudanças**. São Paulo : Pioneira, 2002.

ETZIONI, Amitai. **Organizações modernas**. 9. ed. São Paulo: Pioneira, 1997.

FARIA, A. Nogueira de. **Organização de empresas**. Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1982.

FERREIRA, Ernande Monteiro. **Diagnóstico organizacional para a qualidade e produtividade**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1994.

FERRER, Aldo. Mercosul: trajetória, situação atual e perspectiva. O futuro do mercosul. **RBCE**, n. 46 jan./mar., 1996.

FISCHER, Rosa Maria. **As pessoas nas organizações**. São Paulo: Gente, 2002.

FLEURY, Maria Tereza Leme. **As pessoas na organização**. São Paulo: Gente, 2002.

FRANCO, Maira Laura P. Barbosa. O que é análise de conteúdo. São Paulo, **EDUC**, n. 7, ago. 1986.

GHEMAWAT, Pankaj. **A estratégia e o cenário dos negócios**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

GLUEK, Willian F., **Business policy and strategic management**. New York: McGraw Hill, 1980.

GODOY, Arilda S. Introdução à pesquisa qualitativa e suas possibilidades. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 2, p. 57-63, março/abril 1995.

GOMES, Débora Dias. **Fator K: Conscientização & Comprometimento**. São Paulo: Pioneira, 1994.

HALL, Richard H. **Organizações: estrutura e processo**. 7. ed. Rio de Janeiro: Prentice-Hall do Brasil, 1984.

HOFER, C. W.; D. SCHENDEL. **Strategy formulation: analytical concepts**. St. Paul, Minn.: West Publishing, 1978.

KATZ, Daniel; KAHN, Robert. L. **Psicologia social das organizações**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

KIRBY, T. **O gerente que faz acontecer**. São Paulo: Maltese, 1995.

KOCHE, José Carlos. **Fundamentos de metodologia científica teoria da ciência e prática da pesquisa**. Rio de Janeiro: Vozes, 1997.

LAWRENCE, Paul R., LORSCH, Jay W. **As empresas e o ambiente de ação e integração administrativa**. Petrópolis, Vozes 1974.

LAPIERRE, L. Le-changement stratégique: un revê en quête de réel. **Ph. D. Management Olicy Course Paper**, Mc Gill University, Canada, 1980.

LEAVITT, Harold J. **Psicologia para administradores**, São Paulo: Cultrix, 1972.

LEITE, Celso Barroso. **A proteção social no Brasil**: previdência social, previdência privada, FGTS, PIS/PASEP, outros programas, São Paulo: LTr, 1986.

LORANGE, P. **Corporate planning**: an executive viewpoint englewood cliffs. Rio de Janeiro: Prentice Hall, 1980.

LORINO, Philippe. **O economista e o administrador**: elementos de microeconomia para uma nova gestão. São Paulo: Nobel, 1992.

MCCLELLAND, D. C. The two faces of power. **Journal of Internation, Affairs**, 1970.

MARCONI, Marina de A.; LAKATOS, Eva M. **Técnica de pesquisa**: São Paulo: Atlas, 1988.

MARTINS, Gilberto de Andrade. **Manual para elaboração de monografias e dissertações**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MEGGISON, Leon C.; MOSLEY, Donald C.; PIETRI JR., Paul H. **Administração conceitos e aplicações**. 4. ed. São Paulo: Harbra, 1998.

MINTZBERG, Henry. **Criando organizações eficazes**: estruturas em cinco configurações. São Paulo: Atlas, 1991.

MINTZBERG, Henry; QUINN, James Brian. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

MINTZBERG, Henry; WATERS, J. A. Tracting strategy in an entrepreneurial firm, **Journal Academy of Management**, 1982.

MINTZBERG, HENRY *et al.* **Safári de estratégia**: um roteiro pela selva do planejamento estratégico. Porto Alegre: Bookman, 2000.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 21. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

MOHRMAN, S. A.; MORHMAN JR, A. M. Mudanças organizacionais e aprendizado. In: GALBRAITH JR.; LAWLER, E. E. (orgs.). **Organizando para competir no futuro**. Rio de Janeiro: Makron Books, 1995. p.69-89.

MORGAN, Gareth. **Imagens da organização**. São Paulo: Atlas, 1998.

MOTTA, Paulo Roberto. **Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.

OLIVEIRA, Claudionor dos Santos. **Metodologia científica, planejamento e técnicas uma visão holística do conhecimento humano**. São Paulo: LTr, 2000.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico: conceitos, metodologia e práticas**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

OLIVEIRA, Silvio Luis de. **Tratado de metodologia científica: projetos de pesquisa, TGI, TCC, monografias, dissertações e teses**. São Paulo: Pioneira, 1991.

OSBORNE, David; GAEBLER Ted. **Reinventando o governo: com espírito empreendedor está transformando o setor público**. 2. ed. Brasília: MH Comunicação, 1994.

