

Processos de reforma do Estado brasileiro e estratégias de mudança em organizações públicas: o caso do Instituto de Pesquisas da Marinha (1990 a 2002).

Autoria: Maria Teresa Machado de Araújo, Carlos Roberto Sanchez Milani

RESUMO

Este artigo fundamenta-se em uma pesquisa que considerou a história de uma organização pública militar, o Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM), organização subordinada à Secretaria de Ciência, Tecnologia e Inovação do Comando da Marinha, e teve por objetivo principal descrever e analisar o processo de formação de estratégias de mudança em sua administração entre os anos de 1990 e 2002. Tal período foi marcado por fenômenos externos ao ambiente organizacional, por mudanças de forte influência governamental e pela evolução das políticas públicas no período após a Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988. Neste estudo, foram identificadas as transformações no IPqM e foram analisados os principais fatores contextuais internos e externos que as influenciaram. Foram definidos três períodos estratégicos que descrevem os principais eventos críticos ocorridos na organização, e foi realizada uma análise teórica que possibilitou compreender a dinâmica do processo de formação das estratégias de mudança na administração do IPqM, em cada um dos períodos estudados. No primeiro momento, as estratégias foram formuladas com forte influência do ambiente organizacional. A partir do segundo período estratégico, as pressões ambientais praticamente deixaram de existir, fazendo com que a formação de estratégias refletisse a atuação dos agentes organizacionais, prevalecendo a escolha estratégica e a formação de estratégias deliberadas. Por fim, durante o terceiro período, as pressões exercidas pelo ambiente organizacional voltaram a existir, contudo os agentes organizacionais continuaram a planejar suas estratégias, ao mesmo tempo em que outras linhas de ação se formavam de maneira emergente, exigindo de seus gestores e agentes da administração capacidades para adaptar a organização a essas transformações políticas, econômicas e legais. No Brasil, o estudo da estratégia e da mudança estratégica em organizações públicas revela-se ainda mais pertinente pelo fato de não haver literatura consolidada sobre o tema. São poucos os trabalhos nessa linha de pesquisa e com essa ênfase em organizações públicas. E, em menor quantidade ainda, encontram-se os estudos relativos ao processo de formação de estratégias na administração de unidades militares. Há um verdadeiro “vazio”, uma lacuna na literatura especializada nessa área de estudos, uma vez que se encontram poucos artigos e estudos em periódicos e livros sobre o processo de formação de estratégias no seio de unidades militares brasileiras. O foco dos estudos sobre estratégia é majoritariamente em organizações privadas e empresariais, fator que, teoricamente, despertou o interesse na condução desta pesquisa, que se resume sinteticamente no presente artigo.

Palavras-Chave: Reforma da Administração Pública. Mudança Organizacional. Estratégia em Organizações Públicas. Instituto de Pesquisas da Marinha.

1. Introdução

Nossa pesquisa enfatiza o período compreendido entre 1990 e 2002. De fato, a partir do Governo Collor de Mello (1990 a 1992), com a crise definitiva do modelo desenvolvimentista baseado no papel central do Estado e na substituição de importações, o neoliberalismo enquanto projeto econômico e ideológico se propagou no país com o aval de suas elites dirigentes, garantindo abertura comercial e financeira, além de um profundo programa de reestruturação administrativa fixado no modelo do Estado Mínimo. Nesse sentido, os efeitos sobre a defesa brasileira e as Forças Armadas foram imediatos. A partir da década de 1990, os gastos em defesa foram rigorosamente limitados, contingenciados pelo governo brasileiro. De acordo com Racy e Siberfeld (2003):

(...) o Brasil apresentou ao longo do tempo uma indiscutível diminuição de seu poder militar. Desde a renúncia ao desenvolvimento da tecnologia nuclear até a redução dos gastos com o aparelho militar, que gerando a vexatória situação de se verem reduzidos o contingente e o tempo de serviço militar obrigatório, o país tem observado uma perceptível perda da capacidade de, se necessário, se defender e defender seus interesses na esfera internacional.

Nosso trabalho procura contextualizar as ocorrências e os fenômenos do ambiente externo à administração pública federal brasileira, principalmente no tocante à administração do IPqM, entre os anos de 1990 e 2002. Trata-se de um ambiente mutável e com forte influência governamental, marcado também pela evolução das políticas públicas do período após a CRFB de 1988.

As mudanças ocorridas no período em foco, resultantes de transições governamentais e das grandes transformações na linha de atuação econômica do governo federal, também implicaram a criação do Ministério da Defesa do Brasil – MD, em 1999, sendo sua criação um marco no âmbito da modernização do Estado, como instituição mediadora entre as Forças Armadas e os demais órgãos da administração pública.

Diante desse contexto, notou-se uma inconstância no ambiente organizacional, uma descontinuidade afetando todos os tipos de organizações, desde pequenas até complexas entidades governamentais. Assim, os dirigentes e gestores dessas organizações precisaram passar a considerar um número cada vez maior de variáveis que influenciam o seu cotidiano organizacional. Com a ruptura de um modelo de desenvolvimento no nível macro (o chamado modelo desenvolvimentista de Estado), um ambiente de insegurança organizacional se instaurou nos níveis meso e micro da administração pública. E, ao se confrontarem com um mundo de incertezas, dirigentes e gestores dessas organizações passaram a ganhar importância, em suas atitudes e nos seus processos decisórios. A definição de estratégias de mudanças começou a se tornar o centro de gravidade das organizações (públicas). Portanto, é exatamente nesse ponto que foi evidenciado o exercício da estratégia nas organizações.

Diversos estudos abordam a questão da estratégia e da adaptação estratégica, tais como Mintzberg, 1973; Mintzberget al., 2000; Mintzberg e Quinn, 2001; Pettigrew, 1987; Javidan, 1990; Rosseto, 1998; Oliveira, 2000. Percebe-se que o estudo das adaptações e da formação de estratégias vem crescendo e ganhando grande importância no campo da Administração e dos Estudos Organizacionais, e diversas abordagens sobre o tema são encontradas na literatura. No caso das organizações públicas, no entanto, tais estudos são menos frequentes, muito embora possamos afirmar que todos os tipos de organizações lançam mão dessa ferramenta dinâmica que é a estratégia, inclusive organizações que não visam ao lucro, como é o caso de organizações públicas militares (chamadas “unidades militares”).

As unidades militares também procuram atingir objetivos e metas previamente delineados e, com isso, utilizam estratégias para alcançar os objetivos traçados. Entretanto, são raros os estudos que avaliam a utilização de estratégias na administração de organizações militares. De

fato, pouco se analisa a dimensão gerencial dessas organizações pela busca da eficiência (relação objetivos/resultados) e eficácia (relação meios/resultados) de seus objetivos, através da utilização de estratégias em sua administração.

No Brasil, o estudo da estratégia e da mudança estratégica em organizações públicas revela-se ainda mais pertinente pelo fato de não haver literatura consolidada sobre o tema. São poucos os trabalhos nessa linha de pesquisa e com essa ênfase em organizações públicas. E, em menor quantidade ainda, encontram-se os estudos relativos ao processo de formação de estratégias na administração de unidades militares. Há um verdadeiro “vazio”, uma lacuna na literatura especializada nessa área de estudos, já que pouco se encontra em periódicos e publicações sobre o processo de formação de estratégias dentro de unidades militares brasileiras. O foco dos estudos sobre estratégia é majoritariamente em organizações privadas e empresariais (MINTZBERG, 1973; MINTZBERG et al., 2000; MINTZBERG e QUINN, 2001; PETTIGREW, 1987; JAVIDAN, 1990; ROSSETO, 1998; OLIVEIRA, 2000, etc.).

