

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO

"A FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS EM  
EMPRESAS ESTATAIS - A ANÁLISE  
DE UM CASO: A CESA."

Autor: **LUIZ TATTO**

Orientador: Prof. Dr. Roberto Costa Fachin

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Administração para obtenção do título de Mestre em Administração.

Porto Alegre

1987

**UFRGS**  
Escola de Administração  
BIBLIOTECA  
R. Washington Luiz, 855  
Fone: (51) 316-3840 - Fax: (51) 316-3991  
CEP 90010-460 - Porto Alegre - RS - Brasil

COMISSÃO EXAMINADORA

Roberto Costa Fachin - Dr.  
Orientador

Antonio Carlos Coitinho Fraquelli - MS

José Hugo Ramos - Dr.

Data de Aprovação: ...../...../.....

A minha esposa, Loraine, por seu apoio e incentivo, e ao filho Rafael, que carinhosamente cederam inúmeros momentos de convívio, tornando possível a realização deste trabalho.

A memória de meu pai, por ensinar-me viver a liberdade.

*"Nada do que já foi construído  
ergueu-se sem que alguém tenha  
sonhado com isso, alguém tenha  
acreditado que isso fosse pos-  
sível e alguém tenha querido  
que isso acontecesse."*

Charles Kettering

## SUMÁRIO

	Página
LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS.....	vii
LISTA DE FIGURAS.....	ix
LISTA DE GRÁFICOS.....	x
LISTA DE ORGANOGRAMAS.....	xi
LISTA DE TABELAS.....	xii
LISTA DE ANEXOS.....	xiii
RESUMO.....	xiv
ABSTRACT.....	xv
AGRADECIMENTOS.....	xvi
APRESENTAÇÃO.....	xviii
CAPÍTULO I	
OBJETIVOS E PROBLEMA.....	1
1. Objetivo Geral.....	1
2. Objetivos Específicos.....	2
3. Problema.....	2
CAPÍTULO II	
FUNDAMENTOS TEÓRICOS.....	5
1. O Caminho Percorrido nas Organizações.....	5
2. O Estado e suas Organizações.....	16
CAPÍTULO III	
MÉTODO.....	22
1. Introdução.....	22
2. Operacionalização da Metodologia.....	22

	Página
CAPÍTULO IV	
A ANÁLISE DE UM CASO REAL: A CESA.....	26
1. Visão Geral.....	26
2. As Estratégias da CESA.....	28
2.1. Estrutura Organizacional.....	30
2.2. Linha de Serviços.....	66
2.3. Tecnologia.....	76
2.4. Finanças.....	106
3. Os Períodos na História da CESA.....	124
4. Algumas Conclusões sobre a Formação de Es- tratégias da CESA.....	138
CAPÍTULO V	
CONCLUSÕES FINAIS.....	149
ANEXOS.....	156
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	175

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- AFCESA - Associação dos Funcionários da CESA
- BANRISUL - Banco do Estado do Rio Grande do Sul
- BNDE - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (hoje  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e  
Social)
- BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul
- CACEX - Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil S.A.
- CEAGESP - Companhia de Armazens Gerais do Estado de São Paulo
- CESA - Companhia Estadual de Silos e Armazens (a partir de  
1969), de 1952 a 1969 - Comissão Estadual de Silos e  
Armazens
- CIBRAZEM - Companhia Brasileira de Armazenamento
- CICOA - Centro Integrado de Comercialização Agrícola
- CTRIN - Comissão do Trigo Nacional
- COFRIGO - Coordenadoria de Frigoconservação
- CIENTEC - Fundação de Ciência e Tecnologia
- DEPRC - Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais
- EMATER - Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
- FECOTRIGO - Federação das Cooperativas Brasileiras de Trigo e  
Soja do Rio Grande do Sul
- FEDERASUL - Federação das Associações Comerciais do RGS
- FAO - Organização das Nações Unidas para Agricultura e Ali-  
mentação
- PROCERGS - Companhia de Processamento de Dados do RGS
- PRONAZEM - Programa Nacional de Armazenagem

RFSA - Rede Ferroviária Federal S.A.

SET - Serviço de Expansão do Trigo - Ministério da Agricultura  
ra

SUNAB - Superintendência Nacional de Abastecimento

SUPLAN - Supervisão de Planejamento

SOCAM - Sociétés de Construction D'Appareils Mecaniques

MIAG - Muhlenbau und Industrie

UFP - Unidade Frigorífica Polivalente

## LISTA DE FIGURAS

Número	Página
1. TIPO DE ESTRATÉGIAS .....	15
2. CESA - REDE OPERACIONAL .....	28
3. CESA EM 1952 - ELEMENTOS DO CONTEXTO .....	35
4. TRANSFORMAÇÃO PARA COMPANHIA EM 1969 - ELEMENTOS DO CONTEXTO .....	47
5. O MOMENTO ATUAL (1985): ELEMENTOS DE CONTEXTO ..	66
6. ARMAZEM CELEIRO .....	94
7. OPERAÇÕES BÁSICAS DE ARMAZENAGEM .....	95
8. SILO ELEVADOR .....	96
9. GRANELEIRO E SILO CONJUGADOS .....	98
10. AS ESTRATÉGIAS DA CESA .....	125

## LISTA DE GRÁFICOS

Número	Página
1. EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE ARMAZENADORA NO RGS POR SETORES - 1972 - 1985 (Anexo Nº 1) .....	157
2. EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE ARMAZENADORA DO TIPO "SILOS" NO RGS POR SETORES - 1972 - 1985 (Anexo Nº 1) .....	157
3. EVOLUÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DA CESA POR QUINQUÊNIO - 1952 - 1985 .....	37
4. DISTRIBUIÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DA CESA POR NÍVEL - 1952 - 1985 .....	38
5. EVOLUÇÃO DE CAPACIDADE DE UNIDADES ARMAZENADORAS DA CESA - 1952 - 1985 .....	74

## LISTA DE ORGANOGRAMAS

Número	Página
1. ORGANOGRAMA ESTRUTURAL (Decreto Nº 6.872/56).....	40
2. ORGANOGRAMA ESTRUTURAL (1968/69) .....	44
3. ORGANOGRAMA ESTRUTURAL (1979/83) .....	60
4. ORGANOGRAMA ESTRUTURAL (1983) .....	64

## LISTA DE TABELAS

Número	Página
1. PRIMEIRAS UNIDADES - 1952.....	69
2. UNIDADES CONSTRUÍDAS.....	70
3. REDE FUNDAMENTAL DE SILOS.....	71
4. EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE ARMAZENADORA DA CESA.....	73
5. CONSUMO DE ÓLEO E LENHA NA OPERAÇÃO DE SECAGEM 1978/ - 1981/82.....	105
6. EVOLUÇÃO DO GRAU DE ENDIVIDAMENTO E DA MARGEM DE GARANTIA DA CESA - EXERCÍCIOS 1970 - 1985.....	117
7. DISTRIBUIÇÃO DO CONTROLE ACIONÁRIO DA CESA 1982 - 1985.....	123

## LISTA DE ANEXOS

Número	Página
1. GRÁFICO Nº 1 - EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE ARMAZENADORA NO RGS POR SETORES - 1972 - 1985	
GRÁFICO Nº 2 - EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE ARMAZENADORA DO TIPO "SILOS" NO RGS POR SETORES - 1972 - 1985 .....	157
2. EVOLUÇÃO DA VINCULAÇÃO DA CESA AS SECRETARIAS DO ESTADO .....	158
3. EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DIRETIVA - 1952 - 1985 .	159
4. ESTRUTURA DE CARGOS E SALÁRIOS DA CESA EM 1985.	160
5. PRESIDENTES DA REPÚBLICA - 1950 - 1985 .....	163
6. ORGANIZAÇÕES DE FUNCIONÁRIOS DA CESA .....	164
7. GRÁFICO Nº 6 - DISTRIBUIÇÃO DAS PRINCIPAIS CULTURAS DE GRÃOS NO RGS - 1970 - 1985 .....	165
8. GRÁFICO Nº 7 - EVOLUÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO FÍSICA DOS SERVIÇOS NAS UNIDADES OPERACIONAIS DA CESA - 1964 - 1985 .....	166
9. GRÁFICO Nº 8 - DISTRIBUIÇÃO DA CAPACIDADE ARMAZENADORA NO RGS POR CLASSE DE UNIDADE - 1972 - 1985 .....	167
10. ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE - CRITÉRIOS E FÓRMULAS .....	168

## RESUMO

O estudo explora a formação de estratégias em empresas estatais, através da análise de um caso real. Utiliza-se de uma empresa estatal estadual ligada ao setor de armazenamento de cereais e produtos horti-fruti-granjeiros, localizada em Porto Alegre e cuja área de ação territorial cobre todo o Estado do Rio Grande do Sul.

O trabalho desenvolvido, consistiu em pesquisar a empresa estatal fixando os principais momentos desde a sua criação (1950) até 1985, usando a metodologia proposta por Mintzberg. Com isto, procura-se proporcionar ao leitor uma visão tão clara e segura o quanto possível de como foram se estabelecendo e surgindo as diferentes estratégias na vida da organização.

Acreditamos que o esforço empreendido tenha utilidade para as próprias organizações, como uma das formas de compreender como suas estratégias atuais influenciam suas ações futuras.

O estudo tem um caráter exploratório e busca, acima de tudo, avançar na compreensão de como as estratégias se formam para que a organização alcance seus objetivos tanto de natureza econômica como social.

## ABSTRACT

This study explores the strategy formation process in a state owned corporation. The company deals with the storage of fruit, vegetables and grain. It is located in Porto Alegre, but its activity is spread out over the State of Rio Grande do Sul.

This work consisted in surveying the company from the times previous to its creation (1950) until 1985. The objective was to put in evidence its most crucial moments, following the method proposed by Mintzberg. It tries to provide the reader with a clear vision about the rising of different strategies.

We believe this effort may be useful for corporations as a means to evaluate how current strategies influence future actions and strategies.

This study has an exploratory character and seeks, above all, an advance in the comprehension of how strategies are formed so that the organization can attain its social and economic objectives.

## AGRADECIMENTOS

A apresentação desta dissertação não teria sentido sem a manifestação expressa de reconhecimento às pessoas cuja contribuição permitiu a sua realização.

Sou devedor de gratidão ao Prof. Dr. Roberto Costa Fachin, orientador deste trabalho, que desde o nosso ingresso no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, compreendeu nosso interesse no estudo de organizações estatais. Devo-lhe o constante incentivo que me permitiu um salto qualitativo.

Sou grato ao Prof. José Antonio Giusti Tavares pelo enriquecimento intelectual na área da Ciência Política, sem o qual não teria sido possível compreender o papel e a função do Estado.

Meus agradecimentos aos executivos da CESA, particularmente à Walter Fernando Gonçalves de Albuquerque, Diretor Presidente da empresa no período de nosso estudo; à Umberto Pergher, Diretor Técnico; à Nelson Cipriani, demais funcionários e ex-Diretores, pelo tempo e gentil cooperação em facilitar e proporcionar a coleta de dados e informações.

Aos professores: Luiz Carlos Moreira da Silva, Antonio Carlos Santos Rosa, Otto Konzer, Maria Teresa Albanese, Antonio C. Fraquelli, Ernani Tadeu Oliveira, Neron Arruda Leonel, Vera Sueli Storck, Carmem Catarina Silva Handel, Edi Madalena Fracasso, A. Paulo Finger, Walter Meuci Nique, Rudolf Ornstein, Alfred Jaeger, Francisco Pedro Estra-

zulas Pereira de Souza, Fernando Bins Luce e Beatriz Moreira Luce, os quais com ensinamentos, idéias, conselhos e sugestões contribuíram à realização desta dissertação, a certeza de minha gratidão.

A todos que, direta e indiretamente, me auxiliaram, funcionários da Biblioteca, do Programa de Pós-Graduação em Administração e dos colegas que me acompanharam nesta jornada, minha gratidão.

## APRESENTAÇÃO

O presente trabalho é resultado do interesse em aprofundar o conhecimento sobre empresas estatais, de forma singular, a formação de suas estratégias.

O trabalho desenvolvido, caracterizado como estudo de caso, consistiu em pesquisar uma empresa estatal desde os momentos de sua criação até o presente (1985), procurando fixar e evidenciar seus principais momentos. Utilizamos uma abordagem descritiva. Acreditamos que ela tenha utilidade para as próprias organizações como meio de compreender como suas estratégias atuais poderiam influenciar o que elas venham a fazer no futuro.

O trabalho é composto de cinco (5) partes. Na primeira parte são explicitados os objetivos do esforço de pesquisa e o problema. Na segunda parte é apresentado o marco conceitual através de revisão da literatura pertinente. No capítulo seguinte estão descritos os procedimentos metodológicos utilizados na investigação. Na quarta parte a história da Companhia, iniciando com uma visão geral, seguida das estratégias identificadas, bem como seus períodos e algumas conclusões sobre a formação de estratégias. Finalmente, conclusão sobre as relações entre a formação de estratégias numa empresa estatal e o papel do Estado, com sugestões para futuros estudos.

## CAPÍTULO I

### OBJETIVOS E PROBLEMA

O tema da pesquisa é a formação de estratégias em empresas estatais, através de um estudo de caso. O tema, a exemplo do muçum, é tão escorregadio que mesmo quando você o encurrala, não pode estar plenamente seguro de que ele não escapará. O desenvolvimento do tema buscou alcançar os seguintes objetivos.

#### 1. Objetivo Geral

Realizar estudo descritivo do processo de formação de estratégias, buscando avançar na compreensão de como estas se formam para que a organização alcance seus objetivos econômicos e sociais.

Dadas as características próprias do tema, entende-se que são necessárias algumas explicações preliminares para a compreensão do que segue. Enquanto já se produziu grande quantidade de estudos sobre áreas específicas da organização como finanças, marketing, recursos humanos e tecnologia operacional, as questões que envolvem e determinam a linha de comportamento (estratégico) da organização no tempo, ainda tem sido pouco estudadas. Talvez, porque as questões mais factíveis

(finanças, marketing, etc...) parecem ser mais operacionais e menos abstratas do que aquelas não menos importantes como estratégia e política, por exemplo. A preferência dada aos temas e matérias mais firmes e consistentes, tem deixado este espaço organizacional pouco explorado. As palavras estratégia e política colocam questões que muitos preferem evitar, como autoridade, legitimação e poder.

A estratégia é um tema de relevância como estudo e mais importante é tentar compreender a sua formação. Muito pouco ainda se conhece sobre este tema e como ele se forma na nossa realidade brasileira e, particularmente, nas empresas estatais.

## **2. Objetivos Específicos**

Levantar informações sugestivas sobre o fenômeno de formações de estratégias, sugerir perguntas para identificar problemas mais precisos, variáveis mais relevantes e hipóteses mais significativas para estudos posteriores e formar um quadro geral sobre como se apresenta o fenômeno da formação de estratégias em suas interrelações com o ambiente, a burocracia e a liderança.

## **3. Problema**

O estudo e debate na busca de respostas satisfató-

rias às questões<sup>1</sup> a seguir apresentadas sobre um estudo de caso, deverá possibilitar a geração e evidência de hipóteses significativas ao tema proposto que é o estudo da formação de estratégias em empresas estatais. Portanto, estas questões deverão estimular e possibilitar tal propósito.

- . Que são estratégias e como elas são formadas nas organizações?
- . Quando uma estratégia é feita para controlar explicitamente decisões subsequentes, e quando uma estratégia evolui implicitamente como uma convergência num fluxo de decisões "ad hoc"?
- . Quando é que estratégias pretendidas diferem das realizadas?
- . Quais são as influências relativas das forças externas, das forças organizacionais e da liderança na formação de estratégias?
- . Quando e porquê as organizações são proativas e reativas?
- . Quais são os padrões globais perseguidos pelo processo de formação de estratégias?

Das questões propostas acima por Mintzberg e que são orientação geral ao nosso estudo de caso, nós acrescentamos mais as seguintes:

- . Qual a influência das políticas públicas na formação de estratégias?

---

<sup>1</sup> Mintzberg, H. and Waters, Jim - Steps on Research of Formation of Strategies, McGill University, april 1979 (mimeo.), colocam com muita propriedade questões que se constituem em avanço no estágio já alcançado para o tipo de problema e hipóteses que se pretende evidenciar no estudo de caso.

- . Qual a importância e como se processa a variável política na formação de estratégias?
- . Que papel desempenha a "*missão*" da empresa estatal, na formação de suas estratégias?

As respostas para estas questões emergem nos Capítulos IV e V. O Capítulo II, a seguir, apresenta o quadro teórico utilizado.

## CAPÍTULO II

### FUNDAMENTOS TEÓRICOS

#### 1. O Caminho Percorrido nas Organizações

Para a compreensão do tema em estudo, A Formação de Estratégias em Empresas Estatais, necessário se faz uma abordagem da conceituação de estratégia, de como ela se forma ou é formulada<sup>1</sup>.

Uma grande quantidade de literatura, relativamente recente, agrupada geralmente sob o título de formulação de estratégias, no setor privado, e de formulação de políticas públicas, no setor público, tem estudado a questão de como as organizações formulam e interrelacionam suas principais decisões estratégicas.

Ao ler-se um livro de ficção científica, ao ouvir-se o discurso de um político, ao assistir-se uma novela ou

---

<sup>1</sup> O sentido das palavras formação ou formulação dado por Fachin, R.C. - Sobre a Formação de Políticas Educacionais e o Papel do Conselho Estadual de Educação no Sistema Educacional do Rio Grande do Sul, 1976. Tese de livre-docência, Departamento de Ciências Sociais, UFRGS (mimeo.), em relação a políticas, pode ser utilizado neste trabalho em relação a estratégia: "quando se usa formulação se quer principalmente significar um esforço quanto possível, independente, de definir uma política para regular uma situação social qualquer. Quando se usa formação se está principalmente querendo significar um processo que envolve não só o esforço consciente de um agente decisório como todo o processo social de interação entre agentes decisórios, agentes de execução e outras forças sociais que resulta na política real". (p. 23)

um filme na televisão a questão de estratégia está sempre presente. Todos a compreendem. Poucos conseguem defini-la. Ela apresenta-se às vezes fugidia, movediça, pantanosa... astuta como a raposa, escorregadia como o muçum.