PEREIRA, Luis Carlos Bresser. **Administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado**. Brasília: MARE/ENAP, 1998.

PEREIRA, Maria I.; SANTOS, Silvio A. **Modelo de gestão: uma análise conceitual**. São Paulo: Pioneira, 2001.

PERROW, Charles. **A análise organizacional um enfoque sociológico**. São Paulo: Atlas, 1981.

PETTIGREW, A. Context and action in the transformation of the firm. **Journal of Management Studies**, v. 35, n. 12, p. 480-501, 1990.

PFEFFER, J.; SALANCIK G. R. **The external control of organizations**: a resource dependence perspective. New York: Harper & Row, 1978.

POTER, M. **Vantagem competitiva**: criando e sustentando um desempenho superior. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

RICHARDSON, Robert Jarry. **Pesquisa social**: métodos e técnicas. 4 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

REVISTA de Previdência Funcional. **Previdência e lei de responsabilidade fiscal**. Curitiba, ano 1, n. 0, 2001.

ROBBINS, Stephen. **Comportamento organizacional**: integrado teoria e prática. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

\_\_\_\_\_. **O processo administrativo**: integrado teoria e prática. São Paulo; Atlas, 2000.

SANTOS, Antonio Raimundo dos. **Metodologia científica a construção do conhecimento**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.

SANTOS FILHO, João Almeida; DOMINGOS, Parra. **Metodologia científica**. São Paulo: Futura, 1998.

SHELDON, Oliver. **The philosophy of management**. Sir Isaac Pitman & Sons.Ltda. London, 1923.

SILVEIRA JÚNIOR, Aldery; VIVACQUA, Guilherme. **Planejamento estratégico como instrumento de mudança organizacional**. São Paulo: Atlas, 1999.

SIMON, H. A. The architecture of complexity. **Proceedings of the American Philosophical Society**, 1962.

SOTO, Eduardo. **Comportamento organizacional**: o impacto das emoções. São Paulo: Pioneira,1995.

STEINER, G. A. **Strategic planning**: what every manager must know. New York: Free Press, 1979.

STEPHANES, Reinhold. **Previdência social**: uma solução gerencial e estrutural  
Porto Alegre: Síntese, 1993.

\_\_\_\_\_. **Reforma da previdência sem segredos**. Rio de Janeiro:  
Record, 1998.

STONER, James A. F.; Freeman, R. Edward. **Administração**. Rio de Janeiro:  
Prentice-Hall do Brasil, 1995.

TACHIZAWA, Takeshy; RESENDE, Wilson. **Estratégia empresarial**: tendências e  
desafios. São Paulo: Makron Books, 2000.

TACHIZAWA, Takeshy; FERREIRA, Victor Cláudio Paradela; FORTUNA, Antônio  
Alfredo Mello. **Gestão com pessoas**: uma abordagem aplicada às estratégias de  
negócios. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2001.

THOMPSON, James David. **Dinâmica organizacional**: fundamentos sociológicos  
da teoria administrativa. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1976.

\_\_\_\_\_. **Organization in action**. New York: McGraw-Hill, 1976.

WAGNER II, John A.; HOLLENBECK, John R. **Comportamento organizacional**.  
São Paulo: Saraiva, 1999.

ZALD.M. N.; BERGER, M, A. Social movements in organizations: coup d'etat,  
insurgency, and mass movements. **American Journal of Sociology**, n. 83, jan. p.  
823-861. 1978.

## APÊNDICE

### ROTEIRO PARA ENTREVISTA

Entrevistado: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Local: \_\_\_\_\_ Data: \_\_\_\_\_

- O sr. (a) poderia fazer uma breve retrospectiva histórica sobre as especificidades da previdência no Brasil?
- Na sua opinião, quais foram os fatores que determinaram a necessidade de mudar o sistema paranaense de previdência?
- Como se comportava estrategicamente o Sistema Previdenciário Paranaense, no período anterior a edição da Lei 12.398 de 30 de dezembro de 1998?
- Quais são as legislações que ampararam a Lei 12.398 de 30 de dezembro de 1998?
- Quais as estratégias utilizadas pelo governo para implantar o novo sistema previdenciário, frente às necessidades de mudança e como foi feita esta escolha?
- Quais foram os passos e como foi o processo de mudança internamente na Instituição?

- Como era constituído juridicamente o IPE e como foi constituído juridicamente a PARANAPREVIDÊNCIA? Por que?
- Como ficou estruturado o novo sistema paranaense de previdência e qual é o papel da PARANAPREVIDÊNCIA?
- Quais as fontes de financiamento do novo Sistema?
- Como era financiado antigo sistema paranaense de previdência no período anterior a edição da Lei 12.398 de 30 de dezembro de 1998?
- Como o estado estará acompanhando as ações do PARANAPREVIDÊNCIA?
- Em que o servidor público do Estado do Paraná está sendo beneficiado com o novo sistema em relação ao antigo sistema?
- Deseja fazer algumas observações adicionais ou relatar algo que não foi perguntado?