Portanto, a partir do estudo de uma unidade militar da Marinha do Brasil, procuramos acrescentar dados históricos e empíricos que podem contribuir para a construção de conceitos e a formação de estratégias de mudança na administração de uma unidade militar. Procuramos, com base neste trabalho, resgatar e retratar o processo de formação de estratégias na administração de organizações do Comando da Marinha, a partir do estudo de caso do Instituto de Pesquisas da Marinha¹.

2. ESCOLHAS TEÓRICAS

Delineia-se nesta seção, uma breve revisão da literatura especializada que serviu de motivação e sustentação inicial para a presente pesquisa. Dessa maneira, a investigação bibliográfica foi direcionada visando ao desenvolvimento do estudo empírico, apresentado ao final deste artigo.

2.1 Estratégias: uma visão geral

O conceito de estratégia não encontra unanimidade na literatura, pois desde a sua origem e a sua popularização (décadas de 1960 e 1970), o conceito enfrentou sucessivas redefinições. Embora todas essas definições converjam em um mesmo ponto, o de que a estratégia representa um elo que conecta a organização ao ambiente, a discussão a respeito da sua formulação e da sua implantação é extensa e, muitas vezes, cheia de contradições e dissensos. Alguns autores entendem que a estratégia é um conjunto de atividades indivisíveis e simultâneas, sendo a consequência de um processo dinâmico e emergente que decorre das interações entre os agentes presentes no cotidiano das organizações (MINTZBERG; AHLSTRAND; LAMPEL, 2000; QUINN, 1980). Já outros autores entendem ter a estratégia um caráter prescritivo, intencional e racional, existindo uma clara distinção entre planejamento e ação, ou seja, a estratégia deve ser primeiro formulada para posteriormente ocorrer a sua implementação (ANSOFF, 1965; STEINER, 1969; CHANDLER, 1962).

Para Mintzberg e Quinn (2001), a formação de estratégia tem como bases a dimensão deliberada e a emergente, que formam os extremos de um *continuum*, ao longo do qual as estratégias criadas no mundo ideal e no mundo real podem ser visualizadas em algum ponto do traçado (MINTZBERG; QUINN, 2001). Segundo Mintzberg et al (2000), as estratégias deliberadas são previstas no processo formal do planejamento estratégico e, por uma série de razões, podem vir a ser realizadas ou não. Já as estratégias emergentes não foram previstas no planejamento estratégico formal, porém são geralmente realizadas no sentido de reorientar as decisões estratégicas da organização às demandas ambientais.

Como mostra a figura 1, as intenções plenamente realizadas podem ser chamadas de estratégias deliberadas, como também as não realizadas também podem ser assim chamadas, já que estratégias pretendidas nem sempre são realizadas e, as estratégias que se criam através

de um padrão forte de consistência no comportamento passado podem ser chamadas de estratégias emergentes.

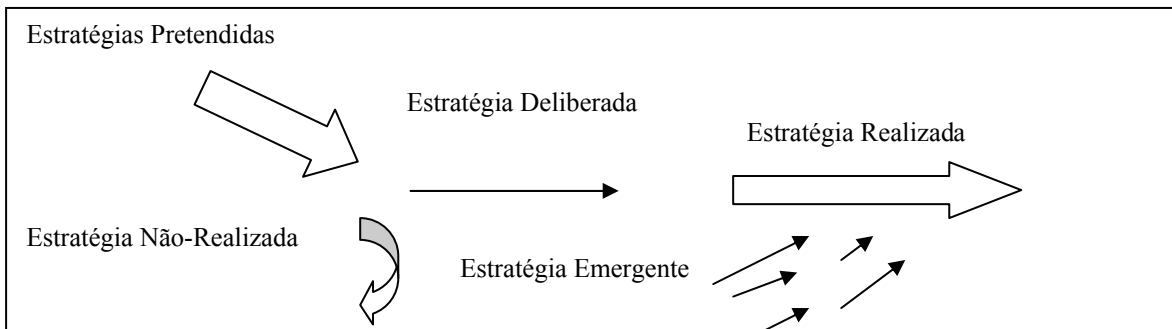


Figura 1. As estratégias deliberadas e emergentes
Fonte: Adaptado de Mintzberg (1987)

2.2 Ambiente organizacional

O conceito de ambiente organizacional tem sido objeto de vários estudos com vistas a explicar o desenvolvimento ou o sucesso (ou não) de uma organização, sendo ela pública ou privada. No entanto, devido a necessidade de se definirem e conhecerem os componentes que alicerçam esse ambiente organizacional, foram-se desenvolvendo teorias administrativas onde as organizações são vistas como sistemas abertos que precisam adaptar-se às condições externas mutantes (BOWDITCH e BUONO, 1999).

Tal concepção enfatiza que a interação organização-ambiente é extremamente dinâmica, ocorrendo a predominância de interesses por ambos os lados, que tentem sempre alcançar os seus objetivos, nem sempre convergentes. Logo, diante desse contexto, a relação entre a organização e o seu ambiente se encontra em constantes ajustes, não só pela ação do ambiente, mas também pela ação dos líderes organizacionais, sendo esta fronteira (organização x ambiente) extremamente flexível, dinâmica, tensa e dialética, como podemos observar a figura a seguir:

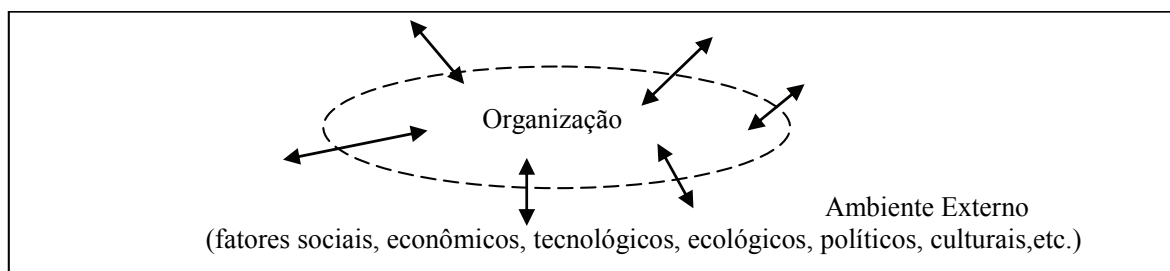


Figura 2. A organização como sistema aberto
Fonte: Oliveira, p. 31.

Como podemos observar na figura 2, as organizações quando identificadas como sistemas abertos necessitam realizar trocas com o ambiente onde, segundo Rosseto e Rosseto (2001, p.309), a principal característica dos sistemas abertos é a sua adaptabilidade, ou seja, seu “processo contínuo de aprendizagem e de auto-organização em face das condições do ambiente”. O processo pode adquirir características menos convergentes, ocasionando tensões e contradições entre os direcionamentos do ambiente (por exemplo: econômico, com a evolução do capitalismo; político, com a reforma do Estado; cultural, com o dinamismo dos padrões de consumo e dos estilos de vida, etc.) e os objetivos da organização. Essas tensões poderão ser ainda mais graves dependendo do tipo de organização e de seus objetivos

centrais: uma organização pública, por exemplo, tende a sofrer mais diretamente os efeitos dos processos de reforma do Estado e eventuais cortes no orçamento governamental.