Conceituar estratégia se constitui ainda uma tarefa complicada. As tentativas já feitas por diversos autores em estudar este espaço organizacional ainda não evoluíram para conceitos universalmente aceitos<sup>2</sup>.

Apesar do crescente interesse por parte dos cientistas da administração, a questão ainda carece da necessária base descritiva para a construção proveitosa de técnicas prescritivas. Nós sabemos que ela existe. Poucos conseguem defini-la.

Hoje dois temas crescem em popularidade entre os pesquisadores que concentram seus esforços no estudo da formação ou formulação de estratégias:

a) Os que focalizam padrões gerais que parecem surgir no comportamento estratégico, embora metodologicamente sigam caminhos diferentes<sup>3</sup>. Nesta linha se encaminham os estudos desenvolvidos por Miller-Friesen e Mintzberg. Miller-Friesen entendem que para compreender o processo de formação de estratégias não é suficiente estudar-se apenas relações biva-

---

<sup>2</sup> Note-se, por exemplo, a inadequação e as dificuldades no estabelecimento de conceitos bem definidos. Ver, a respeito, Agrícola Bethlem, Os Conceitos de Política e Estratégia, Revista de Administração de Empresas, Vol. 21(1):7-15, jan/março 1981 e Jeffrey Bracker, The Historical Development of the Strategic Management Concept, Academy of Management Review 1980, Vol. 5, nº 2, 219-224

<sup>3</sup> Miller, D. and Friesen, P. - Archetypes of Strategy Formulation, Management Science, Vol. 24(9): 960-972, May 1978 e Mintzberg, H. Patterns in Strategy Formation, Management Science, Vol. 24(9):934-943, May 1978.

riadas - variável dependente e independente. A pretensão de querer estudar o comportamento de um determinado fenômeno (econômico, político, social) focando apenas duas variáveis, tem obscurecido importantes questões com igual frequência que se busca esclarecê-las. Querer supor e explicar, por exemplo, que o sucesso do seu time de futebol depende apenas de um bom treinador, que o fracasso de seu filho na escola depende do sistema escolar, que o nível de consumo de uma pessoa depende de sua renda. Isto até pode ser possível, se mantivermos as demais variáveis constantes. Será isto possível? Em ciências sociais aplicadas nós diríamos que não, muito menos dentro de organizações. Ainda não foi possível colocarmos uma organização no tubo de ensaio e estudarmos como se comportam duas variáveis. É necessário analisar a questão a partir da associação simultânea entre um razoável número de variáveis.

Mintzberg, por outro lado, entende que para melhor compreender estratégia e como ela se forma, é necessário estudar o fluxo de decisões nas organizações através de períodos suficientemente longos, para detectar o desenvolvimento e ruptura de padrões.

b) Outros estudiosos, no entanto, entendem que o melhor caminho para estudar estratégias é levar em conta o impacto do ambiente social<sup>4</sup>. Nesta perspectiva é utilizada como metodologia básica entrevistas estruturadas com administradores, cruzando mais organizações ou investigando a fundo

---

<sup>4</sup> Aharoni, Y., Maimon, Zvi and Segev, E. - Performance and Autonomy in Organizations: Determining Dominant Environmental Components, Management Science, Vol. 24(9):949-959, May 1978 e, Murray, Jr., E.A. - Strategic Choice as a Negotiated Outcome, Management Science, Vol. 24(9):960-972, May 1978.

uma situação singular - única organização, através de mais entrevistas e observações.

Embora o conceito de estratégia no mundo dos negócios tenha derivado do conceito militar de estratégia, nós vamos entendê-la como "*um padrão num fluxo de decisões*"<sup>5</sup>.

Segundo Mintzberg, a maior parte da literatura sobre estratégias pode ser agrupada no **planning mode**, no **adaptive mode** e no **entrepreneurial mode**<sup>6</sup>. O que representariam estas três (3) configurações?

O **planning mode** que corresponde à maior quantidade de publicações e na tradição tanto da ciência administrativa quanto da teoria burocrática descreve o processo como altamente ordenado e perfeitamente integrado com estratégias expostas por uma organização com interesses publicamente declarados. Nesta linha, entre outros, podemos incluir as contribuições de Ansoff e Ackoff<sup>7</sup>.

O **adaptive mode** popularizado por Lindblom, no setor público<sup>8</sup> e por Cyert & March, no contexto de negócios<sup>9</sup>, descreve o processo como a maneira pela qual muitos tomadores de decisões com objetivos conflitantes, barganham entre si para produzir um fluxo de decisões incrementais desarticuladas.

O **entrepreneurial mode** é encontrado em algumas par-

---

<sup>5</sup> Mintzberg, H. op. cit., p. 935

<sup>6</sup> Idib p. 934

<sup>7</sup> Ansoff, H. Igor, Estratégia Empresarial, São Paulo, Editora McGraw-Hill do Brasil, 1977 e, Ackoff, Russell L., Planejamento Empresarial, Rio, Editora LTC, 1974.

<sup>8</sup> Lindblom, C. E. - The Science of Muddling Through, Public Administration Review, Vol. 19(1959), pp. 79-88.

<sup>9</sup> Cyert, R. M. and March, J. G., A Behavioral Theory of the Firm, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1963.

tes da literatura econômica clássica e da administração, onde um líder poderoso e seguro de si, toma decisões corajosas segundo sua visão de futuro da organização. Entre outras, estão as contribuições dadas por Schumpeter e Ford<sup>10</sup>.

No enfoque de padrões gerais para o estudo de estratégia, se buscaria evidenciar empresas classificadas em bem e mal sucedidas<sup>11</sup>. O tipo sucesso seria: empresa adaptativa sob desafio moderado e num ambiente muito desafiador, a empresa dominante, o gigante sob fogo, o conglomerado empresarial e o inovador. Enquanto o tipo fracasso incluiria: a empresa impulsiva, a burocracia estagnada, o gigante acéfalo e o restólho.

Na mesma linha de padrões gerais, procurando desenvolver e consolidar uma metodologia própria, Mintzberg parece ter demonstrado mais claramente através de sucessivas pesquisas de tipo descritivo, em organizações singulares, localizadas nos Estados Unidos, Canadá e Alemanha, que o estudo da formação de estratégias num cenário "*ex post facto*" obteve significativo progresso. O que realiza um paleontólogo, um investigador criminal ... senão tentar reconstituir fatos, épocas, através daquilo que já ocorreu. Este parece ser um caminho que já ocorreu. Este parece ser um caminho não menos importante para conhecer a organização. Deste intensivo esfor-

---

<sup>10</sup> Schumpeter, J. A. - Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico; tradução de Maria Silvia Passos - São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Os Economistas). Cap. II - O Processo Fundamental do Desenvolvimento Econômico e, Ford, Henry - My Life and Work, New York, 1923, Apud Introdução à Teoria Geral da Administração, I. Chiavenato, McGraw-Hill (3ª edição), 1983, pp. 53-54.

<sup>11</sup> Miller, D. and Friesen, P., op. cit., p. 921.

ço de pesquisa, o referido autor sugere:

- (1) que a formação de estratégias através do tempo parece seguir alguns padrões importantes nas organizações, principalmente ciclos de vida e ciclos de mudança com permanência dentro daqueles;
- (2) que a formação de estratégias pode ser proveitosamente visualizada como a interação entre um ambiente dinâmico e o momento burocrático, com a mediação da liderança entre as duas forças e,
- (3) o estudo da interação entre estratégias pretendidas e realizadas pode direcionar para o centro deste complexo processo organizacional<sup>12</sup>.

Na perspectiva do impacto do ambiente social, Aharoni-Maimon e Segev<sup>13</sup>, acreditam que a formulação de uma estratégia por uma organização começa com a identificação de oportunidades e riscos no ambiente, entretanto, é caro e impraticável uma integral e permanente busca de todas as forças ambientais. Desse modo, os administradores não procuram identificá-las, mas apenas aqueles componentes do ambiente focalizado. Assim, a melhor estratégia para um administrador, segundo os referidos autores, seria obter um **aumento de autonomia**, concentrando esforços nos componentes ambientais dominantes.

Outro estudo, caracterizando a importância do ambiente social na determinação da escolha estratégica como um

---

<sup>12</sup> Mintzberg, H. op. cit., p. 941

<sup>13</sup> Ver, para maiores detalhes, Aharoni, Yair, Maimon, Zvi and Segev, Eli, op. cit., p. 958-959.

resultado negociado, é apresentado por Murray<sup>14</sup>. Ele acredita que com as crescentes pressões para a responsabilidade pública das empresas privadas, a zona de "segredo" estratégico para administradores de alto nível, pode ser reduzida. Pelo menos estas foram as primeiras evidências por ele descobertas em recente pesquisa de uma grande companhia de eletrecidade, cujos planos de maior significância estratégica, não foram somente **formulados** dentro da companhia, mas **negociados** implicitamente, se não explicitamente, com as partes externas à empresa.

Embora, reconhecendo-se como válidas e indicativas as colocações de Murray, há um longo caminho a percorrer. Cada organização em seu contexto social mantém e cultiva em circulação restrita questões de natureza estratégica. Determinados assuntos nem para a nossa mãe devem ser revelados, comentava um ilustre professor ao seletivo e atento grupo de discípulos. O que dizer então a nível de organização? Não devemos desconhecer que determinados assuntos detêm um poder muito forte. Assim, pensamos que em nossa cultura organizacional, a redução da zona de "segredo" estratégico ainda é um desejo, embora com o início das recentes transformações sociais por que passa a sociedade brasileira possa a vir constituir-se em realidade<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Ver, para maiores detalhes, Murray, Jr., E. A., op. cit., p. 967-969.

<sup>15</sup> Particularmente, tivemos a oportunidade de constatar que, nas duas organizações públicas que foram objeto de levantamento de dados para a realização do presente trabalho ficou evidenciado que começa a ser possível a realização de estudos neste sentido. Reporte-se, também ao documento "Avaliação & Perspectivas", 1982, Ciências Sociais, 57. Administração, SEPLAN/CNPq, p. 61.

A propósito das reais dificuldades de se estudar este espaço organizacional, é revelador lembrar Fachin<sup>16</sup>, quando trata da formação de políticas educacionais:

*"Antonio Ugalde, em A decision model for the study of public bureaucracies (Policy Sciences, Mar.1973) aponta a necessidade de estudos em profundidade de burocracias públicas e aponta dificuldades para a realização desses estudos. Emmethe em Democracy in the Administrative State, citado por Ugalde, Antonio, op. cit. p. 76, afirma que 'há segredo, decisões rápidas... Os processos de decisão tão infinitamente complexos que são ilusórios mesmo para o observador ou pesquisador melhor informado'. Também citado por Ugalde (p. 76) Guy Benveniste, em Bureaucracy and National Planning, a sociological case, study in Mexico, fez comentário semelhante: 'As portas estão mais frequentemente fechadas do que abertas. Acesso aos órgãos de formulação de políticas é poucas vezes concedido, particularmente quando se sabe que um livro será publicado'".*

Tanto para os autores que focalizam padrões gerais que parecem surgir no comportamento estratégico, quanto para os que procuram analisar o impacto importante do ambiente social, especialmente o político, na formulação de estratégias, as contradições entre estes modos continuam devendo ser pesquisados.

Das contribuições até aqui apresentadas, Mintzberg parece evidenciar uma metodologia, com base em determinados pressupostos, mais adequada para o tipo de pesquisa descritiva que nos propomos a desenvolver. Entretanto, é necessário explicitar com maior clareza e profundidade a proposta deste autor. Veremos a seguir suas principais colocações teóricas sobre o estudo da formação de estratégias.

Mintzberg<sup>17</sup> interpretava já em 1971 a questão da

---

<sup>16</sup> Fachin, R.C. - Op. cit., p. 23 (nota de rodapé nº 26).

<sup>17</sup> Mintzberg, H. - The Science of Strategy-Making, in Basil W. Denning (org.), Corporate Planning: Select Concepts, London. McGraw-Hill Book Co., 1971, p. 89-90

formação de estratégias na seguinte perspectiva:

"1. A estratégia evolui e muda com o tempo à medida que os dirigentes no nível institucional da empresa tomam decisões significativas para seu futuro, lançando novas luzes sobre o horizonte estratégico da empresa.

2. A estratégia resulta de dois tipos diferentes de atividade inteligente: algumas decisões estratégicas são motivadas por problemas impostos aos dirigentes, enquanto outras resultam da busca ativa em direção a novas oportunidades. No primeiro caso temos estratégias de solução de problemas e, no segundo estratégias de procura de novas alternativas.

3. As decisões estratégicas não são programadas e muito menos previstas com antecipação. Elas são tomadas quando as oportunidades e os problemas ocorrem. Neste sentido, as decisões estratégicas são contingenciais e baseadas em juízos de valor.

4. Como não é possível prever com clareza quando os problemas e as oportunidades surgirão, torna-se extremamente difícil integrar diferentes decisões estratégicas em uma única estratégia explícita e compreensiva.

5. Os dirigentes no nível institucional preocupam-se em atender e ouvir muitas demandas e solicitações simultâneas. São permanentemente bombardeados com informação, idéias e problemas. Estabelecem-se dificuldades sérias em poder analisar adequadamente muitas questões estratégicas. A geração de alternativas são geralmente conduzidas sem muita precisão.

6. Os dirigentes não tem programas definidos para lidar com assuntos de estratégia. Cada escolha estratégica é feita em diferentes contextos, com informações novas e incertas.

7. O dirigentes alterna-se entre a procura de oportunidades e a resolução de problemas que aparecem".  
(p. 89)

Operacionalizar estas importantes questões tem sido um desafio, tanto para os que dirigem a organização, como para os que a tem como objeto de estudo e análise.

Mais recentemente, Mintzberg<sup>18</sup>, como resultado de sucessivas pesquisas de tipo descritivo em organizações singulares, obtem significativo progresso no estudo da formação

---

<sup>18</sup> Mintzberg, H. op. cit., p. 937-944

de estratégias em organizações. Estas pesquisas, constituem-se em estudar os fluxos de decisões nas organizações através de períodos suficientemente grandes para detectar o desenvolvimento e a ruptura de padrões.

Entre outros estudos realizados neste sentido por Mintzberg, podemos citar o estudo da formação de estratégias na Volkswagem de 1934 até 1974; da intervenção americana no Vietnam de 1950 até 1974 e da de uma empresa privada canadense, a Canadian Lady, de 1939 até 1976. Como resultado desse tipo de pesquisa, o autor conclui que, em termos gerais, a formação de estratégias na maioria das organizações pesquisadas pode ser sugerida de como resolver a interação ao redor de três (3) forças básicas:

- (a) um **ambiente** que muda constantemente porém de forma irregular, com frequente descontinuidade e oscilações quebradas em sua taxa de mudança;
- (b) um sistema operacional-organizacional ou **burocracia** que acima de tudo busca estabilizar suas ações, a despeito das características do ambiente que serve, e
- (c) a **liderança**, cujo papel é ser mediador entre estas duas forças, para manter a estabilidade do sistema operacional da organização enquanto por algum momento surge sua adaptação para a mudança ambiental, coagida pelo momento burocrático e acelerada ou amortecida pela liderança<sup>19</sup>.

Tais forças são identificadas no desenvolvimento do

---

<sup>19</sup> Ibid.

nosso estudo, sugerindo o tipo de estratégia de que a organização serviu-se ao longo do tempo.

Dentro de uma perspectiva de estudar a formação de estratégias como resultado "*ex post facto*", diferentes tipos de estratégias foram identificadas por Mintzberg<sup>20</sup>: pretendidas, realizadas ou não, e realizadas (pretendidas ou emergentes), que se combinam da seguinte forma, conforme Figura nº 1 a seguir.

FIGURA nº 1 - TIPO DE ESTRATÉGIAS (Mintzberg, 1978)



- (1) Estratégias pretendidas que foram realizadas: estas podem ser chamadas estratégias **deliberadas**;
- (2) Estratégias pretendidas que não foram realizadas, talvez por causa de expectativas irreais, avaliações inadequadas do ambiente ou mudança de uma ou outra durante a implementação. Estas, podem ser chamadas estratégias **não realizadas**, e
- (3) Estratégias realizadas que nunca foram pretendidas, talvez porque a estratégia não foi pretendida no início ou talvez por motivos como na (2), aquelas que foram substituídas ao longo do caminho; estas podem ser chamadas estratégias **emergentes**.

<sup>20</sup> Ibid.

Em essência, o estudo da formação de estratégias desenvolvido por Mintzberg é de uma visão "*ex post facto*", isto é, investigar em profundidade o trajeto percorrido em organizações singulares por longos períodos de tempo. Isto coloca em evidência que o estudo da interação entre estratégias pretendidas e realizadas, pode direcionar para o centro deste complexo processo organizacional. Ele acredita e tem demonstrado ao longo dos últimos 15 anos, que este tipo de procedimento, "*pesquisa direta*"<sup>21</sup>, possibilita a geração de hipóteses capazes de serem costuradas em teorias. Estas são algumas evidências já levantadas no setor de organizações competitivas, portanto, no setor privado. O que tem sido feito e como ocorre este fenômeno na área pública e especificamente em empresas estatais?

## 2. O Estado e Suas Organizações

Nos tempos modernos, o Estado avocou para si inúmeros serviços antes considerados como do setor privado e, passou a exercê-los na forma de monopólio ou quase monopólio, surgindo desse modo a atividade estatal empresarial organizada. O exercício desta ação pode ser definido como um ato de vontade do Estado.

A presença do Estado no campo econômico<sup>22</sup> é fato

---

<sup>21</sup> Ver, para maiores detalhes, H. Mintzberg, An Emerging Strategy of "Direct Research", Administrative Science Quarterly, Vol. 24 (582-589), December, 1979.

<sup>22</sup> Ver, para uma interessante análise desta questão, Fernando Rezende, A Empresa Pública e a Intervenção do Estado na Economia: Ação Suplementar à Iniciativa Privada - Perspectivas em Face da Conjuntura Atual, In: Empresa Pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar, Brasília, IPEA/SEMOR, 1980, p. 33-85.

facilmente observável e de natureza polêmica, tanto para o cidadão comum, quanto mais para os que buscam formar uma equação de respostas razoáveis para o fenômeno. Sua presença pode estabelecer-se por absorção, por direção ou indução de setores da economia considerados vitais, antecipando ou conduzindo a sociedade para determinados caminhos ou modelos de desenvolvimento, através de organizações estatais.

A formação de empresas estatais, segundo observa Abranches<sup>23</sup>, está quase sempre ligada a *"mudanças importantes na organização das atividades produtivas... e a necessidades criadas por transformações estruturais, provocadas pelo processo de desenvolvimento, como pela dinâmica política própria a cada etapa deste processo ... pactos, alianças e correlações de poder, envolvendo diversas forças sociais ativas"* (p.9). Tais elementos, sugerem que estão mais presentes na determinação da formação de estratégias em empresas estatais do que em empresas privadas.

Os primeiros esforços dos cientistas da administração no sentido de estudar e melhor compreender a formação de estratégias em empresas estatais são recentes e escassos. As colocações de Heath<sup>24</sup>, são reveladoras, à medida que evidencia de quanto ainda é nebuloso este campo do conhecimento no âmbito das empresas estatais. Ele observa que nesta área da

---

<sup>23</sup> Ver, para maiores detalhes, Sérgio H. Abranches, *A Empresa Pública como Agente de Políticas do Estado: Fundamentos Teóricos do seu Papel, Inclusive em Face de nossas Relações com o Exterior*, In: *A Empresa Pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar*, Brasília, IPEA/SEMOR, 1980.

<sup>24</sup> Heath, J. B. - *Sistemas de Controle para Empresas Estatais em Países em Desenvolvimento - uma estrutura para sistemas de controle*, *Revista de Administração Pública*, 14(2):51-67, abril/junho de 1980.

administração *"a linguagem tende a ser confusa, e palavras como estratégia podem significar coisas muito diferentes para diferentes pessoas"*. O panorama, novamente se apresenta pantanoso, confuso... indefinido, às vezes fácil de compreender, porém difícil de explicar...

Heath chama ainda atenção para o fato de que os propósitos são sempre *"políticos em sua origem, enquanto os fins tanto podem ser políticos como empresariais"*. Neste contexto, chama a atenção pelo fato dos planos empresariais tentarem traduzir as *"estratégias para um contexto específico no tempo"*. Aparece também uma questão importante em determinar o *"ponto em que as diretrizes políticas terminam e as políticas empresariais tem início"*.

Abranches<sup>25</sup>, nesta linha, operacionaliza novos elementos, ao considerar que a empresa estatal apresenta duas faces:

- (1) a estatal que a leva a realizar objetivos políticos e de natureza macroeconômica, e
- (2) empresarial que privilegia interesses particulares que se poderia considerar microeconômicos.

Evidencia que, no plano do processo decisório relativo a estratégias de ação e a compatibilização entre interesses empresariais e interesses gerais, há dois importantes aspectos a pesquisar:

- (1) a autonomia política e,
- (2) a autonomia gerencial da empresa estatal.

Finalmente, para Abranches, implementar políticas

---

<sup>25</sup> Abranches, Sergio H. op. cit. p. 16

não é uma atividade puramente técnica ou gerencial, mas uma atividade de caráter político-estratégico que depende da mobilização de recursos de poder.

Preocupações nesta linha também são apresentadas por Lewin<sup>26</sup>, ao comentar que a pesquisa em empresas estatais está ainda na sua infância e, que muitas das discussões sobre elas são direcionadas dentro de uma estrutura ideológica com posições valorativas de tipo positivas e negativas, faltando - lhe evidentemente rigor analítico e investigativo. Destaca que, pouco se conhece sobre a forma como as empresas estatais são dirigidas e quais as motivações e o comportamento gerencial de seus administradores. Enquanto isso, Zif<sup>27</sup> tenta colocar um elemento novo, ao afirmar que os administradores das empresas estatais procuram equilibrar estrategicamente duas funções:

- (1) o gerenciamento do negócio, produto ou serviço e,
- (2) o gerenciamento do suporte público ou apoio político.

Portanto, a mesclagem de negócios e política procurando conciliar o inconciliável como a maximização do lucro - orientação econômica - e a maximização de satisfação de necessidades coletivas - orientação social - afetam a formação ou formulação de estratégias nas empresas estatais.

Dentro do elemento novo colocado por Zif de equili-

---

<sup>26</sup> Lewin, Arie Y. - Research on State-Owned Enterprises - Introduction, Management Science, Vol. 27(11):1324-1325, November 1981.

<sup>27</sup> Zif, J. - Managerial Strategic Behavior in State-Owned Enterprises - Business and Political Orientations, Management Science, Vol. 27(11): 1326-1339, November 1981.

brar estrategicamente a função gerencial e política, Fachin & Silva<sup>28</sup>, procuram analisar o comportamento político do dirigente de empresa estatal na formulação de estratégias, numa companhia de processamento de dados. Estudaram três decisões: uma decisão de interiorização, uma de diversificação e uma decisão de implantação de um sistema de banco de dados centralizado e processamento distribuído. Os autores no referido trabalho descrevem apenas o terceiro, analisando e tirando ilações acerca do comportamento político dos dirigentes do processo decisório em sí, lidando com o conflito a ser resolvido entre os objetivos microeconômicos - a nível de empresa - e os macroeconômicos - a nível de Estado.

Hafsi<sup>29</sup>, coloca também em evidência tais elementos ao estudar o comportamento estratégico de empresas estatais da Argélia, Canadá e França. Identifica fases no ciclo de vida das relações da empresa com o Estado.

Ao ser criada, num primeiro momento, as relações assumem uma postura de "cooperação", num segundo momento, a fase é de "confrontação" e, finalmente num estágio posterior, de "autonomia", em relação ao Estado.

Embora não se negue as vigorosas contribuições de autores que representam e seguem a abordagem racional/análítica, dando ênfase aos aspectos normativos, prescritivos e racionais, da formulação de estratégias, esta linha parece a

---

<sup>28</sup> Fachin, R. C. & Silva, L. C. M. O Comportamento Político do Dirigente de Empresa Estatal na Formulação de Estratégias. PPGA/UFRGS, apresentado na VII Reunião Anual da ANPAD, João Pessoa, PB, setembro/83.

<sup>29</sup> Hafsi, Taieb - L'Etat en Affaires: au dela de L'Ideologie, Politiques et Management Public, printemps 1983, 2:67-91.

menos indicada para ser utilizada no estudo do fenômeno em empresas estatais.

Os trabalhos empreendidos por Abranches, Lewin, Zif, Fachin & Silva e Hafsi identificando elementos de complexidade presentes com especial intensidade na definição de estratégia nas organizações estatais, sugerem que um esforço de aprofundar sua investigação poderá ser melhor sucedida, segundo a orientação e metodologia apresentada por Mintzberg<sup>30</sup>.

Do que foi dito e apresentado, podemos inferir que um esforço orientado a investigar numa empresa estatal, a Companhia Estadual de Silos e Armazens - CESA, sediada no Rio Grande do Sul, o processo efetivo da formação de estratégias poderá gerar hipóteses capazes de contribuir construtivamente para aumentar o estágio de conhecimento neste campo das organizações localizadas no Brasil.

---

<sup>30</sup> Mintzberg, H. and Waters, Jim - Steps on Research of Formation of Strategies, McGill University, abril 1979 (mimeo.). Ver, também, Paper de Mintzberg realizado em co-autoria com Jan Jorgensen, apresentado em 26 de setembro de 1985, denominado Emergent Strategy for Public Policy, J.J. CARSON LECTURE SERIES. Os autores colocam dúvidas sobre a validade do modelo tradicional, afirmando que "especialmente no setor público, alternativa do modelo tradicional tem recaído na descrição da ênfase incremental e processo político, como se política ou estratégia não existissem..."

## CAPÍTULO III

### MÉTODO

#### 1. Introdução

A pesquisa foi descritiva e tanto quanto possível indutiva, através de um intensivo estudo histórico, por períodos de décadas, numa empresa estatal estadual, buscando identificar o desenvolvimento e ruptura de padrões no processo de formação de suas estratégias. Segundo Bogadan & Taylor<sup>1</sup>, o método se refere aos processos, princípios e procedimentos, pelos quais, nós enfocamos os problemas e procuramos as respostas.

#### 2. Operacionalização da Metodologia

Empregamos a metodologia desenvolvida e proposta por Mintzberg<sup>2</sup>, denominada: Passos na Pesquisa de Formação de Estratégias, cuja síntese das etapas básicas são a seguir apresentadas.

##### Etapa 1 - Coleta de Dados Básicos

---

<sup>1</sup> Bogadan, R. & Taylor, S.J. Introduction to qualitative research methods. New York, John Willey & Sons Inc., 1975.

<sup>2</sup> Mintzberg, H. and Waters, Jim - Steps on Research of Formation of Strategies, McGill University, april 1979 (mimeo.).

A pesquisa iniciou procurando obter uma visão geral da organização e do setor de atividade a que pertence. Foi realizado um levantamento sumário para identificar e definir as áreas estratégicas-chave. Exemplo: capacidade e tipo de armazenagem instalada, forma de constituição e organização da Companhia, fontes de financiamento, áreas ambientais envolvidas, dimensões de resultados, relações intra e inter-governamentais. Tudo para guiar a busca de dados e informações.

Identificadas e definidas as áreas estratégicas-chave da Companhia, iniciamos a coletar dados (traços/pistas) para desenvolver cronologias de decisões, ações, tendências, eventos e resultados.

Utilizamos fontes internas (relatórios anuais, atas de reuniões, registros, planos de ação, registros pessoais, relatórios de realizações da Companhia) e externos (recortes de jornais, revistas, artigos, relatórios de seminários, simpósios, etc.). Este estágio da pesquisa se caracterizou pela busca de traços e dados tangíveis, não percepções.

Listamos cronologicamente as decisões e ações por área estratégica-chave, os eventos, tendências ambientais e os resultados.

Ao obtermos a cronologia de eventos, ações e decisões através da pesquisa e sistematização dos dados tangíveis, passamos a conduzir entrevistas. O propósito destas entrevistas com Diretores, ex-Diretores, especialistas e funcionários mais antigos foi, num primeiro passo, preencher lacunas de dados nas ações e decisões, já pesquisados nas fontes internas e externas.

Os documentos gerados da Etapa 1 foram:

- Listagem cronológica de (a) decisões e ações por

área estratégica, (b) resultados, eventos e tendências.

- Gráficos, gráficos e muitos gráficos.

## Etapa 2 - Determinação de Padrões Estratégicos

Na cronologia de decisões, que foram divididas em distintas áreas estratégicas, inferimos padrões nos fluxos de decisões. As estratégias foram comparadas umas às outras, bem como com outros dados, por exemplo: faturamento, níveis de endividamento, etc., procurando identificar distintos períodos de mudança na formação de estratégias. Descrevemos, por área estratégica, numa escala comum de tempo cada uma destas estratégias (e períodos intermediários) de forma que viesse auxiliar a percepção visual. Por exemplo: apresentando uma estratégia de expansão como um trapezóide. Mostramos também com uma flexa maior, decisões e eventos únicos e importantes. Até aqui o foco de preocupação e estudo foi para cada área estratégica, como uma entidade separada.

Juntamos todos os diagramas numa folha de papel com certa ordem lógica, numa escala comum de tempo. Procedemos atentamente um exame vertical em busca das mudanças confluentes num número de estratégias importantes, delineando períodos totais para o estudo inteiro, dando-lhe uma denominação. Rotulamos períodos como de continuidade (sem mudanças maiores nos padrões) da mudança global. Estas identificações constituíram-se em guias.

Os documentos gerados na Etapa 2 foi uma folha gigante descrevendo as estratégias por área, numa escala comum de tempo e, mostrando os períodos totais de estudo.

### Etapa 3 - Análise de Cada Período de Mudança

Nesta etapa, investigamos cada período da estratégia, incluindo as forças que a formaram, as causas fundamentais das mudanças ocorridas e a natureza das interrelações entre as diferentes estratégias. Por exemplo: as que guiam e as que são guiadas. Além dos dados e informações contidos em registros (jornais, relatórios, balanços, etc.) foram conduzidas entrevistas com pessoas que conhecem a organização "por dentro" (executivos, diretores, assessores, especialistas, empregados antigos). Com base em todos estes dados e informações, procedeu-se a uma análise teórica sistemática de cada período de mudança na estratégia, guiada por questões do tipo: A mudança no período foi global, incremental, gradativa? Como são relacionadas as diferentes estratégias em torno de um elemento dominante? Em elementos paralelos e desarticulados? Como a estratégia pode ser caracterizada? Expansão, diversificação, redução, imitação, liderança, monopólio, tecnologia básica e seus atributos? Conservadora, defensiva, corajosa, flexível? A forma da estratégia foi pública, explícita, implícita? Quais as características-chave nas quais a estratégia é baseada (força, ameaça ou pressão, oportunidade, clima, personalidade gerencial, etc.)? Qual foi o fator estratégico-chave de sucesso do período?

O documento gerado na Etapa 3 foi um relatório descritivo, cobrindo cada período distinto do estudo, incluindo ações, eventos, tendências e forças que influenciaram os resultados acompanhado de uma interpretação teórica das estratégias e processos da Companhia, objeto do estudo.

## CAPÍTULO IV

### A ANÁLISE DE UM CASO REAL: A CESA

#### 1. Visão Geral

A Companhia Estadual de Silos e Armazens - CESA é, hoje, uma sociedade anônima de economia mista, fundada em 1952 pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, à época, como autarquia, com a missão de criar uma infraestrutura de estocagem, armazenamento e conservação de produtos agrícolas, regular o escoamento e facilitar sua comercialização. Está vinculada à Secretaria da Agricultura, sendo seu maior acionista o Estado do Rio Grande do Sul com 84,84% do capital social, seguido da Companhia Brasileira de Armazenagem - CIBRAZEM com 9,32%; Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE com 5,40% e Banco do Estado do Rio Grande do Sul - BANRISUL com 0,44%, representado em 1985 um valor de Cr\$ 183,6 milhões<sup>1</sup>.

O ápice estratégico é constituído pela Assembléia Geral de Acionistas, Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Diretoria Executiva. O Conselho de Administração é formado por 8 (oito) titulares e 4 (quatro) suplentes, incluindo

---

<sup>1</sup> Como os dados foram coletados em cruzeiros - Cr\$, moeda da época (1985), os dados financeiros e referentes a valores monetários são apresentados em cruzeiros - Cr\$ e não em cruzados - Cz\$.

o titular da pasta da Agricultura<sup>2</sup> e o Presidente<sup>3</sup>, o Diretor-Presidente da Companhia.

O Conselho Fiscal é constituído de 5 (cinco) titulares e 5 (cinco) suplentes. A Diretoria Executiva é formada de um Diretor-Presidente, um Diretor Técnico, um Diretor de Operações e um Diretor Administrativo. A indicação dos membros para comporem a Assembléia, o Conselho de Administração e Fiscal e, a Diretoria Executiva é política<sup>4</sup>, obedecendo ao que estatui a Lei nº 6.404/76 das S.A. Os membros da Diretoria são eleitos pelo Conselho de Administração, devendo, obrigatoriamente, 1 (um) Diretor ser escolhido dentre os funcionários da Companhia.

A sua área de ação territorial limita-se ao Rio Grande do Sul, com a sede diretiva localizada em Porto Alegre, utilizando um complexo de instalações com 2.743 m<sup>2</sup>, onde concentra o comando de todos os setores de apoio administrativo, financeiro, técnico e operacional. As unidades operacionais, incluindo silos, armazéns e frigoríficos polivalentes localizam-se nos municípios seguintes: Bajé, Caçapava do Sul, Cachoeira do Sul, Camaquã, Canguçu, Carazinho, Cruz Alta, Dom Pedrito, Erechim, Estrela, Garibaldi, Getúlio Vargas,

---

<sup>2</sup> No artigo 20, em seu parágrafo único, dos Estatutos Sociais da CESA estabelece que: "participará como convidado, das reuniões do Conselho de Administração, o Senhor Secretário de Estado titular da Secretaria de Estado sob cuja supervisão se encontra a Companhia, não lhe cabendo, entretanto, quaisquer direitos e deveres inerentes à condição de membro titular".

<sup>3</sup> Artigo 23, § 2º dos Estatutos Sociais, determina que: "o Presidente do Conselho de Administração deverá integrar, cumulativamente, a Diretoria, cabendo-lhe o cargo de Diretor-Presidente da sociedade.

<sup>4</sup> Os critérios de escolha ou confirmação, orientam-se, em via de regra, pela indicação do Secretário de Estado, titular da Secretaria, sob cuja supervisão se encontra a Companhia.