Organizações públicas ou privadas, com ou sem fins lucrativos, tratam diariamente com dois diferentes ambientes, o interno e o externo. O ambiente interno é referente aos impactos gerados no poder, na estrutura, na hierarquia, no tamanho, nos processos e nos sistema de decisão que interferem na definição e execução das estratégias. E o externo se refere às forças (econômicas, políticas, sociais, culturais, tecnológicas, ecológicas, etc.) que atuam fora dessas organizações, pressionando para que as mesmas transformem o seu posicionamento, sua relevância, suas rotinas e suas metas.

Segundo Mintzberg (1995), a dinâmica do ambiente pode afetar profundamente as estratégias das organizações, fazendo com que elas realizem profundas e radicais mudanças. Assim, percebe-se que empresas competitivas, por exemplo, vêm-se obrigadas a submeter-se, de forma imediata, às exigências do seu ambiente, o mesmo não sendo exigido de uma empresa onde o ambiente é estável e sem concorrência.

É claro que essa esquematização proposta por Mintzberg (1995) é bastante simplificadora da realidade. Os processos de globalização dos anos 1980 até os dias de hoje tornam os ambientes organizacionais muito mais complexos e cada vez menos estáveis, desafiando a concepção elaborada pelo autor. As fronteiras entre o internacional e o nacional, entre o privado e o público, entre a ética da competitividade e a do bem comum, entre as leis do mercado e a própria lógica da democracia, entre outras, têm-se tornado cada vez menos claras, mais porosas – o que nos impõe uma verdadeira reflexão teórica acerca do conceito de ambiente organizacional. Nós utilizamos essa proposta, porém, a título de compreensão introdutória do campo teórico, bem como de seu insuficiente desenvolvimento.

2.3 A Adaptação de Estratégias no Ambiente Organizacional

A Teoria das Organizações foi evoluindo e surgiram a Teoria Neoclássica e a Teoria das Relações Humanas, que introduziram as primeiras abordagens do indivíduo na organização. E logo surgiu a preocupação dos estudiosos organizacionais em identificar a integração dos elementos de uma organização. E, com isso, a Teoria das Organizações evoluiu na tentativa de explicar o funcionamento das organizações através do conceito de sistemas compostos por vários elementos que se inter-relacionam em torno de um propósito.

Até aqui era considerado por essa Teoria que a organização era um sistema relativamente fechado, cujo sucesso dependia das manobras internas e do alcance de metas e tarefas estabelecidas, sendo dada pouca atenção à adaptação da organização às mudanças no ambiente externo. Conseqüentemente, essa teoria não conseguia explicar os fenômenos que ocorriam na organização frente às transformações sócio-políticas e econômicas, principalmente no período de 1950 a 1970.

Estudos realizados por Javidan (1990), Boecker (1991) e Pettigrew et al., (1992), associando a crescente incerteza ambiental às pressões entre empresa e ambiente, resultaram no reconhecimento de que fatos ocorridos fora dos limites da organização são tão importantes quanto aos ocorridos internamente. Pois os fatos externos à organização podem influenciar a realidade da empresa privada, por exemplo, e tornar impossível reconhecê-la sem o entendimento do ambiente no qual ela atua.

Logo, partindo do pressuposto acima, os dirigentes e gestores responsáveis pela tomada de decisões passam a estar freqüentemente envolvidos no gerenciamento das interações entre a organização e seu ambiente. Para tanto, adotam estratégias na tentativa de se antecipar e melhor se adaptar a mudanças ambientais, como também para controlar, ou mesmo criar, seus próprios e novos ambientes (BOWDICH e BUONO, 1999).

2.4 Definindo estratégia

Cabe aqui destacar o entendimento de Mintzberg (1994), que afirma ser a estratégia um processo a ser utilizado de diversas maneiras, sendo que quatro que se destacam como as mais comuns:

- Estratégia como um plano, a forma de como sair daqui e chegar onde se quer.
- Estratégia como uma ação padrão, executada pela organização: por exemplo, uma organização que introduza no mercado regularmente produtos muito caros está usando uma estratégia de produtos “*high end*”.
- Estratégia como posicionamento: isto é, refletindo decisões para oferecer produtos particulares ou serviços em mercados particulares.
- Estratégia como perspectiva: isto é, visão e direção, todos dividem a mesma ideologia, o mesmo “caráter” organizacional, independente de suas funções.

Certo é que para que se possa formular uma estratégia, deve-se possuir níveis consideráveis de análise e criatividade, não apenas um ou outro. Estratégia não é apenas um plano ou um padrão. Estratégia é o conjunto de planos, padrões, posições e perspectivas adotados para direcionar o comportamento e a situação da organização. Pode-se ir além e definir estratégia como um caminho, ou maneira, ou ação estabelecida e adequada para alcançar os resultados da organização, compreendendo todas as decisões, planos, ações, recursos, posições, padrões e perspectivas que se fizerem necessários para que tais resultados sejam atingidos.

Os estudos que analisam o processo de formação de estratégias são inúmeros, bem como diversificados. Entretanto, Mintzberg et al. (2000) identificam dez escolas de pensamento a respeito de formulação de estratégias como sendo as mais significativas. Tais escolas, juntamente com o adjetivo escolhido pelos autores como sendo o que melhor parece captar a visão que cada uma tem do processo de estratégia, estão reunidas em três grupos distintos, a saber:

Quadro 1. As escolas de pensamento estratégico
Fonte: Mintzberget al. (2000).

Natureza da escola/escola	Formulação de estratégia como um processo
Escolas prescritivas	
Escola do <i>design</i>	Conceitual
Escola do planejamento	Formal
Escola do posicionamento	Analítico
Escolas descritivas	
Escola empreendedora	Visionário
Escola cognitiva	Mental
Escola de aprendizado	Emergente
Escola do poder	De negociação
Escola cultural	Coletivo
Escola ambiental	Reativo
Escola de configuração	Transformador

As escolas caracterizadas como sendo de natureza prescritiva estão mais focadas em descrever como as estratégias devem ser formuladas e menos em analisar como elas são, de fato, formuladas. Já as escolas consideradas como de natureza descritiva se preocupam menos com a prescrição do comportamento estratégico ideal e passam a focar suas atenções na descrição de como as estratégias são, de fato, formuladas (MINTZBERG; LAMPEL; AHLSTRAND; 2000).

A Escola do Design representa a primeira e mais influente visão do processo de formulação de estratégias, amplamente utilizada e divulgada ao longo das últimas décadas. Seu foco está na formulação de estratégias num processo de concepção interna das organizações.

A Escola do Planejamento, ora baseada na escola anterior, teve sua origem nos trabalhos de H. Igor Ansoff em *Corporate Strategy*, de 1965. Caracteriza-se por uma organização estruturada e subdividida, dando ênfase a seus planejadores.

A Escola de Posicionamento, tendo suas premissas abordadas por Michael Porter em seu livro *Competitive Strategy*, tem como idéia principal a competitividade na indústria e sugere que a maior margem de lucros da organização (neste caso, empresa) é resultado do somatório individualizado de cada unidade da empresa.

A partir da Escola Empreendedora surge uma nova tendência no meio acadêmico e intelectual dos estudiosos da estratégia, ou seja, de se fazer entender o processo de formação de estratégias em todos os seus aspectos, à medida que ele se desdobra, pois até então as escolas aqui comentadas tinham como foco abordar a maneira ideal de “fazer” estratégias, procurando prescrever, ou seja, ordenar previamente de maneira explícita, o processo de formação de estratégias.

No pensamento da Escola Cognitiva, a formação de estratégia é um processo cognitivo na mente do estrategista, ou seja, ela busca a origem das estratégias ao estudar os processos mentais de sua criação, emergindo como perspectivas, nas formas de conceitos, mapas, esquemas e molduras formadas pela interpretação pessoal das informações vindas do ambiente.

Já a Escola de Aprendizado entende que a estratégia é um processo emergente que se origina em toda a organização através do que seus membros (individual ou coletivamente) aprenderam ao longo do tempo. As estratégias seriam o aprendizado da organização que emerge por intermédio do fluxo das ações organizacionais.

A Escola do Poder focaliza a formação da estratégia como um processo de negociação, que é dividido em duas dimensões. A primeira chama-se de micro poder e enxerga o desenvolvimento da estratégia dentro das organizações como um fenômeno político. A segunda divisão dessa escola é designada de macro poder, esta visualiza a organização como uma entidade que usa seu poder sobre os outros e seus parceiros de alianças, realizando *joint-ventures* e outras redes de relacionamento para negociar suas estratégias.

Em posição antagônica a Escola de Poder, a Escola Cultural entende a estratégia como um processo social baseado em culturas distintas. Enquanto o poder se concentra em interesse próprio e fragmentação, a cultura se volta para os interesses comuns e para a integração dentro da organização, ou seja, defende a manutenção da cultura organizacional, resistindo a mudanças que gerem estratégias instáveis e grandes mudanças em suas crenças e valores organizacionais.

Outra corrente descritiva é a Escola Ambiental que coloca a estratégia como um processo reativo, ou seja, a organização é considerada um ente passivo que consome seu tempo reagindo a um ambiente que estabelece a ordem a ser seguida. A Escola Ambiental é caracterizada pela sua passividade estratégica em relação ao ambiente externo, pois esse ambiente determinaria as estratégias em função de seu grau de estabilidade ou instabilidade, além de estabelecer as pressões institucionais de cunho político e ideológico que são sofridas pela organização.

A última visão estratégica a ser apontada é a da Escola da Configuração, que entende estratégia como um processo de transformação, ou seja, trata-se finalmente da reunião eclética de todos os pensamentos estratégicos, numa integração pacífica entre configuração e transformação.

Segundo Pettigrew (1987), existem períodos de ajuste estratégico que podem ser revolucionários ou incrementais. Os ajustes revolucionários acontecem quando ocorre a

transformação de uma configuração para outra, existindo a ruptura da estabilidade mantida pela configuração anterior. Por outro lado, acontece o ajuste incremental quando a configuração permanece a mesma, ocorrendo apenas ajustes ideológicos dentro dessa mesma configuração.

Tais escolas são tipos ideais que nutrem a reflexão sobre o fazer estratégico. Assim, as estratégias são formuladas por meio da combinação do conhecimento das várias escolas estratégicas, tornando a formação da estratégica uma entidade mista. Um estudo de estratégia que não considerar todos os aspectos de todas as escolas não estará completo em todos os seus sentidos.

Segundo Mintzberg et al. (2000): “todo processo de estratégia precisa combinar vários aspectos das diferentes escolas. Será que alguém pode imaginar a geração de estratégia em qualquer organização séria sem aspectos mentais e sociais, sem as demandas do ambiente, a energia da liderança e as forças da organização, sem concessões entre o incremental e o revolucionário? (...) Os maiores fracassos da administração estratégica ocorreram quando os gerentes levaram um ponto de vista demasiado a sério”.

3. Escolhas Metodológicas

A perspectiva aqui adotada é a de que o processo de formação de estratégias é completamente dinâmico e permeado de conflitos, podendo ser constituído tanto de processos formais de construção de estratégia (estratégias deliberadas), quanto de processos informais de formação de estratégia (estratégias emergentes).

E, para que se torne possível a compreensão do processo de formação de estratégias dentro do Instituto de Pesquisas da Marinha, é necessário partir da percepção de oficiais militares e servidores civis, ocupantes de cargos em setores importantes da administração. Essa percepção foi pesquisada por meio de métodos qualitativos e entrevistas semi-estruturadas.

Cumprir destacar que, no presente estudo, optou-se pela abordagem qualitativa, já que, conforme Richardson (1985, p. 39), “pode-se afirmar que, em geral, as investigações que se voltam para uma análise qualitativa têm como objetivo compreender situações complexas ou estritamente particulares”. Além disso, Miles e Huberman (1984) defendem o uso de abordagens qualitativas menos estruturadas, argumentando que estas se justificam em estudos que tratam de situações complexas e/ou pouco conhecidas. Utilizando o raciocínio de que o objetivo deste trabalho (qual seja, analisar o processo de formação de estratégias na administração do Instituto de Pesquisas da Marinha) é complexo e estritamente particular, além de pouco conhecido, pode-se justificar a opção pela abordagem qualitativa para a realização desta pesquisa.

E ainda, no presente estudo predomina o método de estudo de caso histórico-organizacional (TRIVIÑOS, 1987), tendo em vista que o interesse do pesquisador recai sobre a vida de uma organização, que, nesta pesquisa, será o Instituto de Pesquisas da Marinha.

4. O contexto externo

Nessa seção, abordaremos alguns aspectos relativos ao contexto externo, analisando dessa forma as mudanças ocorridas no setor da Administração Pública Federal brasileira no período 1990-2002.

Inicialmente, durante a década de 1980, destacaram-se os processos de globalização, quando, conforme Castro e Carvalho (2002, p. 111), diversos Estados se ajustaram a novas condições econômicas mundiais; embora se evidenciassem as modificações no ambiente internacional, as transições no Brasil foram lentas, já que permaneciam as estruturas estatais criadas durante o governo militar (1964-1985). O governo brasileiro se viu em graves dificuldades econômicas, sendo que a inflação atingiu patamares superiores a quatro dígitos, conforme

figura 3, que demonstra os índices anuais acumulados para medição da inflação, medidos pelo IPCA e pelo IGP-M.

Em 1989, Fernando Collor de Mello foi eleito Presidente da República, a sua eleição foi motivada por vários fatores, tais como a instabilidade social produzida pela grave crise econômica pela qual o país atravessava (inclusive com altos índices de inflação). Em seu governo, Collor anunciou um pacote econômico, o Plano Brasil Novo, a partir do qual pretendia acabar com a crise, promovendo um reajuste na economia e, com isso, prometendo elevar o país do terceiro para o primeiro mundo. Em seguida, Collor reintroduziu o cruzeiro em substituição ao cruzado novo implantado por Sarney e, também, realiza um bloqueio por 18 meses, em saldo de contas correntes, cadernetas de poupança e demais investimentos superiores a Cr\$ 50.000,00. Novamente os preços são tabelados e gradualmente liberados, sendo os salários pré-fixados e depois negociados entre patrões e empregados. Os impostos e tarifas foram aumentados, criou novos tributos e suspendeu incentivos fiscais não garantidos pela Constituição de 1988.