Hulha Negra, Ibirubá, Júlio de Castilhos, Lagoa Vermelha, Nova Prata, Palmeira das Missões, Passo Fundo, Porto Alegre, Rio Grande, Santa Bárbara do Sul, Santa Rosa, Santa Rosa, Santo Angelo, São Gabriel, São Luiz Gonzaga, Capão do Leão e Caxias do Sul. A Figura nº 2 - **CESA** - Rede Operacional, ilustra a distribuição estratégica e tipo de unidades no território gaúcho.

Em 1985, contava com 844 funcionários, uma capacidade armazenadora estática instalada de 646.900 t. para grãos e de 64.000 m<sup>3</sup> em unidades frigoríficas polivalentes. Participava com 4% do mercado armazenador do RGS e, 32% do tipo classificado como silo, considerado qualitativamente melhor em relação aos armazens graneleiros e convencionais. O setor classificado como Particulares participava com 54%, o Complexo Cooperativo com 40% e outros órgãos oficiais como DEPRC e CIBRAZEM com 2% da capacidade armazenadora estática<sup>5</sup>.

A receita dos serviços prestados (1985) foi de Cr\$ 65,6 milhões e seus custos compreendendo pessoal, serviços de terceiros e despesas financeiras, representavam 71,5% deste total.

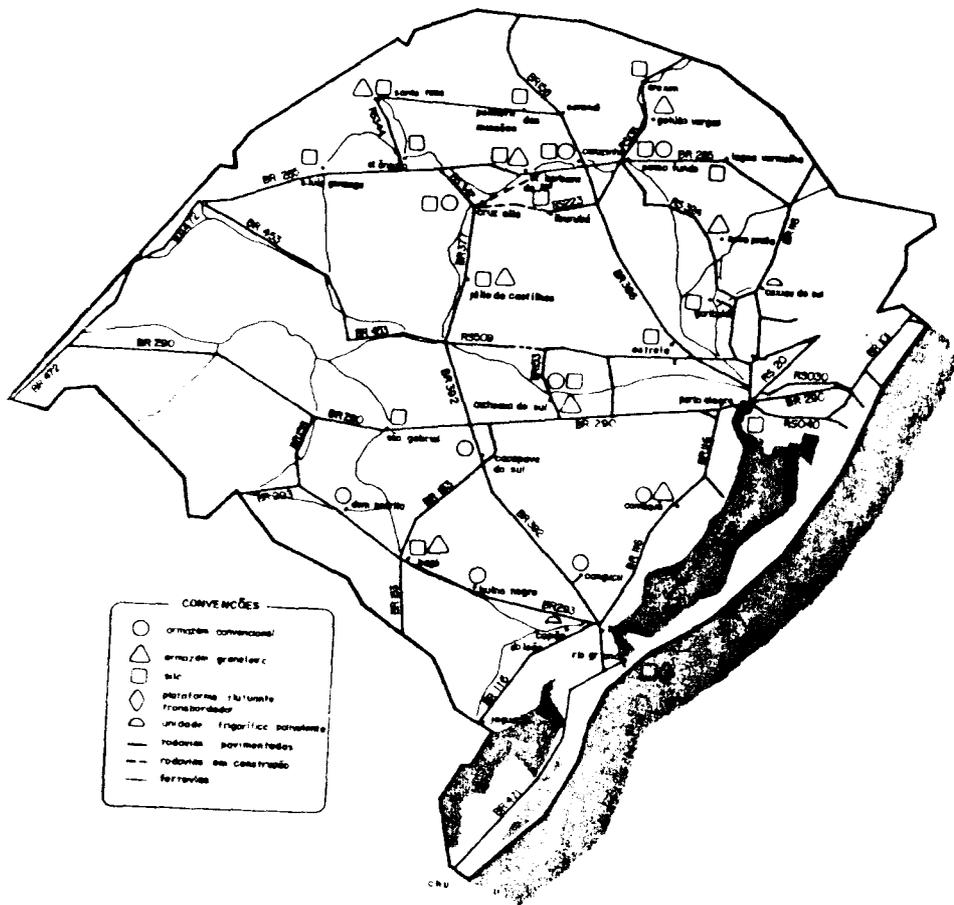
## 2. As Estratégias da CESA

Para deduzir as estratégias desde o início, dividimos suas funções em 4 (quatro) áreas: Estrutura Organizacio-

---

<sup>5</sup> Para maiores informações e detalhes, quanto a participação ao longo do período, ver Gráficos nº 1 e 2 do Anexo nº 1. Elaborados a partir de dados da CESA/CIBRAZEM.

FIGURA nº 2 - CESA - REDE OPERACIONAL



Fonte: Mapa reelaborado a partir de dados e informações coletadas na Companhia.

nal, Linha de Serviços, Tecnologia e Finanças. As estratégias deduzidas 25 (vinte e cinco) ao todo, foram combinadas para descrever 4 (quatro) períodos principais da história da Companhia.

## 2.1. Estrutura Organizacional

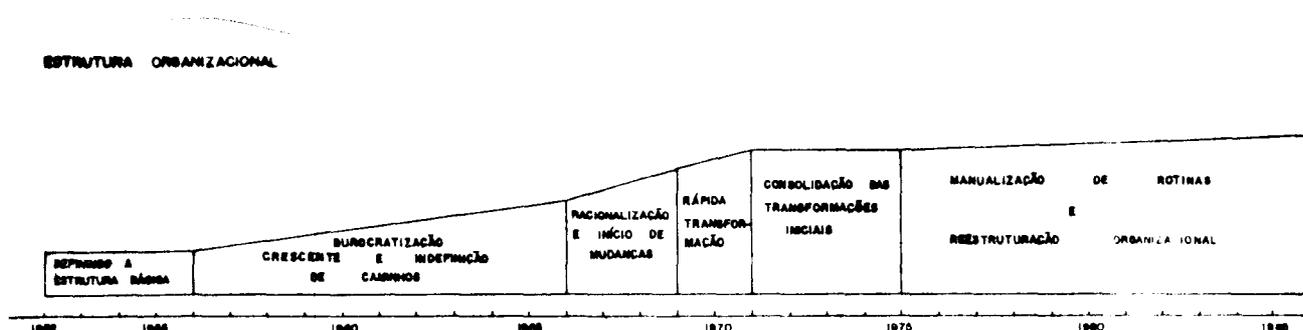
Cedo ou tarde, os administradores de empresas públicas ou privadas, universidades, agências governamentais, hospitais, enfim, qualquer agrupamento de pessoas que se unem para alcançar qualquer objetivo, irão deparar-se com o problema da criação de uma estrutura organizacional. Este tipo de problema, tem sido enfrentado pelas pessoas desde que passam a pensar de que o esforço grupal se constitui em elemento importante para levar a bom termo qualquer objetivo e, principalmente, se o esforço for realizado de forma coordenada e organizadamente. Portanto, nunca é tarde lembrar Lênin: *"Pode a força de cem pessoas ser maior que a de mil? Pode e é, quando os cem estão organizados. A organização multiplica por dez a força de uma pessoa..."*<sup>6</sup>.

Observa-se que não temos uma teoria definitiva sobre o *"design"* organizacional na literatura sobre organizações. Os administradores ao criarem organizações, implícita ou explicitamente, devem adotar algum quadro teórico. Parece prematuro aguardar por uma teoria cientificamente validada; os administradores, normalmente, recorrem à teoria disponível

---

<sup>6</sup> Citado por Maximiano, Antônio César Amaru - Introdução à Administração, São Paulo, Atlas, 1985, p. 151.

e a somam a sua experiência e julgamento. Este também foi o caminho percorrido pela CESA, onde identificamos 6(seis) períodos na evolução da estrutura organizacional, durante o período de estudo, conforme diagrama a seguir.



Cada um dos 6 (seis) períodos é explicitado a seguir.

#### 1952 - 1956: Definindo a Estrutura Básica

Em fevereiro de 1952, o Eng<sup>o</sup> Agr<sup>o</sup> Cláudio Osório Pereira (1909-1976), então à frente da extinta Diretoria de Produção Vegetal da Secretaria da Agricultura, concluiu e apresentou ao Secretário da Agricultura Eng<sup>o</sup> Agr<sup>o</sup> Manoel Sarmiento Vargas, o trabalho "*Estudo para a Construção de uma Rede de Silos para Grãos no Estado do Rio Grande do Sul*". Tudo o que era necessário para o início das operações de uma rede de silos e armazéns fora previsto: desde a localização dos terrenos, tipo de construções, equipamentos e instalações, até o custo de financiamento das unidades, inclusive com a sua rentabilidade em função das projeções das safras. Previa ainda a política para o futuro serviço onde os "*silos devem*

*operar sem finalidade lucrativa*", com a perda da identidade do grão ensilado e com homogeneização dos lotes recebidos em tipos classificados, segundo padrões de distintas características e valor comercial. Tais silos só admitiriam dois regimes de exploração: (1) de forma cooperativa ou (2) serviço público. Tal estudo recomendava também a construção de uma rede de silos de *"interior"* ou de *"concentração"*, junto às estações ferroviárias e de silos *"portuários"* ou *"terminais"*, em pontos chave de escoamento.

Ao propor a criação da *"Comissão Estadual de Silos e Armazens"*, o autor do estudo também preconizava suas atribuições: realizar estudos técnicos e econômicos sobre a circulação de cereais e necessidades de armazenamento, além de elaborar projetos para a construção de armazens e silos. Enfatizava que a Comissão devia explorá-los como *"serviço público"*, mediante tarifas de armazenagem, promovendo a difusão de métodos mais aconselháveis para cada caso de conservação de safras, assim como outros informes de interesse.

Assim, foi esboçada, no início da década de 1950, a filosofia de ação da entidade que no final de 1952 seria criada. O Estado, através de seus agentes, preconizava o estabelecimento de uma rede regional de silos e armazens que implicaria no emprego de um capital inicial de expressiva magnitude. Na expectativa de uma pequena margem de rendimento, em face da necessidade de amortização a longo prazo, seria pouco provável que a *"iniciativa privada"* viesse a executar projeto de tal porte, razão porque propunha que ela surgisse como *"serviço público"*.

Estabelecidas todas as condições, através da Lei Estadual nº 1.938, de 10/12/52, sancionada e promulgada pelo

então Governador do Estado Ernesto Dornelles, seu Artigo 1º definia: "*Fica criada como autarquia administrativa e com personalidade jurídica, a Comissão Estadual de Silos e Armazens (CESA), que terá por sede e fôro a Capital do Estado*".

Sua missão consistia, conforme artigo 3º da lei:

- "a) estudar e planejar a instalação de armazens e silos, nos portos e interior do Estado, dotados de toda aparelhagem necessária à conveniente estocagem, tratamento e conservação dos produtos agrícolas, tendo em vista regular o escoamento das safras e facilitar o seu financiamento;
- b) promover, mediante cooperação com as classes interessadas ou a expensas próprias, as instalações de que trata a letra anterior;
- c) fixar as normas de funcionamento dos armazens e silos sob sua administração e as tarifas dos diversos serviços por eles prestados, aos quais serão ajustadas de modo a custearem os juros e amortizações de empréstimos contraídos na construção de unidades de armazenagem, a renovação de suas instalações, tendo em conta a duração provável dos edifícios e maquinárias, os gastos gerais, e a criação de um fundo de reserva;
- d) estudar e promover a fixação dos tipos a que devem corresponder a produção de grãos de cereais, leguminosos e oleaginosos do Estado, tendo em vista facilitar a ensilagem e atender às exigências da indústria e comércio dos referidos produtos;
- e) exercer, mediante convênio, as atribuições que lhe foram delegadas pela União, Estado e Municípios;
- f) estudar as condições que devem reunir os vagões ferroviários, caminhões e embarcações destinados ao transporte de produtos agrícolas, visando os carregamentos à granel, preferencialmente, e suas boas condições de conservação;
- g) proceder sistematicamente amplos estudos sobre a conservação dos produtos agrícolas e escoamento das safras, em estreita colaboração com a **Secretaria da Agricultura Indústria e Comércio**;
- h) dar a mais ampla divulgação a seus estudos e contribuir para a expansão dos meios de conservação dos produtos agrícolas;
- i) favorecer, pelos meios de que dispuser, as cooperativas de produtores e pequenos agricultores para a construção de celeiros e pequenos silos junto às lavouras;
- j) promover as desapropriações por utilidade pú-

*blica e as encampações decretadas pela autoridade competente, para a execução de seus serviços;*

*k) tornar efetivas quaisquer medidas legais que assegurem a completa execução de seus serviços".*

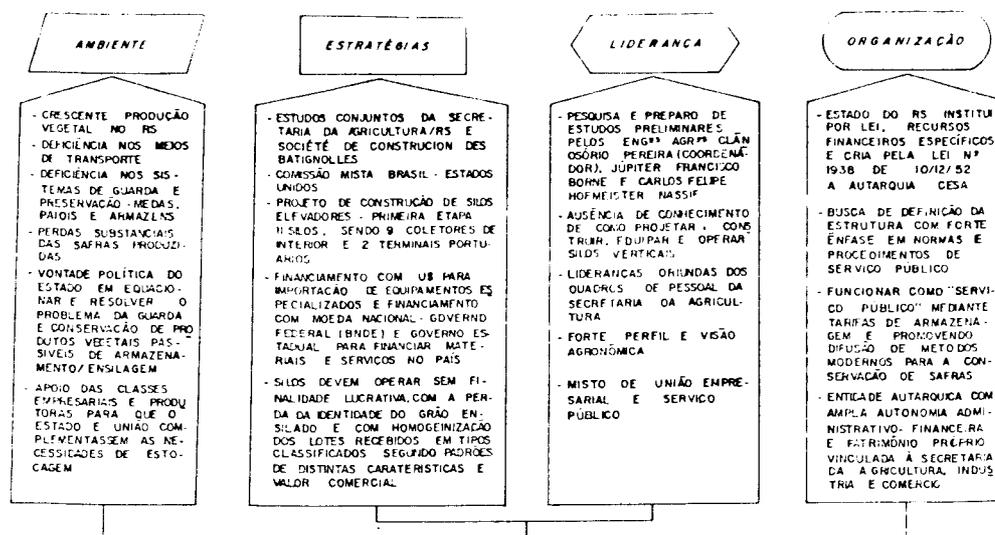
Quase um ano após a sua criação, em 25/11/53, em ato solene é instalada a CESA, ocupando algumas salas no prédio da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, à Av. Júlio de Castilhos, 585, em Porto Alegre. Prestigiaram o ato as mais altas autoridades do poder público estadual e presidentes de órgãos de classe, representando um marco à economia riograndense e nacional: a nável autarquia deveria equacionar e resolver um dos mais ponderáveis problemas do Estado, assegurando uma apreciável recuperação do esforço e dedicação dos agricultores que em grande parte se perdia, ante a ausência quase absoluta de meios adequados para a conservação de volumosa produção agrícola.

A autarquia manteve-se vinculada à Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio até 1959, tendo após sofrido diversas mudanças de vinculação administrativa, da Agricultura para Transportes e retorno<sup>7</sup>. Melhor compreensão do ambiente, das estratégias identificadas, das lideranças envolvidas e das preocupações com a estrutura organizacional, podem ser vistas na figura a seguir (Figura nº 3) que sumariza dados por nós colhidos.

---

<sup>7</sup> Ver maiores detalhes, o comportamento da variável vinculação, no período em estudo, o Anexo nº 2. Onde é observada correlação entre período de vinculação em determinada Secretaria e mandato dos Governadores.

FIGURA nº 3 - CESA EM 1952: ELEMENTOS DO CONTEXTO



Fonte: Dados colhidos na CESA, reelaborados pelo autor.

São empossados nesta data, Júpiter Francisco Borne no cargo de Diretor Geral; Engº Agrº Carlos Felipe Hofmeister Nassif no cargo de Diretor Técnico e Engº Agrº Francisco Xavier Bassols Monsarro, no cargo de Diretor Econômico. Dos idealizadores da autarquia, apenas o Engº Agrº Cláudio Osório Pereira não assumiu cargo diretivo na nova autarquia, tendo anos após, também deixado a pedido as funções de conselheiro da autarquia.

Na qualidade de membros do Conselho Deliberativo foram empossados: Cláudio Osório Pereira, representando a Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio, Joaquim Soter, representando a Secretaria da Fazenda, Ary Burger representando a Carteira de Crédito Agrícola do Banco do Brasil S.A.

e Francisco Xavier Bassols Monsarro, representando a Diretoria Executiva<sup>8</sup>.

Na mesma reunião solene<sup>9</sup>, de 25/11/53 é discutida e aprovada a minuta de Edital de Concorrência Pública para a construção da rede de silos elevadores no Estado, de acordo com projeto elaborado pela Sociétés des Construction des Batignolles, de Paris - França. O referido edital é publicado no dia 27 de novembro do mesmo ano, numa homenagem à abertura da IIIª Festa Nacional do Trigo, em Erexim.

No início de 1954, são admitidos um engenheiro, um desenhista e um contador, como primeiro passo para dar apoio técnico e administrativo à Diretoria Executiva, dentro de princípios, normas e procedimentos burocráticos próprios do serviço público.