INFLAÇÃO ACUMULADA AO FINAL DE CADA

ANO

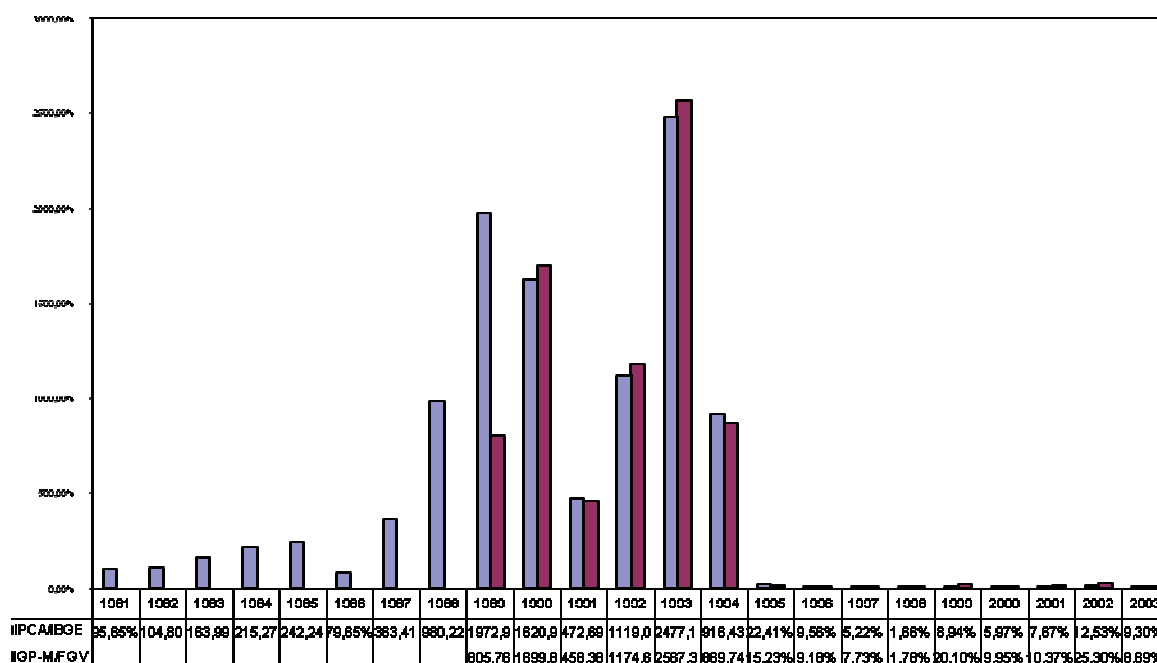


Figura 3. Os índices anuais acumulados para medição da inflação.

Fonte: site <<http://www.portalbrasil.net>>. Acesso em 13 Ago 2010

Cabe ressaltar que a adoção de tais medidas, rotuladas como Plano Collor 1, levou o país a mergulhar em um processo recessivo, a inflação volta a subir e a média acumulada de 1990 é de 1.699,87 %, medidos pelo IGP-M, conforme demonstra a figura 3. Em janeiro de 1991, o governo adotou o plano Collor 2, mantendo uma política de juros altos e tentando desindexar a economia com novo congelamento de salários e preços. Entretanto, visando a incentivar a concorrência no setor industrial, o governo dá início ao cronograma de redução das tarifas de importação. E, ainda, dá início ao Programa Nacional de Desestatização, sendo a Usiminas a primeira estatal a ser privatizada, em leilão realizado em outubro de 1991.

Após um processo de *impeachment*, Collor foi afastado da presidência e, certo de sua derrota no Senado, renunciou em 29 de dezembro de 1992. Com isso, assumiu a presidência em

caráter efetivo o vice-presidente Itamar Franco, sendo o seu governo marcado por frequentes trocas de ministros. A inflação manteve uma tendência crescente e, no final de 1993, o índice anual acumulado foi de 2.567,34%, medidos pelo IGP-M (vide Figura 3). Entretanto, sua principal realização foi dar início, no final do ano de 1993, ao processo de estabilização da economia, quando anunciou o Plano Real, a ser implantado ao longo de 1994.

Apesar das inúmeras acusações de adesão ao neoliberalismo e ao chamado Consenso de Washington, salienta-se que, segundo Bacha (2008), o Plano Real foi um divisor de águas na história econômica do Brasil do período pós-guerra, pois não somente ele liquidou com a hiper-inflação, como redefiniu os termos em que se faz política econômica no país. De fato, o Plano Real e a consequente estabilidade econômica foram os principais responsáveis pela modificação das rotinas administrativas adotadas pelo Instituto de Pesquisas da Marinha.

Após um ano da implantação do Plano Real, o seu idealizador, Fernando Henrique Cardoso, foi eleito à presidência, permanecendo até 2002 (um ciclo de dois mandatos). Esse governo já trazia o sucesso inicial do Plano Real em várias frentes: “ocorreu uma desinflação progressiva, interrompendo-se o processo hiper inflacionário que desestabilizava intensamente a economia; o nível de atividades acelerou-se, ampliando o emprego e reduzindo as taxas de desemprego; a renda apresentou um cenário que há muito não se via no mercado econômico; a distribuição da renda desconcentrou-se e a pobreza diminuiu, principalmente após a elevação do salário mínimo em maio de 1995” (DIEESE, 1999b).

Após março de 1995, o Plano Real iniciou a sua fase de insucesso, já que, conforme estudos do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos (DIEESE, 1998; 1999a; 1999b; 2000), a vulnerabilidade da economia brasileira começou a ficar evidente, mesmo que de uma maneira muito tímida. Uma crise no México causou reflexos na economia brasileira, provocando uma tímida desvalorização do real – de 5,2 % (DIEESE, 1998). O governo brasileiro procurou rebater tais reflexos econômicos através de uma alta da taxa básica de juros para 35% ao ano (DIEESE, 1998), visando a atrair capitais externos e reduzir o crescimento do consumo interno e segurar qualquer tendência de alta na inflação. Tais medidas causaram impacto negativo no comportamento do emprego e da produção industrial.

A partir de 1996 o panorama econômico brasileiro se apresentou de forma positiva, pois se manteve a desinflação, muito embora a trajetória de crescimento e desconcentração de renda tenha sido interrompida, tendo em vista uma nova crise internacional em outubro de 1997, causando reflexos na economia brasileira. Esse processo culminou com a desvalorização do real em 1999.

Além disso, o governo de Fernando Henrique Cardoso realizou o maior processo de privatização da história brasileira, a do Sistema Telebrás, finalizado em julho de 1998, onde alcança um clima de euforia no governo. No entanto, mesmo com as privatizações não logrou reter a diminuição das reservas financeiras internacionais no mercado brasileiro e as autoridades econômicas brasileiras articularam um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) e países desenvolvidos, conseguindo uma linha de crédito para impedir o ataque à moeda nacional. Tal acordo submeteu o Brasil a um forte controle exercido pelo FMI, sendo necessário o corte de gastos e superávits primários.

4.1 A Execução Orçamentária e Financeira da Administração Pública Federal

Tendo o presente trabalho como foco a compreensão do processo de formação de estratégias de administração no Instituto de Pesquisas da Marinha, no período de 1990 a 2002, através de um estudo realizado nos setores de aquisição, recebimento e distribuição dessa organização militar pertencente ao Ministério da Defesa (e, por conseguinte, ao Governo Federal), torna-se oportuno entender a sistemática pela qual a Administração Pública exerce as suas atividades.

A fim de definir o orçamento público, recorreremos ao Manual de Despesa Nacional (STN, 2008), segundo o qual orçamento público é a previsão da receita e a fixação da despesa para determinado exercício financeiro. E ainda, conforme preceitua o art. 166 da Constituição

Federal, o orçamento é o plano de conjunto das necessidades monetárias do Estado para determinado período, discutido e aprovado pelos órgãos de representação do Estado.

Conforme preceitua a Lei nº 4.320/1964, que dispõe sobre as normas gerais para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da união, todas as receitas e despesas fazem parte do orçamento. A Lei nº 4.320/1964, representa o marco fundamental da Classificação da Receita Pública Orçamentária. A despesa pública, por sua vez, é aquela executada por entidades públicas e que depende de autorização legislativa para sua realização, por meio da Lei Orçamentária Anual ou de Créditos Adicionais, pertencendo ao exercício financeiro da emissão do empenho.