Em 1955 a CESA já contava com 41 funcionários sendo: 48% de nível manual, 22% de escritório, 12% de nível médio e 18% de nível superior<sup>10</sup>. A evolução do número de funcionários e de cada categoria é demonstrado no Gráfico nº 3,

---

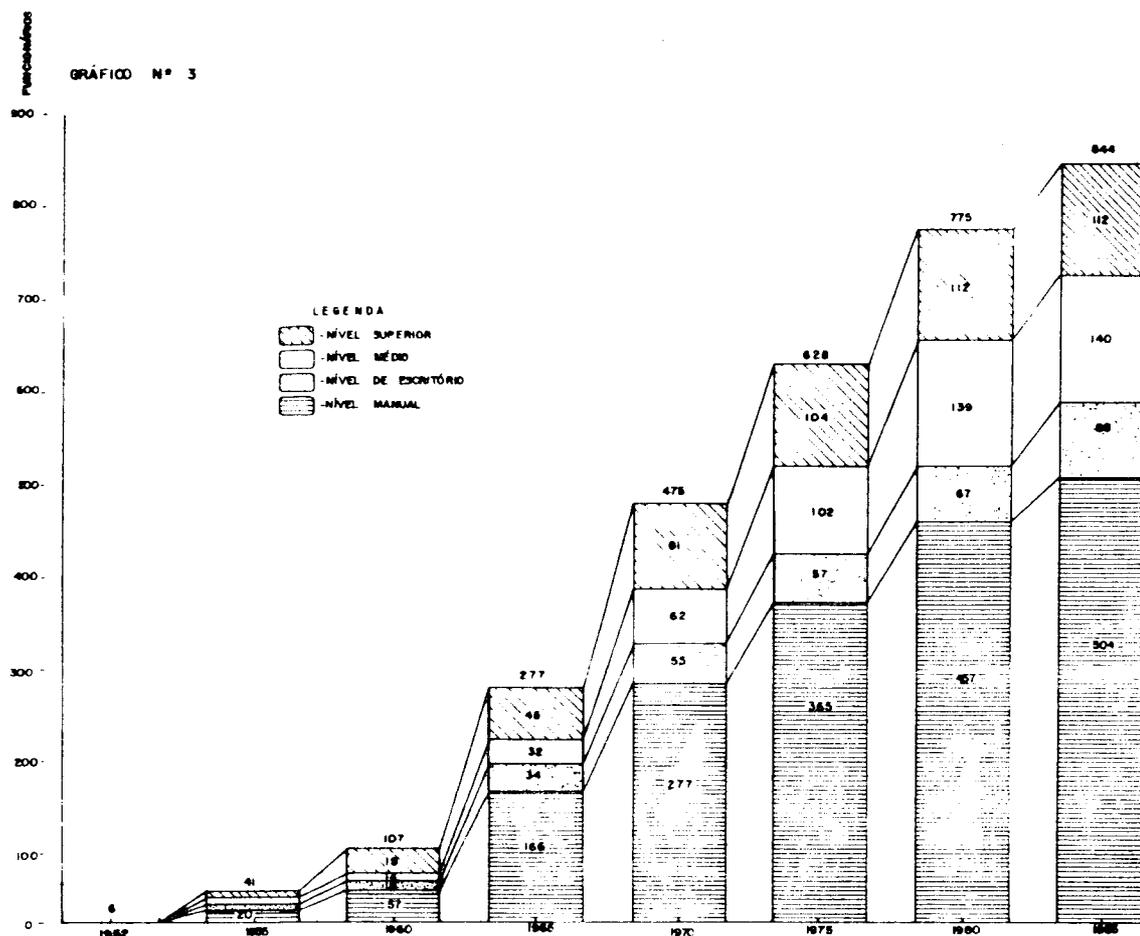
<sup>8</sup> Através do Anexo nº 3, foram levantados detalhes da evolução da composição diretiva da CESA, enquanto autarquia e após como companhia. Ver, por exemplo, num primeiro momento estabilidade no tempo dos primeiros diretores, seguido de período de turbulência - trocas constantes - quando da transformação para companhia.

<sup>9</sup> É destacado na reunião solene, o mérito do trabalho desenvolvido pelo Engº Agrº Cláudio Osório Pereira que, alguns anos após assume importantes funções junto ao Ministério da Agricultura, no Rio de Janeiro. Da mesma forma para o Engº Agrº Jupiter Francisco Borne, que foram indiscutivelmente os idealizadores da rede de silos e armazéns e os promotores da criação da autarquia.

<sup>10</sup> O Anexo nº 4, apresenta a estrutura geral de cargos e salários da CESA em 1985 e, é utilizado neste estudo para rastrear a evolução dos recursos humanos da CESA desde a sua criação em termos de classificação adotada de pessoal de nível manual, de escritório, médio e superior.

a seguir, enquanto a significação percentual de cada categoria em relação ao total de funcionários da empresa aparecem no Gráfico nº 4.

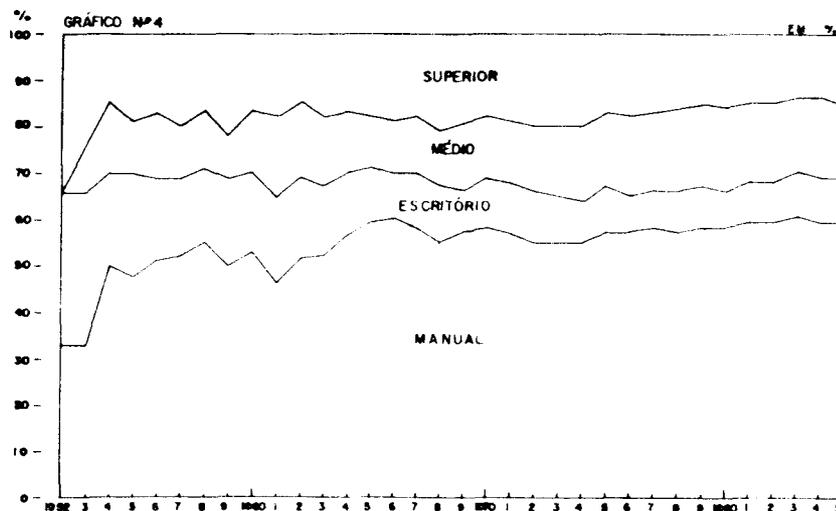
EVOLUÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DA CESA  
POR QUINQUÊNIO - 1952 - 1985



Fonte: Distribuição montada a partir de dados da CESA.

Os dados representam o resultado final de admissões menos (-) exclusões em cada ano para os quatro níveis considerados.

DISTRIBUIÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL DA CESA  
POR NÍVEL - 1952 - 1985



Fonte: Distribuição montada a partir de dados da CESA.

Tanto o Gráfico nº 3 como o nº 4, demonstram que a estratégia realizada pela organização quanto a variável recursos humanos apresenta um comportamento estável e crescente, sem rupturas ou descontinuidades, ao contrário, do que se observa com outras variáveis analisadas.

Paralelamente a outras questões de natureza diversa, a Diretoria preocupa-se no sentido de elaborar um Regimento Interno e fazer um estudo simultâneo para definir e estabelecer uma estrutura para a Autarquia, através de uma empresa especializada. A preferência para a realização deste tipo de trabalho foi confiada ao "Escritório Técnico Cesar Cantanhede Ltda" do Rio de Janeiro que já havia realizado trabalho semelhante junto ao Ministério da Marinha. A empresa de consultoria não chegou a concluir todo arcabouço da estru-

tura organizacional, cabendo à própria Diretoria em reuniões de trabalho sucessivas, definir e decidir a estrutura organizacional final. Em 16/01/56, através do Decreto Estadual nº 6.872, o Governador Ildo Meneghetti aprova o Regulamento da CESA, definido e proposto que foi pela própria Diretoria Executiva.

A estrutura parece obedecer, segundo Gibson<sup>11</sup>, o conjunto de relações relativamente fixas que abrange o seguinte:

- "1. *Divisão da tarefa total da unidade em tarefas sucessivamente menores. Isto é, a tarefa é dividida ou especializada entre as pessoas da unidade. Este é o problema da definição da tarefa.*
2. *Recombinação das tarefas individuais e reagrupamento. Deve existir uma base comum para que as tarefas combinadas sejam definidas, de modo que o agrupamento seja racional. Trata-se do problema da departamentalização.*
3. *Determinação do tamanho apropriado do grupo que se liga a um superior. É o problema da amplitude do controle.*
4. *Distribuição da autoridade entre as tarefas ou grupos de tarefas. É o problema da delegação".*  
(p. 237)

O organograma mostrado a seguir, o primeiro aprovado na Autarquia, demonstra as preocupações dos primeiros dirigentes, sobre questões de tarefa, departamentalização, amplitude de controle e delegação. Ele representa um misto de departamentalização por função e territorial.

---

<sup>11</sup> Gibson, J. L. Organizações: comportamento, estrutura, processos/James L. Gibson, John M. Ivancevich, James H. Donnelly, Jr.; tradução de Carlos Roberto Vieira de Araújo. São Paulo: Atlas, 1981.



## 1956 - 1966: Burocratização Crescente e Indefinição de Caminhos.

A entrada em vigor do Regulamento a partir de 1956, em que eram definidas e explicitadas a missão da autarquia, bem como as relações e atribuições dos diferentes departamentos, divisões e secções que a formava, somada à vontade política e ao desejo de realização dos dirigentes, constituía-se a base de sustentação formal para a execução do "*Plano Fundamental de Silos*". Desta maneira, estavam definidos os contornos da estrutura da empresa. "*Se você sabe o objetivo - onde quer chegar -, dispõe dos recursos, tem o plano de vôo..., então não existe dúvidas de que se chega lá ...*" Comentava um ex-Diretor.

Em 1957 os primeiros contratos para a construção dos silos previstos na Rede Fundamental são assinados, já com as primeiras parcelas de recursos de financiamento junto ao Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico - BNDE, recursos estes, do Governo Federal, que coincidem com o período de mandato do Presidente Juscelino Kubitschek e seu Plano de Metas<sup>12</sup>, cujo slogan era "*50 ANOS EM 5*".

Em 1959 a Autarquia conta com 91 funcionários em seu quadro de pessoal sendo: 50% manual, 19% nível de escritório, 11% nível médio e 20% nível superior (conforme Gráfi-

---

<sup>12</sup> Consulte o Anexo nº 5, e observe que numa perspectiva histórica, a liberação dos recursos do BNDE, para complementar o Plano Fundamental de Silos, coincide com um período de estabilidade política e esforço de desenvolvimento nacional. Ao contrário do período anterior que foi de indefinição e instabilidade e o posterior que antecede o período revolucionário de 1964.

co nº 4) retro. Neste ano seu primeiro Diretor Geral deixa a autarquia e também se aposenta do serviço público estadual, assumindo o Engº Civil Pécio Gaspar Reis, que representa uma nova coalizão política, o que determina a transferência da vinculação da Secretaria da Agricultura para a Secretaria dos Transportes. O que teria determinado a referida transferência? Critérios e questões de natureza técnica com redefinição de funções para implementar as políticas públicas? Ou critérios e questões de ordem política face mudanças na coalizão dominante? Ou ambas?

Em 1961 assume a Diretoria Geral o Diretor Econômico Engº Agrº Francisco Xavier Bassols Monsarro com um mandato que se prolongou até 1967. Em 1963, com a mudança no Governo do Estado, assume Ildo Meneghetti em segundo mandato eletivo, e a CESA passa da Secretaria dos Transportes para a recém criada Secretaria de Estado da Economia, com a indicação para a Diretoria Econômica do Prof. Oscar Machado da Silva. Novamente as questões formuladas acima podem ser repetidas cinco anos após. Alinha-se uma indefinição de caminhos.

Neste ano (1963), a CESA conta com 198 funcionários em seu quadro de pessoal sendo: 52% de nível manual, 15% de escritório, 15% de nível médio e 18% de nível superior. Ver Gráficos nº 3 e 4 retro.

A partir de 1965, a autarquia volta por um período de mais seis anos a vincular-se à Secretaria da Agricultura, coincidindo com o 2º período de mandato do Governador Ildo Meneghetti e todo o período de Governo do Cel. Walter Perachi Barcellos. Neste ano (1965) coincidindo com o período final de implantação da Rede Fundamental de Silos, a CESA conta no seu quadro de pessoal com 277 funcionários sendo 59% de nível

manual, 12% de escritório, 11% médio e 18% de nível superior.

### 1966 - 1969: Racionalização e Início de Mudanças

No período, o ambiente força a organização a ajustar-se a novas mudanças que estavam se processando, mais revolucionárias do que evolucionárias.

Nesse período, os idealizadores e fundadores fisicamente retiram-se da arena da organização, porém com a certeza de haver estabelecido e consolidado o encaminhamento. Havia chegado a hora de revelar novos valores gerenciais e técnicos. Afinal, o Plano Fundamental estava concluído. A missão de certo modo cumprida. O corpo técnico apresentado sinais de vitalidade e energia e disposto a estudar e dar encaminhamento a mudanças. Todos sentiam que o ambiente havia mudado, que a organização havia mudado. Era hora de dar-se o impulso inicial...

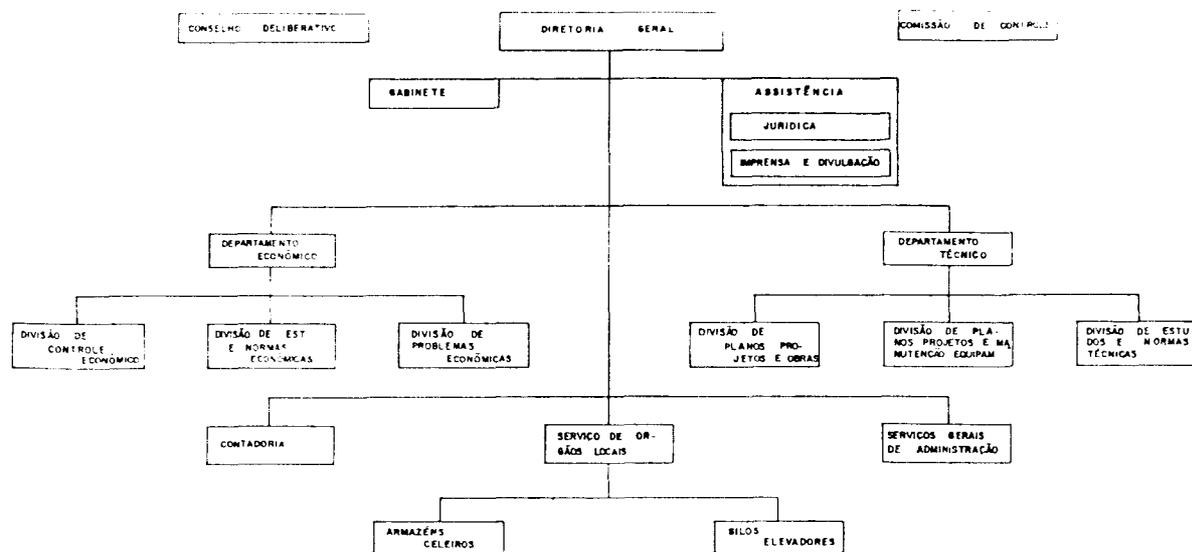
A partir de 1967, com o Cel. Idelfonso Pereira de Albuquerque, novo presidente, inicia-se uma fase de racionalização, dinamização e aprimoramento de todas as tarefas e setores administrativos, sob a orientação dos Serviços Gerais de Administração. Novos arranjos estruturais são estabelecidos buscando adequar a estrutura às novas condições. Deixar um pouco de lado, sem entretanto excluí-la, a orientação nitidamente burocrática e legalística e começar assumir, embora timidamente, uma postura mais empresarial e dinâmica. Era necessário assumir uma postura mais proativa do que reativa. O organograma a seguir, o segundo na história da CESA a ser implantado, sintetiza as novas mudanças, embora na essência

a estrutura permaneça fortemente influenciada e com muita semelhança à definida em 1956. O primeiro passo havia sido dado em direção a mudanças na estrutura.

## C E S A

## ORGANOGRAMA ESTRUTURAL

nº 02



Obs.: Em vigor em 1968/69.

O esforço de dar uma nova dimensão interna e imagem externa, somada ao estilo de administração, a Autarquia passa a ser dirigida centrada em três programas básicos, assim definidos:

I - Administração Central - que engloba todas as questões de cúpula, área específica de decisão, os setores administrativos, de pessoal, material e comunicação e o campo de controle econômico, contábil e financeiro, realizando a suprema tarefa de orientar, coordenar e dirigir as atividades de toda a Autarquia.

II - Preservação de Safras - constituindo-se na atividade primordial da CESA, já que envolve a técnica operacional de preservação de safras e, em torno da qual giram todas as atividades e esforços dispendidos pelos demais setores da Autarquia. Este programa é executado pelo Serviço de Órgãos Locais que tem por competência, comandar as unidades, silos e armazéns, constituindo-se cada uma destas unidades um setor executante de determinada parte de uma tarefa global.

III - Construção e Equipamento Industrial - programa eminentemente técnico e que se constitui, no executante real dos empreendimentos capazes de dar à Autarquia as condições necessárias e indispensáveis ao desenvolvimento de suas atividades principais.

O executante do Programa III é o Departamento Técnico que compreende as divisões de: Manutenção e Conservação, de Planos, Projetos e Obras e a de Estudos e Normas Técnicas. De suas realizações surgem as unidades que o Programa II põe a serviço da economia do Estado, sob a orientação superior do Programa I. A ação integrada destes três programas básicos, compreende todas as atribuições da CESA.

Estas passam a ser, portanto, as medidas balizadoras da organização que se encaminha para as mudanças que viriam ocorrer determinadas pelo ambiente.

Introduziram-se melhorias no Serviço de Pessoal, com destaque à fixação de Tabelas de Vencimento. Em 1968 a autarquia contava com 399 funcionários sendo: 55% de nível manual, 12% de escritório, 12% de nível médio e 21% de nível superior. Nesta época, sendo o BNDE, um dos principais financiadores dos vultosos investimentos realizados pela CESA, recomenda para que a mesma seja transformada de Autarquia para

Sociedade por Ações, tendo sido projeto de lei neste sentido, encaminhado pela Direção Geral da Autarquia à Assemblêia Legislativa do Estado do RGS, para tramitação e estudo. Tal ação pode ser considerada como o esforço coordenado e articulado da tecnoestrutura, que já apresentava suficiente vitalidade para buscar novos caminhos.