Já o processo de licitação, conforme preconizado na Lei 8.666 (Brasil, 1993), baseia-se no fato em que todas as aquisições realizadas por entidades públicas deverão ser precedidas por licitação, que nada mais é do que a busca pela melhor alternativa de aquisição existente para a organização.

5. ESTUDO EMPÍRICO DO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS NO IPqM

Como já afirmamos, para alcançar seu objetivo, a pesquisa foi desenvolvida por meio de um estudo de caso simples (YIN, 2001), com fundamento em uma abordagem qualitativa (RICHARDSON, 1985), definindo-se os eventos críticos e, a partir deles, caracterizando-se seus períodos estratégicos através da metodologia de Miles e Huberman (1984). Para tanto, utilizamos a técnica de entrevistas semi-estruturadas (TRIVIÑOS, 1987).

Para analisar o processo de formação de estratégias na administração do IPqM, foram identificados os principais eventos críticos que desencadearam o desenvolvimento das estratégias, pois várias delas se formaram ao longo do período que constitui este estudo de caso (1990-2002). Para explicar a formação das estratégias, foram destacados os eventos críticos que as influenciaram decisivamente, servindo-se de três critérios já utilizados por Cunha (1996), quais sejam: ênfase conferida ao tema pelos entrevistados, suas percepções acerca das consequências dos eventos e a relevância desses eventos no processo de adaptação estratégica da instituição em foco.

Esses eventos, por sua vez, foram reunidos em períodos específicos do processo de adaptação estratégica, doravante denominados períodos estratégicos. O período estratégico é definido como um conjunto de decisões que suscita um padrão de comportamento estratégico em cada referido período. Com isso, pretendemos demonstrar as possíveis mudanças provocadas, suas causas e motivações, além de analisar suas características singulares. Além disso, foi realizada uma associação entre os dados empíricos e históricos de cada fase estratégica identificada, com base na fundamentação teórica já discutida.

Na investigação do processo de formação de estratégias do IPqM, foram identificados oito eventos críticos (Quadro 2), que serão o arcabouço inicial para a identificação das estratégias formadas na instituição no período em estudo.

Quadro 2. Eventos Críticos

Fonte: Entrevistas dos Autores (2010)

Evento Crítico		Ano
1	Início do Governo Collor	1990
2	Crise inflacionária	1992
3	Implementação de novos critérios para a aquisição de bens	1993
4	Implantação do Plano Real	1994
5	Implantação do Sistema OMPS no IPqM	1997
6	Contingenciamento de recursos	1998
7	Criação do Ministério da Defesa	1999
8	Criação de Modalidade de Licitação: Pregão	2002

Com base no Quadro 2, entre 1990 e 2002, foram definidos três períodos estratégicos (Quadro 3) relevantes para o processo de formação de estratégias na administração do IPqM que, caracterizados por um conjunto de decisões adotadas, conformam um padrão de comportamento estratégico e se identificam com base nas escolhas teóricas orientada nesta pesquisa.

Quadro 3. Períodos Estratégicos

Fonte: Entrevistas dos Autores (2010)

Descrição		Anos
1	A Instabilidade na Gestão Organizacional	1990 - 1993
2	Adequação à nova realidade da economia brasileira e ao sistema OMPS	1994 - 1998
3	Postura estratégica frente aos obstáculos	1998 - 2002

Período estratégico 1 e sua análise teórica: ainstabilidade na gestão organizacional(1990-1993)

Em particular, três eventos críticos foram identificados: o início do governo Collor, a crise inflacionária e a implementação de novos critérios para a aquisição nos órgãos públicos. Logo, o período foi caracterizado como um momento de instabilidade na gestão organizacional do Instituto de Pesquisas da Marinha. Com esse cenário político apresentado, que muito influenciou a gestão administrativa da organização em estudo, pode-se evidenciar que o IPqM se enquadrou perfeitamente na caracterização de um sistema aberto (BORENSTEIN, 1996; ROSSETO, 1998; OLIVEIRA, 2000), já que se percebe uma interação organização-ambiente extremamente dinâmica, que sofre ajustes constantes, tanto pela ação do ambiente externo como pela atuação dos gestores.

No período estratégico, formado pelo período compreendido entre os anos de 1990 a 1993, percebeu-se a incidência de estratégias emergentes (MINTZBERG, 1978) do tipo padrão (MINTZBERG, 1987), ou seja, estratégias que foram implementadas sem prévia deliberação e que se tornaram estratégias a partir de “consistência no comportamento” (MINTZBERG, 1987). Tais estratégias foram se formando paulatinamente, levando-se em consideração a experiência dos gestores perante o turbulento ambiente organizacional. Deve-se ressaltar que essas estratégias se formaram a partir de padrões de comportamento passado, criados em resposta às pressões do ambiente, mas tudo isso sem nenhum tipo de planejamento ou intenção prévia.

No entanto, podemos também identificar que neste período ocorreu algum tipo de estratégia deliberada utilizada pelos gestores quando da adequação às regras estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), disseminadas pela Diretoria de Finanças da Marinha (DFM). Isso ocorreu no momento da mudança da moeda, planejada no início do governo Collor. Entretanto, é interessante demonstrar que, mesmo sendo deliberada, essa estratégia

apenas foi implementada pelos gestores, já que ela foi deliberada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), sendo disseminada pela Diretoria de Finanças da Marinha (DFM) que divulgou os procedimentos e rotinas necessárias.

Ressalta-se que a Estratégia de Adequação, ora utilizada para a realização da troca de moeda, já tendo sido deliberada (MINTZBERG, 1987), foi identificada em mais um momento. Ela foi desencadeada pelo Evento Crítico 3, com a mudança da regulamentação do processo de aquisições para órgãos públicos, em 1993, com a implementação da Lei 8.666 (BRASIL, 1993). Contudo, convém destacar que nesse momento a Estratégia de Adequação passou a ser emergente, já que a implementação da lei aconteceu de forma repentina, impossibilitando o planejamento por parte dos gestores do IPqM.

Dentro do período em análise, destacamos a predominância de duas das escolas de formação de estratégia (MINTZBERG et al., 2000), quais sejam a Escola de Aprendizado e a Escola Ambiental. Em primeiro lugar, a Escola de Aprendizado predominou porque as estratégias emergentes foram adotadas através de padrões de comportamento passados que foram implementados de maneira incremental, a partir das mudanças no ambiente organizacional, ocorridas por meio de transformações sucessivas (PETTIGREW, 1992; VAN DE VEN, 1992), mas igualmente de acordo com as experiências administrativas dos gestores. Já a Escola Ambiental se expressou em função do fato de terem sido as estratégias emergentes desencadeadas por uma postura reativa (MILES e SNOW, 1978) da administração do IPqM quanto às modificações ambientais.

Período Estratégico 2 e sua análise teórica: adequação ao Plano Real e ao sistema OMPS

No período de 1994-1998 ocorreram dois eventos críticos: a implantação do Plano Real e a implantação do sistema OMPS (Organização Militar Prestadora de Serviços). Dessa maneira, o período foi caracterizado como um momento de adaptação, não só à nova realidade da economia brasileira, como também ao novo perfil atribuído ao IPqM.

Percebe-se, mais uma vez, o IPqM como um sistema aberto (BORENSTEIN, 1996; ROSSETO, 1998; OLIVEIRA, 2000), tendo em vista os fatos narrados nos eventos acima, consolidando uma interação organização-ambiente dinâmica e intensa. Assim, diante ao novo cenário com a implantação do Plano Real e a Sistemática OMPS, restou aos agentes otimizar os procedimentos, até então tumultuados em função da grande turbulência ambiental existente no período anterior, mas também adequar-se à nova realidade.

A estabilidade econômica alcançada no país com o Plano Real resultou na otimização de procedimentos, fazendo com que os gestores pudessem voltar sua atenção para outras questões, como, por exemplo, o planejamento, já que a estabilidade diminuiu as pressões anteriormente exercidas pelo ambiente organizacional. E, com isso, os gestores começaram a implementar estratégias previamente planejadas, que buscavam moldar o ambiente de acordo com suas intenções. No entanto, a implementação da sistemática OMPS trouxe dificuldades para um planejamento mais efetivo, devido à dificuldade na previsão de recursos a serem executados em cada exercício.

Logo, podemos identificar que as estratégias formuladas são do tipo plano (MINTZBERG, 1987). Isso é possível porque os gestores adotam as estratégias já com prévia intenção, ou seja, tais estratégias foram previamente deliberadas. E ainda, de forma a abordar a tipologia de MINTZBERG (1978), podemos classificar tais estratégias como sendo do tipo deliberada, porque foram desenvolvidas consciente e propositadamente pelos gestores. Mas também podemos identificar a Estratégia de Adequação, quando da realização da troca de moeda, como também no advento da Sistemática OMPS, já que as estratégias foram implementadas apenas pelos gestores, sendo planejadas em escalões hierárquicos superiores.

No período em análise, identificamos que prevalecem, principalmente, a Escola do Planejamento e a Escola Cultural. A influência da Escola do Planejamento se deu porque

todas as estratégias formuladas eram previamente pretendidas e, quanto à Escola Cultural, esta pode ser percebida na medida em que as idéias de planejamento e controle predominam em todos os gestores, idéias essas trazidas principalmente pela nova Sistemática que mencionamos.

Adotando-se outro ponto de vista acerca das escolas de formação de estratégia, pode-se dizer que houve predominância dos conceitos difundidos pela Escola da Configuração (MINTZBERG et al., 2000), já que se pode dizer que o IPqM apresentou dentro do terceiro período duas configurações distintas de formação de estratégias: a primeira dentro dos conceitos da Escola do Planejamento e a segunda dentro da Escola Cultural. Com isso, existiu uma transformação organizacional refletindo no processo de formação de estratégias de uma configuração (Planejamento) para outra (Cultural). Essa transformação de uma configuração para outra pode ser classificada como revolucionária (BRUNSSON apud PETTIGREW, 1987), já que existiu a ruptura da estabilidade mantida pela configuração anterior.

Período Estratégico 3 e sua análise teórica: postura estratégica frente aos obstáculos (1998-2002)

Neste período, três eventos críticos foram identificados: o contingenciamento de recursos, a criação do Ministério da Defesa e a implementação de uma nova modalidade de licitação (Pregão). Tal período foi caracterizado como um momento de posicionamento frente às dificuldades financeiras.

Neste período estratégico, o ambiente organizacional voltou a sofrer alterações e novamente começou a exercer pressões sobre o IPqM, estando essas pressões voltadas para escassez de recursos causada pelas restrições orçamentárias. Mas, permanecendo o IPqM com características de um sistema aberto (BORENSTEIN, 1996; ROSSETO, 1998; OLIVEIRA, 2000), a organização em estudo passou a reagir a tais modificações, procurando se adaptar ao novo ambiente de dificuldades financeiras. O governo federal continuou a exercer forte influência sobre o IPqM, pois é o responsável pelas descentralizações de crédito para o Ministério da Defesa que, por sua vez repassa as dotações orçamentárias para o Comando da Marinha. Além disso, o governo federal também exerceu grande influência quando das restrições orçamentárias e, também, pela criação de uma nova modalidade de licitação que possibilitou a barganha de preços.

Ao se tratar de estratégias formuladas no período, percebe-se um equilíbrio entre as estratégias emergentes e deliberadas (MINTZBERG, 1978). Das estratégias identificadas no período, podemos considerar como emergente a estratégia do meio expediente. Pois a mesma passou a ser utilizada de acordo com consistência no comportamento dos gestores. Além disso, pode-se perceber que essa estratégia foi desencadeada pelo Evento Crítico 6, que passou a gerar pressões exercidas pelo ambiente organizacional, caracterizadas através das dificuldades financeiras existentes no período. Já no Evento Crítico 8, o planejamento foi realizado no âmbito do governo federal, ou seja, deliberada por escalões superiores, através das legislações que regulamentam a modalidade de licitação chamada Pregão e, o IPqM mais uma vez apenas implementou a estratégia.

Quando da análise das escolas de formação de estratégia que mais influenciaram o período estratégico 3, percebe-se a influencia da teoria da Escola Ambiental (MINTZBERG et al., 2000), já que as estratégias voltaram a se formar como uma reação às modificações do ambiente organizacional. No entanto, com deliberações de novas estratégias oriundas de escalões superiores ao IPqM, os gestores as implementaram após serem regulamentadas por legislações próprias do governo federal. Logo, o processo de formação de estratégia do IPqM se assemelhou às teorias da Escola do Planejamento (MINTZBERG et al., 2000), uma vez que já existia prévia intenção da administração de adotar tais estratégias, sendo as mesmas deliberadas em uma estrutura formal, em níveis hierárquicos superiores.

5. Considerações Finais

O presente estudo sobre o processo de formação de estratégias na administração do Instituto de Pesquisas da Marinha buscou preencher uma lacuna existente na pesquisa acadêmica sobre organizações públicas militares, qual seja, a necessidade de estudar e analisar, através de uma pesquisa processual (PETTIGREW, 1987; PETTIGREW, FERLIE e MCKEE, 1992; PETTIGREW, 1997), longitudinal (MILLER e FRIESEN, 1982; PETTIGREW, 1997) e contextualizada (PETTIGREW, 1987; PETTIGREW, FERLIE e MCKEE, 1992), como se formam estratégias em uma organização militar, no seio de um ambiente extremamente turbulento e regulamentado.

O trabalho descreveu o processo de formação de estratégias na administração do IPqM, sendo identificados os principais eventos críticos que ocorreram no espaço de tempo pesquisado (1990-2002). Esse espaço de tempo foi dividido em períodos estratégicos (MILES e HUBERMAN, 1984), vislumbrando as principais estratégias que se formaram em cada período.

Na pesquisa, percebeu-se, além disso, que a organização em estudo correspondia a um modelo de “sistema aberto” (BORENSTEIN, 1996; ROSSETO, 1998; OLIVEIRA, 2000), tendo em vista que o IPqM estabelece uma relação dinâmica com o seu ambiente organizacional, influenciando-o e sendo por ele influenciada. E, mais ainda, ressalta-se que as mudanças no ambiente organizacional sempre foram determinantes para a formulação de estratégias por parte da administração do IPqM.

Como podemos observar no quadro abaixo, no processo de formação de estratégias no âmbito do IPqM, foi possível identificar uma série de sete estratégias utilizadas pelos gestores da administração ao longo dos três períodos estratégicos apontados. A partir do modelo de Mintzberg (1978; 1987), quatro estratégias foram consideradas deliberadas, ao passo que três foram consideradas emergentes.