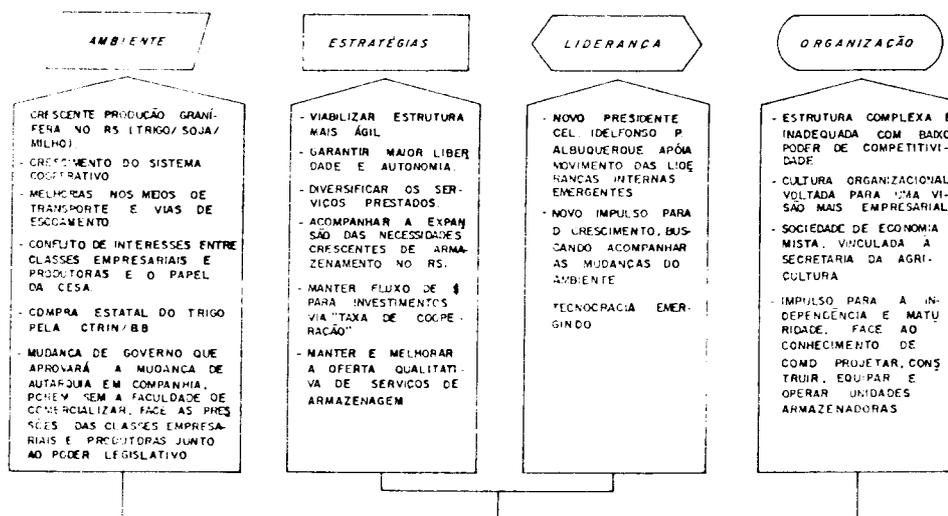
### 1969 - 1971: Rápida Transformação

Decorrida mais de uma década, houve a necessidade de adaptar a estrutura da então autarquia, a moldes que viessem a lhe proporcionar maior dinâmica administrativa e operacional, compatível com a realidade econômica e as novas forças da época.

Muita coisa havia mudado, em relação ao início da década de 1950. Muita coisa já a organização havia aprendido e assimilado. Novas formas deveriam ser implementadas. O contexto geral da organização no período é resumido na Figura nº 4, a seguir.

FIGURA nº 4: TRANSFORMAÇÃO PARA COMPANHIA EM 1969 -

## ELEMENTOS DO CONTEXTO



Fonte: Dados colhidos na CESA, reelaborados pelo autor.

Em 20 de outubro de 1969, a Comissão Estadual de Silos e Armazéns é transformada em Sociedade Anônima de Economia Mista, através da Lei Estadual nº 5.836, tendo o Estado do Rio Grande do Sul como acionista majoritário e, tendo como finalidade:

- a) executar, no Estado, a política oficial de guarda e preservação de produtos perecíveis e deterioráveis;
- b) projetar, construir e equipar as unidades para tanto necessárias;
- c) explorar sua própria rede de estocagem e outras unidades que lhe sejam cedidas, mediante convênios ou contratos, por entidades públicas ou privadas;
- d) colaborar para a execução da política reguladora do mercado de produtos perecíveis e deterioráveis;
- e) estudar e promover estudos sobre tipificação dos produtos comerciáveis, bem como sobre sua conservação e escoamento, dando-lhes ampla divulgação;

- f) *orientar os produtores e cooperativas de produtores, para a construção de unidades de estocagem junto às lavouras;*
- g) *desempenhar atribuições correlatas".*

Ao emergir para esta realidade, a CESA não apenas manteve os mesmos princípios filosóficos que lhe deram origem no início da década de 1950, mas também, buscou ampliar sua faixa de ação. Ao ser transformada, são procedidos estudos das suas necessidades com serviços de consultoria na área contábil, financeira e organizacional. A tecnocracia passa a ter um peso específico próprio em muitas decisões e ações, criando lideranças internas emergentes. Neste sentido, entre outros podem ser nominados o Eng<sup>o</sup> Agr<sup>o</sup> Fernando Nunes Soares, Diretor-Presidente da Companhia no período 1971-79 e o Eng<sup>o</sup> Agr<sup>o</sup> Raul Flávio Merch, Diretor-Presidente no período 1979-83, ambos oriundos do quadro funcional da empresa e conhecedores dos aspectos técnico, administrativo e operacional.

Um novo organograma é discutido, definido e aprovado procurando uma perspectiva mais empresarial. Instrumentos gerenciais como orçamento, empenho, concorrência e administração de pessoal, finanças, orientados antes por critérios e uma visão legalística-formal, passam a ser utilizados e definidos dentro de uma perspectiva mais empresarial e flexível.

Passa a existir a Diretoria Técnica e a Diretoria de Operações (Ver Anexo nº 3), desaparecendo a Diretoria Econômica e o Serviço de Órgãos Locais. Os Serviços Gerais de Administração são transformados em Gerência Financeira e Gerência Administrativa. A Diretoria de Operações substitui o Serviço de Órgãos Locais, mantendo e executando as atividades consideradas fins da Empresa.

A tradição de manter nas chefias das unidades enge-

nheiros agrônomos foi conservada e institucionalizada, apesar das tentativas no início da década de 1960 (Governo Leonel Brizola), de pressionar e entender que técnicos de nível médio (rurais) seriam adequados para dirigir as unidades. Este incidente evidencia a hegemonia da classe agrônômica na história e vida da organização, influenciando e determinando cursos de ação, com destaque para a figura de seu 1º Diretor Técnico. Embora evidenciada esta constatação, o espírito corporativo da classe agrônômica, parece não ter conseguido manter a organização ao longo do tempo vinculada a uma única Secretaria de Estado, no caso Agricultura. Alianças e coalizões conjunturalmente praticadas determinaram um comportamento ambíguo de vinculação.

É definido um novo Plano de Cargos em que os funcionários passaram a sentir um novo horizonte em suas carreiras, tanto em termos de remuneração como de perspectiva profissional.

Em 1968 é criada a Associação dos Funcionários da CESA - AFCESA, com o propósito de estimular e desenvolver ainda mais o espírito corporativo dos funcionários da organização. A criação da AFCESA pode ser caracterizada como uma ação conjunta e articulada entre o corpo diretivo e funcional da ainda autarquia. Em tempos mais recentes esta organização de funcionários sofre desdobramentos, assumindo novos papéis e procurando exercer e determinar novos cursos de ação para a Companhia, refletindo novas evidências de ação organizada paralela<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Ver, Anexo nº 6, as transformações ocorridas no tempo, das organizações de funcionários da CESA.

Em 1970 a CESA já contava em seu quadro de pessoal com 475 funcionários sendo: 58% de nível manual; 11% de escritório; 13% de nível médio e 18% de nível superior, representando um aumento de 344% em relação à década de 1960, com um incremento médio na ordem de 16% a.a.

Algumas funções e atividades são canalizadas para a Gerência Financeira, outras, próprias da antiga Diretoria Econômica, formaram o Departamento Econômico, vinculado à Diretoria de Operações e a Assessoria Técnica.

Verifica-se uma verdadeira turbulência na organização no período que vai da transformação da Autarquia em Companhia, 1969 até 1973, com várias mudanças de titulares, com transferências e substituições nas Diretorias Econômica para de Operações, bem como na Diretoria Técnica. Novas alianças procuram constituir-se e formar seu espaço (Ver Anexo nº 3), numa aberta e real disputa de poder entre as coalizações internas e externas.

#### 1971 - 1974: Consolidação das Transformações Iniciais

A tecnoestrutura, através de uma estratégia bem articulada internamente, abre espaço e participa na formação do grupo que formula o Plano de Ação de um novo Governo que se instala - Governo Euclides Triches. Os técnicos estavam com vontade de colaborar, de mudar o rumo das coisas. O futuro Presidente liderava com entusiasmo, idéias novas. Inclusive, via como uma das formas de quebrar aquelas amarras com o tempo e, tirar a CESA de dentro da Secretaria da Agricultura e colocá-la na Secretaria dos Transportes. Começa a mudar o

perfil de alianças e futuras coalizões. Aquele que seria o próximo Diretor-Presidente da Companhia, começa a propalar o seguinte conceito de armazenagem: *"a armazenagem não é estática, é o transporte no tempo, enquanto que o transporte é no espaço. A armazenagem é o transporte da safra no tempo"*. Portanto, se é transporte, tem que estar dentro da Secretaria dos Transportes. Na época, qualquer Secretaria desejava ter a CESA sob sua orientação. Era uma empresa sólida, dinâmica, com vitalidade, buscando renovação, sem maiores problemas de recursos. A sua taxa de atratividade estava alta.

O novo Governo ao assumir e instalar-se, de imediato baixa um Decreto transferindo a CESA da Agricultura para a Secretaria dos Transportes, e nomeia o Eng<sup>o</sup> Agr<sup>o</sup> Fernando Nunes Soares para Diretor-Presidente da Companhia que passa a cumprir dois mandatos consecutivos (1971-79). A nova coalizão, agora, seria sustentada dentro da área dos transportes e não na agricultura.

O Plano da nova coalizão dominante, com ênfase na variável técnica, sem descuidar da necessária sustentação política, além de destacar a oportunidade e necessidade de novos investimentos, concluía que seu êxito estaria intimamente condicionado ao desempenho de seus executores. Na confluência de soluções criativas o Plano ainda recomendaria:

*"... existe, atualmente, um excesso de pessoal em algumas categorias funcionais, o que dá margem a um índice de ociosidade. Este índice poderá ser minorado, orientados esses elementos para futuro aproveitamento no setor administrativo das unidades a serem construídas. Desta forma, estariam sendo evitadas futuras admissões, sem dúvida desnecessárias, a não ser em casos específicos, como também eliminados maiores problemas sociais que surgiriam como decorrência de demissões"*. (Plano CESA 71-74, p.30)

A nível de staff, em 1971 é criada a Auditoria e a

Biblioteca. Nesse ano, ocorre a alteração da data de encerramento do exercício social, o qual, passa de 31 de dezembro para 31 de agosto para ajustar-se ao período operacional e, portanto, mais compatível com a natureza da atividade de armazenagem. Em 1972, também a nível de staff é criada a Coordenadoria de Frigoconservação - COFRIGO, com o propósito de realizar estudos e equacionar o problema da frigoconservação a nível estadual. Este assunto, embora tenha sido objeto de polêmica em 1962, agora passa a constituir-se em estratégia ofensiva ou deliberada da CESA, alargando o domínio dentro de uma nova tecnologia proporcionada pela confluência favorável do ambiente, burocracia e liderança. Esta foi uma estratégia longamente desejada, perseguida e realizada.

Em 1973 é criada a Assessoria de O & M, concomitantemente com o regresso de técnicos da Companhia que foram realizar cursos na Fundação Getúlio Vargas, trazendo novas tecnologias no campo da racionalização e padronização de rotinas e documentos.

No ápice estratégico a Companhia passa a contar com a Assembléia Geral de Acionistas, representada pelo Estado do Rio Grande do Sul, na qualidade de acionista majoritário, a CIBRAZEM e pessoas físicas em número de 30, na maioria Diretores, assessores e funcionários graduados da Companhia, sem direito a voto com 0,005% do capital social. Subordinada à Assembléia se encontra a Diretoria Executiva integrada pelo Diretor-Presidente, Diretor Técnico e Diretor de Operações. A Comissão de Controle que funcionou de 1963 a 1970, integrada por um representante do Tribunal de Contas do Estado, Secretaria da Fazenda e da Agricultura, passa a denominar-se Conselho Fiscal que até 1977, passa a ser formado por um

representante de cada um dos seguintes órgãos e entidades de classe: Secretaria da Fazenda, representante pessoal do Governador (1970/71), representante da Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul - FEDERASUL, nos períodos (1970/72 e 1974/77), Banco do Brasil S.A. (1971/73) e, em 1973, representante da Federação das Cooperativas Brasileiras de Trigo e Soja do RGS - FECOTRIGO. Depois de 1977, em face das dificuldades econômico-financeiras crescentes, a Companhia procura colocar em seus órgãos deliberativos representantes dos credores. Esta é uma estratégia que emerge como decorrência de dar sustentação, a nível institucional, a um fluxo razoável de recursos financeiros para manter as atividades e viabilizar novos investimentos.

No conjunto destes órgãos e a nível interno, o Diretor-Presidente consolidou uma forte liderança e prestígio, já crescente na década de 1960, quando de 1962 a 1967 exerceu cumulativamente os cargos de Assistente do Diretor Técnico e Gerente do Silo de Porto Alegre, unidade esta, considerada estratégica na época, para o Governo Federal, principalmente em função da importação de trigo e seu monopólio de controle e distribuição via Banco do Brasil S.A. (CTRIN/CACEX). Segundo palavras do Presidente Fernando Nunes Soares: "*a CESA prestava um serviço excelente para a CTRIN e que garantiu a compra estatal de trigo até hoje. Aí então, graneleiros, cooperativas ... começou um problema aqui e ali...*". As coisas estavam mudando. O ambiente tanto externo como interno estava mudando. Você reconhece e sente que está ocorrendo mudanças, porém, ainda não sabe as dimensões que tais mudanças terão.

A recondução para o 2º mandato do Engº. Agrº Fernando Nunes Soares, caracteriza-se como o primeiro confronto

direto e aberto de forças entre a tecnoburocracia consolidada e o poder político da época. Com a indicação do Dr. Sinval Guazzelli para governar o Estado no período 1975/79, a CESA, em face das suas realizações anteriores, começa a despertar interesse. O jornal **ZERO HORA**, na sua edição de 05/04/75, assim interpretava e informava a evolução das negociações entre os dois partidos políticos existentes na época para o preenchimento de cargos de direção em empresas de economia mista:

*"Celestino Goulart começou a encontrar dificuldades para conseguir sinal verde à indicação de alguns novos diretores-presidentes de empresas de economia mista. O MDB resolveu transferir para esta área, os critérios que estabeleceu no episódio de substituição do Sr. Thompson Flores. Eles se bifurcam do seguinte modo: 1) não serão aceitos nomes comprometidos com a politização da empresa; 2) haverá restrição aos candidatos de desempenho eleitoral excessivo. Os Srs. Carlos Kretzman e Otávio Cardoso foram enquadrados no primeiro e no segundo caso."*

O **JORNAL DO COMÉRCIO** na sua edição de 01/04/75 antecipava a seguinte notícia: *"Otávio Cardoso, que já exerceu a Câmara Federal na presente legislatura, tomará posse nos próximos dias como Presidente da CESA"*. Na edição do dia 16/04/75 os jornais da Capital davam as seguintes manchetes: **ZERO HORA** - *"MDB rejeita Otávio Cardoso para CESA"*; **CORREIO DO POVO** - *"MDB veta indicação de arenista para a CESA"*; **DIÁRIO DE NOTÍCIAS** - *"MDB rejeita Otávio Cardoso à CESA"*. Na edição do dia 17/04/75 os jornais davam conta de que: **JORNAL DO COMÉRCIO** - *"Dêntice solidariza-se com Otávio Cardoso"*; **FOLHA DA TARDE** - *"Otávio Cardoso não passou e o Governador foi derrotado"*; **CORREIO DO POVO** - *"Emedebistas rejeitaram ontem o nome proposto por Guazzelli para a CESA"*; **FOLHA DA MANHÃ** - *"Em plenário, MDB confirmou rejeição a Otávio Cardoso. Cardoso: razões são políticas"*; **ZERO HORA** - *"Otávio Cardoso: paguei alto por ser político"*.

1975 - 1985: Manualização de Rotinas e Reestruturação Organizacional - A Tecnoburocracia

Tomamos as idéias contidas no trabalho de Prestes Motta & Bresser Pereira<sup>14</sup>, para caracterizar a base da nova estratégia desenvolvida pela Companhia, onde colocam que:

*"O sistema burocrático formal, impessoal, dirigido por administradores é normalmente relacionado com: (a) precisão, na medida em que cada membro da organização sabe perfeitamente quais são as suas funções, o que lhe cabe e o que não lhe cabe fazer, quais são os objetivos de sua atividade particular e da organização como um todo; (b) rapidez, na medida em que a tramitação das ordens segue canais já previamente conhecidos e definidos; (c) univocidade, na medida em que, via de regra, observa-se a unidade de comando e cada subordinado presta contas a apenas um chefe, de forma que não há conflitos de ordens; (d) caráter oficial, na medida em que aqueles que são revestidos de autoridade o são formal e oficialmente, na medida em que as comunicações internas são geralmente escritas e assinadas, ganhando cunho oficial; (e) continuidade, na medida em que, dada a sua impessoalidade, a organização não depende de pessoas para funcionar; se, por qualquer motivo (morte, aposentadoria, demissão) alguém se afasta do cargo da mais alta importância para a organização, tal pessoa será imediatamente substituída e a burocracia continuará a funcionar normalmente; (f) discricção, na medida em que o segredo profissional faz parte da ética do administrador; na medida em que as informações de ordem confidencial contidas em documentos podem perfeitamente ter sua tramitação restringida apenas aqueles que delas devem tomar conhecimento; (g) uniformidade, na medida em que se pode esperar dos funcionários um comportamento relativamente uniforme, dada a precisão com que seus encargos são definidos; (h) redução de fricções, na medida em que as áreas de autoridade e responsabilidade são definidas com clareza". (p.49)*

A criação da Assessoria de O & M em 1973, veio para padronizar e racionalizar documentos e rotinas, inicialmente,

---

<sup>14</sup> Motta, F. C. Prestes e Pereira, L.C.B. - Introdução à Organização Burocrática, Editora Brasiliense, 3ª edição, 1983, p. 49. Estas idéias derivam da perspectiva colocada por Max Weber e sua visão da organização.

realizando estudos e projetos de padronização de documentos. Quanto as rotinas, foram feitas modificações e ajustamentos com muita "*negociação*" entre a Assessoria e os órgãos diretamente envolvidos. Como qualquer mudança implica no aumento ou diminuição de espaços organizacionais e por consequência aumento ou diminuição de poder, este tipo de trabalho foi iniciado na área operacional, através da criação de rotinas, sem entretanto desfazer aquelas já existentes. Num crescendo, no período (1975-78), são concluídos os estudos para a implantação do sistema de computação eletrônica no controle contábil-operacional da rede de silos e armazéns, e a reestruturação dos sistemas de controle patrimonial, com o acompanhamento e orientação da Companhia de Processamento de Dados do Estado - PROCERGS. Cria-se o Departamento de Estudos Agronômicos. É elaborado e em 1977 é implantado o Manual de Rotinas Administrativo-Operacionais num esforço de unificar a dispersão existente de normas, procedimentos e rotinas contidas em portarias e resoluções.

Este é um período de sedimentação de rotinas e processos revestidos de modernidade. A questão era agrupar e reagrupar velhos procedimentos, dando-lhe novo visual. Em outras palavras, fazer uma "*nova*" decoração da casa utilizando-se dos mesmos móveis e objetos de decoração. Se os artistas tiverem criatividade, parecerá aos olhos de todos como algo novo e inédito. Outros preferirão entender como uma ação de linha liberal-conservadora, onde é mudada a pintura externa e mantidas as características do velho objeto.

Em 1977, a estrutura diretiva da Companhia, orientava-se dentro da seguinte perspectiva de ação e decisão:

*"A Diretoria Executiva composta pelo Diretor-Presi-*

*dente, Diretor Técnico e Diretor de Operações, compete exercer os poderes permanentes de administração da Sociedade de conformidade com as leis específicas e com os Estatutos Sociais.*

*A Sede diretiva concentra o comando de todos os setores de apoio administrativo, financeiro, técnico e operacional, orientados para as atividades-fins da empresa.*

*Subordinados diretamente à Presidência estão os órgãos de assessoria e staff, encarregados de interpretar assuntos técnicos da alta cúpula da Companhia, como também assessorar a Presidência em suas decisões estratégicas, através da elaboração do processo decisório.*

*A linha de comando executivo é exercida por quatro gerências (administrativa, financeira, engenharia e operacional) cabendo-lhe setorialmente, aplicar as diretrizes executivas da política global da empresa, definidas a partir dos atos da Diretoria". (Fonte: CESA 25 Anos 1952-1977).*

No período 1977/78, são introduzidas mudanças nos critérios contábeis em face da Lei das S.A. (Lei nº 6.404/76) e do Decreto-Lei nº 1.598/77. Em 24 de fevereiro de 1978 o Estatuto Social da Companhia é reformulado em Assembléia de Acionistas, num esforço de conciliar as novas disposições legais com o poder crescente da tecnoestrutura, destacando-se a criação do Conselho de Administração, bem como, as novas bases para a distribuição de dividendos, cálculo de reserva de lucros e de capital.

No final do segundo mandato do Engº Agr. Fernando Nunes Soares é instalado o Conselho de Administração, dentro da configuração da nova lei das S.A., representando nova configuração no ápice estratégico, composto inicialmente por três membros, porém obedecendo ao que estatui a Lei nº 6.404/76 das S.A. A indicação, na oportunidade, é feita pelo acionista majoritário através da Secretaria dos Transportes, em face da vinculação da Companhia até 1979. Costumeiramente, a nominata é elaborada pela CESA após a concordância da coalizão dominante ou em formação e, submetida à Secretaria de

Estado à qual a Companhia está vinculada ou passará a ser vinculada e, eleita em Assembléia Geral de Acionistas. O Presidente do Conselho de Administração integra cumulativamente a Diretoria, cabendo-lhe o cargo de Diretor-Presidente. Na época fazem parte do Conselho o Diretor-Presidente da Companhia e dois representantes da Secretaria dos Transportes.

Em 1979, assume o Governo do Estado o Dr. Amaral de Souza, voltando novamente a Companhia a vincular-se à Secretaria da Agricultura, impulsionada na busca de novas forças de sustentação capazes de inaugurar um novo ciclo. Novamente, emerge a ambiquidade, sendo assim a posição da empresa, em sua vinculação com as diferentes áreas ou funções do Governo.

No novo quadro de forças, o Engº Agrº Raul Flávio Merch, oriundo do quadro de funcionários da Companhia é escolhido e nomeado como novo Presidente. Tendo ingressado em 1968, inicialmente passando por um período de estágio nas unidades, assimilando e desenvolvendo conhecimentos básicos nas áreas técnica, operacional, financeira e administrativa, constituindo-se na década de 1970 como um dos principais assessores da Presidência, inclusive como auditor.

Na Diretoria de Operações assume o Engº Walter Fernando Gonçalves de Albuquerque e na Diretoria Técnica é confirmado no cargo, para mais um período de quatro anos, o Engº Umberto Pergher. Em 1979, também é criada a Supervisão de Planejamento - SUPLAN, como um dos órgãos staff da Presidência. Os Conselhos de Administração e Fiscal são ampliados em seu número de membros e tipo de representatividade dentro de uma estratégia articulada e orientada no sentido de dar à Companhia, maior força de atuação externa para buscar recursos, empréstimos, financiamentos, etc. Era necessário rede-

finir o perfil dos Conselhos da empresa. Envolver e aproximar adequadamente instituições que também viessem a participar do novo momento da empresa.

O Conselho de Administração passa a ter dois (2) representantes do Banco do Brasil S.A., um (1) representante do BRDE, um (1) representante da Companhia União de Seguros Gerais, um (1) representante do BANRISUL e um (1) da Secretaria da Agricultura e o Diretor-Presidente da CESA, como Presidente do Conselho.

NO período 1979/80, com o aumento da complexidade organizacional e o novo quadro de forças que se estabelece, são exigidos novos métodos administrativos, o que determina a implantação de uma estrutura voltada de modo a permitir a plena aplicação da *"administração por objetivos"*<sup>15</sup> e, ao mesmo tempo, aprimorar e ampliar os instrumentos normativos das diferentes áreas da Companhia. Veja a seguir a nova configuração estrutural que passa a vigorar no novo momento da organização (Organograma nº 3).

Em 1980, a Companhia conta no seu Quadro de Pessoal com 775 funcionários, sendo: 58% pessoal de nível manual, 8% de escritório, 18% de nível médio e 16% de nível superior. É elaborado o Catálogo de Cargos, constituindo-se num conjunto de peças que definem a política de pessoal da Companhia, consubstanciada nos seguintes documentos: Estatutos Sociais, Manual de Organização, de Administração de Pessoal, de Serviços

---

<sup>15</sup> Apesar de constituir-se em modismo, esta forma de administração apresenta-se eficaz quando a organização passa por uma crise de identidade. Afinal quem somos e qual é o nosso negócio? Faz-se necessário re-descobrir a antiga ou uma nova missão para a organização.



Gerais, de Avaliação de Cargos, Sistema de Avaliação de Desempenho, Quadro Demonstrativo de Postos de Trabalho e Manual de Rotinas Legais. Esta política representa a síntese de um longo período de aperfeiçoamento e compreende toda uma filosofia de trabalho dirigida à valorização do empregado. Isto se caracteriza tanto pelo rígido cumprimento dos ditames legais, como por uma avançada linha de incentivos ao funcionário, destacando-se o contínuo treinamento de pessoal, a possibilidade de serem atingidos níveis profissionais mais altos, mediante concursos internos, a aferição anual de desempenho de cada empregado, além de outros inúmeros dispositivos motivacionais que, entre outros destacam-se: "*Empregado Padrão em Segurança do Trabalho*", "*Unidade Destaque em Segurança do Trabalho*", instituição do título "*Jubilado CESA*", à funcionário com 25 anos de serviço.

Estavam assim delineados os contornos e os principais instrumentos operacionais de uma organização complexa, capaz de resistir a embates mais fortes de forças contrárias à sua manutenção no tempo.

Em atos sucessivos, procedidos pelo Conselho de Administração, Conselho Fiscal e Assembléia Geral de Acionistas, em data de 31/07/80 é aprovada a eliminação do valor nominal das ações da Companhia, adaptando-se às inovações preconizadas pela Lei nº 6.404/76, das S.A.

No exercício 1980/81, é implantado o Manual de Administração Financeira e realizados estudos para os manuais de Administração de Material, de Engenharia, de Manutenção e a reformulação do Manual de Diretrizes Administrativo-Operacionais. Com a introdução destas peças, acrescidas do Manual de Segurança e Prevenção de Acidentes, a Companhia conclui,

em 1983, um ciclo de reformas e aperfeiçoamentos de ordem operacional, administrativa e financeira, capazes de se constituírem em sério obstáculo para as ações e movimentos das demandas que começavam a emergir entre interesses públicos e sociais (austeridade), pregados pelo Governo, através de seus agentes e os empregados da Companhia.

Como forma de ampliar o leque de ações de sustentação externa, em convênio com a CIBRAZEM, a partir de junho de 1982, a Companhia passa a operar, no Estado do Rio Grande do Sul, o Centro Integrado de Comercialização Agrícola - CICOA, com reações contrárias de alguns setores do sistema cooperativo e particulares<sup>16</sup>, que passaram a ver a institucionalização do novo serviço da Companhia como um forte concorrente.

O exercício social a partir deste ano (1982), passa a encerrar-se em 31 de dezembro e não mais em 31 de agosto como ocorreu a partir do exercício social de 1971. O quadro de pessoal da Companhia em 1982 estava constituído de 864 funcionários sendo: 59% de nível manual, 9% de escritório, 17% de nível médio e 15% de nível superior.

Como resultado das eleições gerais ocorridas em 1982, é escolhido pelo voto para Governador o Sr. Jair Soares, cujo "slogan" de trabalho é "*O Rio Grande somos nós. Faça a sua Parte.*" e, com um discurso permanente de "*austeridade*", procura exercer o Governo e controlar a máquina adminis-

---

<sup>16</sup> Tanto na criação da autarquia (1952), como no evento de sua transformação para companhia (1969), setores econômicos e empresariais sempre mantiveram posição contrária da CESA exercer também a função de comercialização. Embora, sempre beneficiados pelas economias de escala que a atividade de armazenagem tem proporcionado no tempo à tais setores, em 1969, exerceram forte pressão através de seus representantes na Assembléia Legislativa, para que a CESA com sua transformação não viesse efetivamente comercializar.

trativa direta e indireta através de Ordens de Serviço. A nova coalizão formada e indicada para dirigir a Companhia procura cumprir esta orientação, porém com reais dificuldades impostas pela tecnoburocracia.

Assume como Diretor-Presidente o Eng<sup>o</sup> Walter Fernando Gonçalves de Albuquerque, que no período anterior exercia as funções de Diretor de Operações da Companhia. Na Diretoria de Operações assume as funções de Diretor o Sr. Jader Marques Dias, na Diretoria Técnica é confirmado para um terceiro mandato o Eng<sup>o</sup> Umberto Pergher, e na Diretoria Administrativa, em face da nova configuração de forças, para seu primeiro Diretor é indicado o funcionário Ebrahim Murad (Ver Anexo n<sup>o</sup> 3).

No mandato do Eng<sup>o</sup> Agr<sup>o</sup> Raul Flávio Merch (1979/83), as gerências financeira e administrativa reportavam-se diretamente ao Diretor-Presidente. Nas palavras do Presidente da época: *"era necessário manter um controle o mais próximo possível destas funções, caso contrário, você acabará não sabendo o que está ocorrendo"*. Na nova configuração, com a criação da Diretoria Administrativa, (Organograma n<sup>o</sup> 4), pelo menos a função financeira ainda está vinculada diretamente a Presidência.

Embora as primeiras manifestações contrárias em relação à perda ou suspensão de determinados privilégios e vantagens a partir de 1979, a tecnoburocracia rearticula-se e organiza-se na busca de formar uma entidade capaz de dar curso às suas reivindicações crescentes, principalmente de natureza pecuniária<sup>17</sup>. Vivia-se um novo momento histórico de

---

<sup>17</sup> Ver anexo n<sup>o</sup> 6.



anistia e descompressão política na sociedade brasileira, além de crescentes dificuldades de natureza econômica e social. Este movimento interno, marca o primeiro passo ao ser criada, em 1983, a Associação dos Funcionários da CESA - AFCESA, com um novo papel a cumprir: constituir-se em instrumento legal de reivindicações dos funcionários, servindo de canal entre os funcionários e a administração da Companhia, já que os funcionários não estão vinculados a sindicatos, instrumentos comuns e legítimos no encaminhamento e solução de conflitos entre o capital e o trabalho.

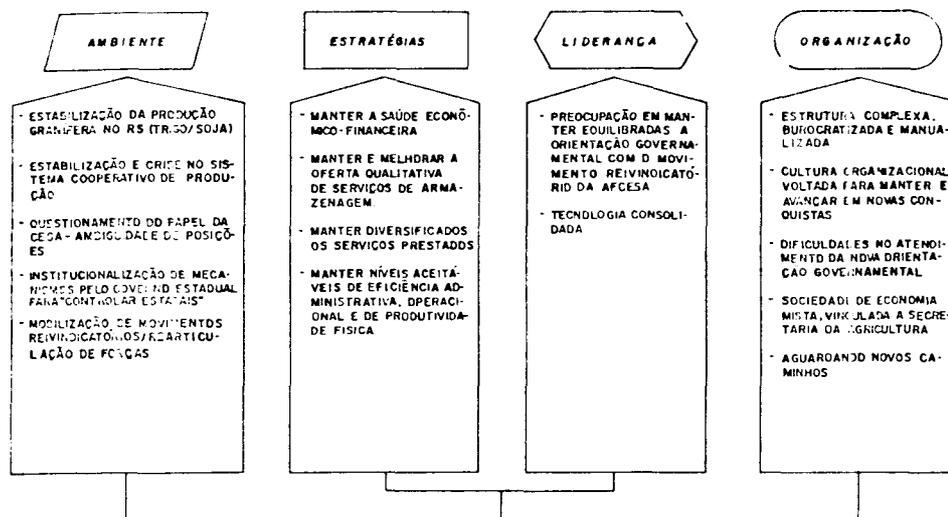
A AFCESA fora extinta em 1976. Em seu lugar foi criada a Fundação Silius com preocupações de natureza assistencial e de complementação salarial, quando da aposentadoria de seus filiados.

Num crescendo, no final de 1985 (outubro), registra-se na história da Companhia o primeiro movimento de paralização, no sentido de manter e avançar em novas conquistas para o "*corpo funcional permanente*". O próprio Presidente, à época, era pressionado por demandas conflitantes, de um lado procurando cumprir as medidas de austeridade contidas nas "*Ordens de Serviço*" do Sr. Governador, de outro sentia-se envolvido pelo "*cipoal*" que internamente a tecnoburocracia impunha através dos "*sagrados manuais*", instrumentos estes capazes de "*dirigir os dirigentes*" menos avisados. Como estabelecer estratégias de governabilidade dentro deste novo quadro de forças que está emergindo? Na época o evidente era que as coisas estavam mudando. Não se poderia antever como estas mudanças se processariam, se de forma "*evolucionária*" ou "*revolucionária*". Não se saberia dizer quanto tempo este período duraria. O que nós evidenciamos que após um período de tur-

bulência segue-se um quadro de estabilidade.

Em 1985 o quadro de forças que se definia para a CESA, pode ser caracterizado conforme a figura (5) a seguir.

**FIGURA nº 5: O MOMENTO ATUAL (1985): ELEMENTOS DE CONTEXTO**



Fonte: Dados colhidos na CESA, reelaborados pelo autor.

## 2.2. Linha de Serviços

Os serviços da Companhia incluem:

a) silos e armazens - onde se realizam operações de recebimento, análise, limpeza, secagem, expurgo, estocagem, expedição e transbordo de grãos e farelos.

b) frigoríficos polivalentes - onde são realizadas operações de recebimento, pesagem, resfriamento, congelamento técnico, beneficiamento, padronização e expedição, embalagem de produtos de origem vegetal e animal, produtos lácteos, ovos e outros.

c) desenvolvimento e apoio à pesquisas agrônômicas,

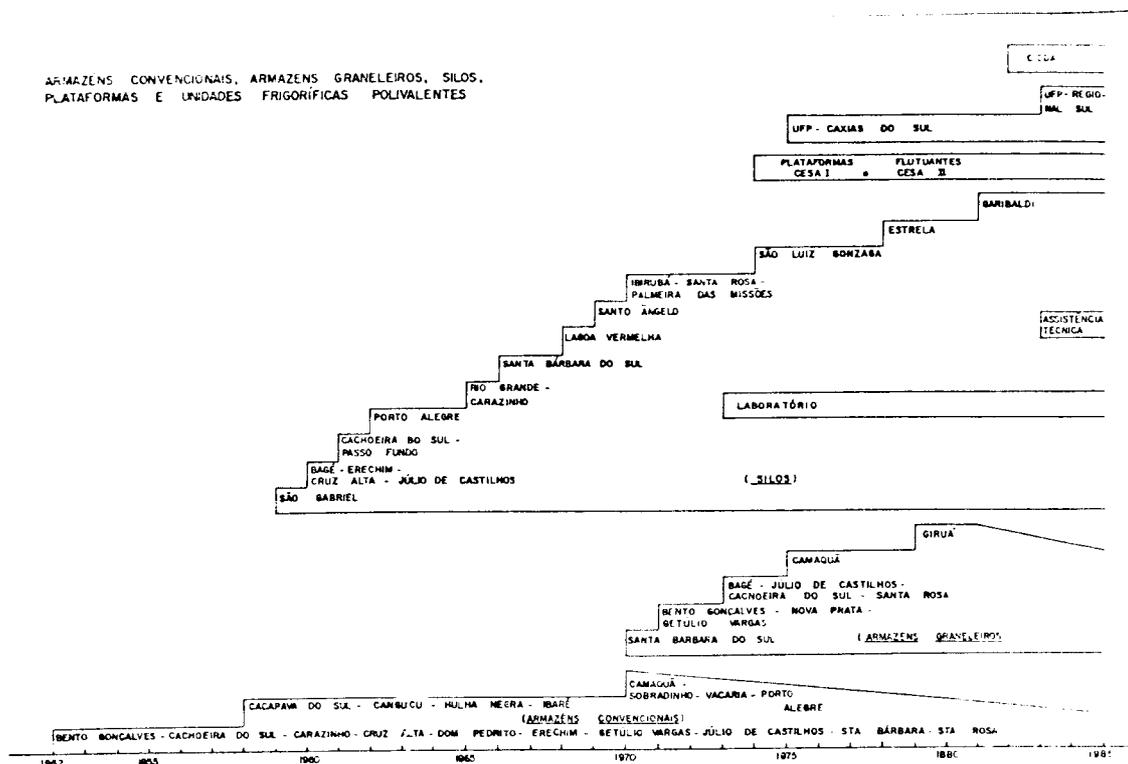
assistência técnica e apoio à comercialização agrícola.