Quadro 4. As estratégias identificadas na pesquisa
Fonte: Pesquisas dos Autores (2010)

Períodos	Evento Crítico	ESTRATÉGIAS	Tipologia de Mintzberg	Local de Planejamento	Nível
1	1	Adequação aos procedimentos emanados pelo STN	Deliberada	Escalões Superiores	Governo Federal
	2	Agilidade nos processos de aquisição	Emergente	-	-
	3	Criação de nova rotina para adequação à Lei n. 8.666/93	Emergente	-	-
2	4	Adequação ao Plano Real	Deliberada	Escalões Superiores	Governo Federal
	5	Otimização dos procedimentos e criação de novos Setores/Gestores - OMPS	Deliberada	Escalões Superiores	Governo Federal
3	6	Adoção de meio expediente e redução do horário de expediente	Emergente	-	-
	7	-	-	-	-
	8	Adequação à nova modalidade: negociação de preços	Deliberada	Escalões Superiores	Governo Federal

Dessa maneira, percebe-se que a formação de estratégias deliberadas e emergentes, durante os períodos, se deu de forma equilibrada, conforme podemos observar o Quadro 4, não houve uma superioridade quantitativa importante de um tipo de estratégia em relação a outro. Ao mesmo tempo, foram observados aspectos em conformidade com as escolas de formação de estratégias (MINTZBERG et al., 2000), quando das alterações nos padrões de formação de estratégias, de acordo com a situação do ambiente organizacional. Logo, quando a pressão

ambiental era intensa, como no primeiro período, prevaleceram as Escolas de Aprendizado e Ambiental. Já no segundo período prevaleceu a Escola de Configuração, graças à variação nítida entre padrões defendidos pelas Escolas de Planejamento e Cultural. No terceiro período, prevaleceram a Escola Ambiental e a de Planejamento.

6. Referências

- ANSOFF, I. **Estratégia Empresarial**. McGraw-Hill: São Paulo, 1965.
- BACHA, E. Prós e Contras do Plano Real. **Revista online A Tribuna**. Disponível em <<http://www.tribunatp.com.br/>> Acesso em 06 mai. 2010.
- BOECKER, W. Organization strategy: an ecological perspective. **Academy of Management Journal**, v. 34, n.3, p. 613-635, 1991.
- BORENSTEIN, Carlos Raul. **A dinâmica do sistema de poder nas organizações do setor elétrico Brasileiro: o caso da Eletrosul**. 1996. 196f. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Centro Tecnológico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.
- BOWDITCH, J. I.; BUONO, A. F. **Elementos de comportamento organizacional**. São Paulo: Pioneira, 1999.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. São Paulo: Saraiva, 2009.
- _____. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Os avanços da reforma na administração pública: 1995-1998**. Brasília, MARE, 1998.
- _____. Ministério do Planejamento. **Reforma do aparelho do Estado**. Brasília: Câmara de Reforma do Estado, 1995.
- CASTRO, M. F.; CARVALHO, M. I. V. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil: os anos 1990. **Revista de Sociologia e Política**, n. 18, p. 109-129, 2002.
- CHANDLER, A. **Strategy and structure**. MIT Press: Cambridge, 1962.
- CUNHA, C. J. C. A. **Adaptação estratégica organizacional em ambiente turbulento**. (Trabalho apresentado para Concurso de Professor Titular) Programa de Pós-Graduação em Engenharia de Produção - Departamento de Engenharia de Produção e Sistemas. Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1996.
- DIEESE. “**Crise Russa**”: mais um teste para o Real? Brasília: Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Sócio-Econômicos, 1998. Disponível pela internet no site <<http://www.dieese.org.br/bol/cju/cjuago98.html>>, acesso em 15 ago 2010.
- JAVIDAN, M. et al. Strategic Change: The search for new equilibria. **Journal of Organizational Change Management**. v 3, n. 3, p. 59-76, 1990.
- MILES, M. B.; HUBERMAN, A. M. **Qualitative Data Analysis: A source book of new methods**. Beverly Hills, C. A.: Sage, 1984.
- MILES, R. E.; SNOW, C. C. **Organizational Strategy, Structure and Process**. New York: McGraw-Hill, 1978.
- MINTZBERG, H. Strategy Making in three modes. **California Management Review**, v.16, n. 2, p. 44-53, 1973.
- MINTZBERG, H. Patterns in strategy formation. **Management Science**, v.29, n. 9, p. 934-48, 1978.
- MINTZBERG, H. The strategy concept: Five P’s for strategy. **Califórnia Management Review**, v. 30, n. 1, 1987.
- MINTZBERG, Henry. The Fall and Rise of Strategic Planning. **Harvard Business Review**, p. 107-114, 1994.
- MINTZBERG, H. **Criando Organizações Eficazes: estruturas em cinco configurações**. São Paulo; Atlas, 1995
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B.; LAMPEL, J. **Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico**. Porto Alegre: Bookman, 2000.

- MINTZBERG, H.; QUINN, J. B. **O processo da estratégia**. 3. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.
- OLIVEIRA, L. C. P. de. **A estratégia como estratagema: um estudo de caso na indústria da construção civil – setor de edificações**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2000.
- PETTIGREW, A. Strategy Formulation as a Political Process. **International Studies of Management and Organization** (Summer 1977:78-87).
- PETTIGREW, A. “Context and action in transformation of the firm.” **Journal of Management Studies**, v. 24, n. 6, p. 649-670, Nov. 1987.
- PETTIGREW, A.; FERLIE, E.; McKEE, L. **Shaping Strategic Change**. London: Sage Publications Ltd., 1992.
- PETTIGREW, Andrew M. What is a processual analysis? **Scand. J. Management**, Vol. 13, nº 4, pp.337-348, 1997
- QUINN, J. B. Strategies for change: logical incrementalism. Sloan. **Management Review**, 1980.
- RICHARDSON, R. J. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. São Paulo: Atlas, 1985.
- ROSSETO, C. R.; ROSSETO, A. M. Comportamento estratégico segundo a teoria de Miles e Snow em empresas familiares de edificações na construção civil: um estudo multicaso. **Anais do II EGEPE**, Londrina, PR, p. 821-832, 2001.
- ROSSETO, C. R. **Adaptação estratégica organizacional: um estudo de multicaso na indústria da construção civil – setor de edificações**. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 1998.
- STEINER, G. **Top management planning**. London: TheMcMillanCompany, 1969.
- TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.
- VAN DE VEN, A. H. Suggestions for studying strategy process: a research note. **Strategic Management Journal**, v. 13, n. 1, p. 169-188, 1992.
- YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

ⁱ Como um instituto de pesquisas científicas e tecnológicas, o Instituto de Pesquisas da Marinha (IPqM) integra o Sistema de Ciência e Tecnologia do país e construiu, em seus mais de 50 anos de vida, um patrimônio de conhecimentos científico e tecnológico altamente relevante para a tecnologia militar que, para tanto, possui expressiva capacitação tecnológica e conta com mais de cem pesquisadores militares e civis, doutores e mestres, com a finalidade de atender seis áreas de interesse: Armas, Guerra Eletrônica, Sistemas Sonar e Acústica, Sistemas Digitais, Materiais e Sistemas Inerciais. Em 1997, dadas as especificidades de suas atividades, e obedecendo ao novo sistema de controle de custos implantado em alguns setores da Marinha, as ICT (Instituição Científica e Tecnológica) foram alçadas à categoria de Organizações Militares Prestadoras de Serviços de Ciência e Tecnologia - OMPS-C (MARINHA DO BRASIL, 2009). Este tipo de organização opera de forma similar a uma empresa privada, tendo que gerar seus próprios recursos para sustentar-se.