As decisões com relação ao estabelecimento da rede operacional de armazens e silos e, posteriormente das unidades frigoríficas polivalentes, aparecem como decorrência da evolução e dinâmica da produção primária verificada no Estado do Rio Grande do Sul, no período analisado.

A estratégia total nesta área poderia ser descrita como resultado da dinâmica da economia primária e das políticas governamentais no setor, tanto no nível federal como estadual.

A evolução da linha de serviços é mostrada no diagrama a seguir, onde aparece com destaque qual foi o comportamento no tempo dos armazens convencionais, dos silos elevadores, dos armazens graneleiros, das plataformas flutuantes, das unidades frigorificadas polivalentes e as ações de apoio à comercialização. Identificamos 4 (quatro) períodos na evolução da linha de serviços.

## LINHA DE SERVIÇOS



Cada um dos 4 (quatro) períodos é explicitado a seguir.

### 1952 - 1959: Predomínio dos Armazens Convencionais

A CESA iniciou em 1952, operando basicamente como depositária de produtos de terceiros, dispoñdo de dez (10) armazens convencionais (celeiros), cedidos pelo então "Serviço de Expansão do Trigo" do Ministério da Agricultura. As pri-

meiras unidades de armazens convencionais<sup>18</sup>, permitiram o estabelecimento de uma capacidade inicial de estocagem de 33.900 t., assim distribuídas:

PRIMEIRAS UNIDADES

- 1952 -

Localização	Capacidade
Bento Gonçalves.....	3.600
Carazinho.....	3.600
Cruz Alta.....	3.600
Erexim.....	3.600
Getúlio Vargas.....	3.600
Júlio de Castilhos.....	3.600
Santa Rosa.....	3.600
Cachoeira do Sul.....	3.000
Santa Bárbara do Sul.....	3.000
Dom Pedrito.....	2.700
TOTAL.....	33.900

Fonte: CESA

O armazem localizado em Erexim foi alienado em 1974 e o de Santa Rosa desmontado em 1971, onde a área foi utilizada para a construção do graneleiro de 30.000 t.

Estes armazens convencionais eram dotados de algum equipamento de secagem, limpeza e expurgo, Enquanto eram ultimados os preparativos para a execução do Plano Fundamental

<sup>18</sup> Ver detalhes e características das unidades armazenadoras (silos, armazens graneleiros, etc.), na parte (2.3) que trata da tecnologia tanto industrial como operacional.

de Silos e, considerando a urgência de certas regiões agrícolas do Estado, em dispor de unidades equipadas com a melhor tecnologia disponível e possível para a época, a CESA, em 1956, abriu concorrência pública para a construção de quatro (4) armazens celeiros ou também chamados convencionais e, em 1958, foram acrescentadas mais 13.800 t. assim distribuídas:

### UNIDADES CONSTRUÍDAS

1956 - 1958

Localização	Capacidade
Caçapava do Sul.....	3.600
Canguçú.....	3.600
Hulha Negra.....	3.600
Ibaré.....	3.600
<b>TOTAL.....</b>	<b>13.800</b>

Fonte: CESA

Este foi um período de início de aprendizagem e os serviços limitam-se a operações de recebimento, limpeza, expurgo, classificação e estocagem, basicamente.

### 1959 - 1966: Plano Fundamental de Silos

Esta rede de 85.000 t., a primeira projetada no Brasil, principalmente para a guarda e preservação do trigo<sup>19</sup>,

<sup>19</sup> Este cereal de importância estratégica, era basicamente produzido no RGS. A partir do final da década de 1960, vai perdendo sua posição em relação a produção de outras culturas, principalmente soja, milho e arroz. Ver ANEXO nº 7.

compreendia o estabelecimento de unidades terminais e coletoras, as primeiras nos portos - Porto Alegre e Rio Grande e, as de segundo tipo junto aos centros produtores, assim distribuídas:

### REDE FUNDAMENTAL DE SILOS

1959 - 1966

Tabela nº 3

Em t.

Localização	Capacidade
Porto Alegre.....	10.000
Rio Grande.....	20.000
Cachoeira do Sul.....	5.000
São Gabriel.....	5.000
Erexim.....	10.000
Cruz Alta.....	5.000
Julio de Castilhos.....	5.000
Passo Fundo.....	10.000
Carazinho.....	5.000
Santa Bárbara do Sul.....	5.000
Bagé.....	5.000
<b>TOTAL.....</b>	<b>85.000</b>

Fonte: CESA

O início da entrada em operação dos silos que formavam a rede fundamental deu oportunidade para que a CESA passasse a conviver com algo completamente novo em termos de serviços de guarda de grãos. [Ver estratégia (2.3) quanto a tecnologia].

## 1966 - 1974: Combinação de Silos e Armazens com aumento da Capacidade Instalada

Procurando tentar se antecipar à crescente produção agrícola de grãos (trigo e soja) no Rio Grande do Sul, bem como às novas exigências do mercado internacional quanto à tipificação e qualidade dos produtos agrícolas, continuou a CESA na sua estratégia de construir novos silos, com capacidade por célula aumentada, ampliando e somando células aos silos já existentes e construindo armazens graneleiros, estes à revelia da concepção que dominava o corpo técnico. Para estes, os silos representavam a melhor e única solução: o que deveria ser feito era melhorar os silos a partir de sua concepção original (francesa e alemã).

Muitas dessas unidades localizadas em pontos estratégicos de comercialização e embarque são equipadas com laboratórios e aumentada sua operacionalidade com a entrada em operação de Plataformas Flutuantes (Rio Grande), destinadas a transbordo de grãos e farelos<sup>20</sup>.

Em 1966, contava com uma capacidade armazenadora instalada de 146.700 t., sendo 67% do tipo silos e 33% de armazens convencionais. Em 1974 a capacidade instalada atinge a 443.000 t. com os armazens do tipo graneleiro já participando com 20%, os silos com 69% e os armazens do tipo convencional com 11%. A Tabela nº 4 - Evolução da Capacidade Armazenadora

---

<sup>20</sup> O ANEXO nº 8, apresenta a evolução da movimentação física dos serviços nas unidades operacionais da Companhia. Procura demonstrar qual foi a participação percentual no tempo das unidades coletoras como um todo e as unidades de Porto Alegre, Rio Grande e Estrela.

da CESA, sintetiza o quadro evolutivo, conforme podemos ver a seguir.

### EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE ARMAZENADORA DA CESA

1952 - 1985

Tabela nº 4

Em t.

ANOS	SILOS	Armazens		TOTAIS	% a.a.
		Granel.	Convenc.		
1952	-	-	33.900	33.900	-
1958	-	-	47.700	47.700	40,7%
1959	5.000	-	47.700	52.700	10,5%
1960	30.000	-	47.700	77.700	47,4%
1961	45.000	-	47.700	92.700	19,3%
1962	55.000	-	47.700	102.700	10,8%
1965	94.000	-	47.700	141.700	38,0%
1966	99.000	-	47.700	146.700	3,5%
1967	104.000	-	47.700	151.700	3,4%
1968	112.500	-	47.700	160.200	5,6%
1969	122.500	-	47.700	170.200	6,2%
1970	152.500	4.000	75.400	231.900	36,3%
1971	152.500	18.000	64.600	235.100	1,4%
1972	152.500	18.000	61.000	231.500	(1,5%)
1973	232.500	83.000	53.100	372.600	61,0%
1974	306.500	87.000	49.500	443.000	18,9%
1975	306.500	109.000	54.000	469.500	6,0%
1976	306.500	109.000	54.000	469.500	0,0%
1977	326.500	119.000	53.800	489.300	4,2%
1978	388.500	109.000	46.800	544.300	11,2%
1979	458.500	117.500	54.000	630.000	15,7%
1980	461.500	118.000	52.600	632.100	0,3%
1981	475.500	118.000	49.000	642.500	1,6%
1982	499.500	105.000	42.400	646.900	0,7%
1985	499.500	105.000	42.400	646.900	0,0%

Fonte: CESA

OBS.: os anos (1953 a 1957); (1963 a 1964) e (1983 a 1984) não aparecem na tabela, por não haver nestes períodos acréscimos na capacidade armazenadora instalada.

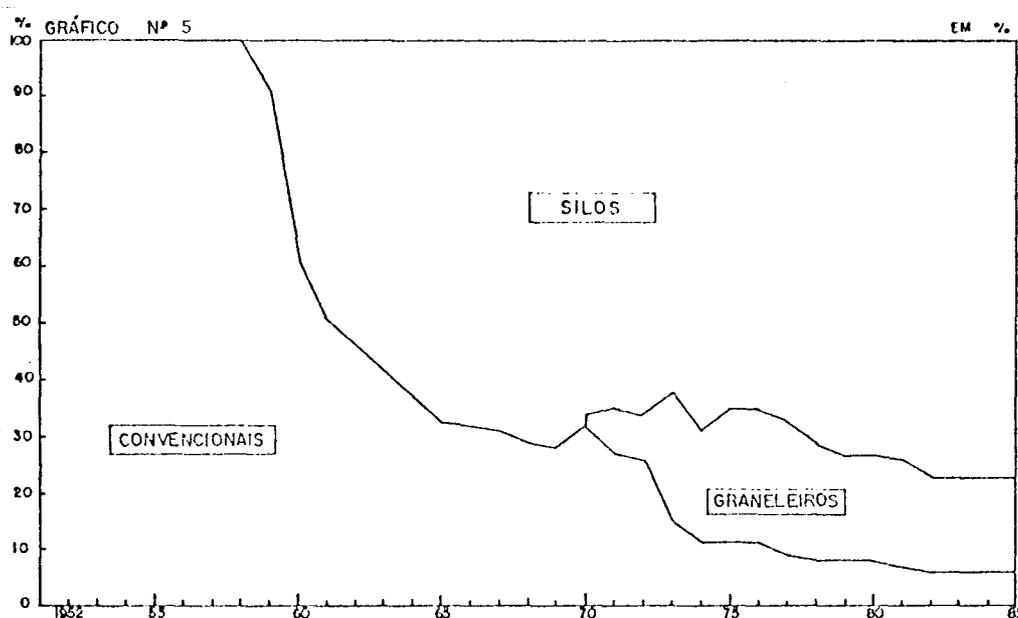
Fica evidenciado na tabela que os períodos de maior oferta de capacidade armazenadora ocorreram respectivamente: no final da década de 1950 e início de 1960; e no início, meio e fim da década de 1970. A partir do início da década de 1980, praticamente não houve aumento de oferta de armazenagem.

A estratégia em perseguir quantitativa e qualitativamente a oferta de um melhor serviço de armazenagem, através de instalações do tipo "silos" é verificada no gráfico (5) apresentado a seguir.

### EVOLUÇÃO DE CAPACIDADE DE UNIDADES

#### ARMAZENADORAS DA CESA

1952 - 1985



Fonte: Distribuição montada a partir de dados da CESA.

O gráfico evidencia claramente que a CESA, no período analisado, manteve sempre presente e de forma crescente, a estratégia de projetar, construir e operar silos. Aban-

donando o projeto e construção de unidades de tipo "convencionais". Por outro lado, os armazens graneleiros começam a aparecer na CESA a partir da década de 1970, como estratégia emergente e realizada, porém não desejada. O ambiente assim exigia.

### 1975 - 1985: Diversificação dos Serviços

Com a entrada em operação da Unidade Frigorífica Polivalente de Caxias do Sul, a CESA ingressa definitivamente no serviço de armazenagem em ambiente controlado, bem como mantendo e ampliando tanto qualitativa como quantitativamente a armazenagem a meio ambiente através da rede de silos e armazens.

Em face da qualidade dos serviços e da tecnologia absorvida e desenvolvida ao longo do tempo, a Companhia passa a proporcionar assistência técnica a outras entidades similares a nível nacional e internacional.

A partir de 1982, em convênio com a CIBRAZEM, a CESA opera no Rio Grande do Sul, o Centro Integrado de Comercialização Agrícola - CICOA, buscando aumentar a competitividade no setor de armazenagem, bem como alinhando-se à orientação seguida pela CIBRAZEM, a nível federal. Tendo como base a rede operacional da CESA, o CICOA/RS integra um sistema nacional procurando aproximar vendedores e compradores, facilitando e garantindo as negociações de produtos agrícolas.

Em 1985, a CESA presta serviços à RFFSA através de elaboração de projeto completo para instalações destinadas ao transbordo de grãos e minérios, no município de Patrocínio,

Minas Gerais. Neste ano, realiza também, serviços de consultoria à FAO, através do Programa "*Formação de Pessoal Técnico para Operação de Silos Portuários*", na cidade de Praia, Cabo Verde, África.

### 2.3. Tecnologia

A tecnologia pode ser entendida como a forma específica, segundo a qual, os recursos são combinados buscando uma utilidade prática, na forma de realização de produtos e serviços.

Na CESA, identificamos duas tecnologias distintas: industrial e operacional, que aparecem interligadas e interdependentes ao longo do período de estudo.

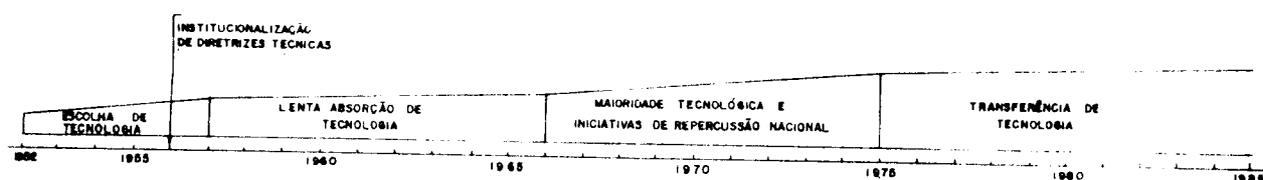
A tecnologia industrial, também conhecida como de produto, no nosso caso, são os armazens celeiros, armazens graneleiros, silos elevadores, unidades frigoríficas polivalentes e plataformas flutuantes, onde aparecem incorporados conhecimentos distintos porém integrados de maneira harmônica, tais como: conhecimento sobre os materiais utilizados, propriedades, aplicações, projeto do produto, sua configuração, definição de utilidade e como fazê-lo.

A tecnologia operacional ou de processo envolve equipamentos, máquinas, instalações, sistemas de interação homem-máquina, métodos de trabalho, sequência de etapas, etc. No nosso estudo compreende todas aquelas operações necessárias para transportar produtos - tanto de origem vegetal como animal - no tempo. Tanto a tecnologia de produto como de processo, que incorporam os materiais empregados, representam a

tecnologia visível, materializada em todos os instrumentos concretos que levam ao produto final.

Na CESA, identificamos oito (8) períodos na evolução de sua tecnologia, sendo quatro (4) para a tecnologia industrial e cinco (5) para a operacional.

### 2.3.1. Tecnologia Industrial



#### 1952 - 1956: Escolha de Tecnologia e Institucionalização de Diretrizes Técnicas

No "*Estudo para Construção de uma Rede de Silos para Grãos no Estado do Rio Grande do Sul*", coordenado pelo Eng<sup>o</sup> Agr<sup>o</sup> Clândio Osório Pereira (1909 - 1976), são explicitadas quais seriam as melhores opções de tecnologia de armazenagem existentes à época. Foram colhidas, estudadas e sugeridas para deliberação das autoridades estaduais competentes, após seu coordenador ter conhecido, com a missão específica neste sentido, os sistemas de armazenagem adotados na França, Suíça, Alemanha, Espanha, Argélia, Tunísia e Argentina, tradicio-

nais produtores de trigo<sup>21</sup>.

No final de 1952, quando a CESA foi criada, como forma de operacionalizar a proposta contida no "*Estudo*", a preocupação básica e orientadora era estudar, equacionar e solucionar de forma racional e definitiva a regularização das safras agrícolas, em especial a de trigo. Este tipo de cereal, cultivado na época principalmente no RGS, de grande importância econômica e social para o Brasil, exigia um tipo de equipamento de ensilagem especial, praticamente desconhecido no nosso meio. Esta situação determina que a Autarquia, através de seus dirigentes, com respaldo das autoridades governamentais da época, se incline para a tecnologia francesa e alemã. Em 25 de novembro de 1953, aprova o projeto de uma rede de silos elevadores com capacidade para 85.000 t. estáticas, concebido e elaborado segundo diretrizes da Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio e a concepção tecnológica da Sociéte de Construction des Batignolles, de Paris - França.

Esta decisão implica reconhecer que o processo de ensilagem não era conhecido e nem disseminado no Brasil, nem existindo experiência no setor à época. A autarquia valeu-se, assim, de apoio tecnológico estrangeiro na elaboração dos projetos.

O chamado "*Plano Fundamental de Silos*", cujas propostas dos licitantes foram recebidas e abertas em 26 de a-

---

<sup>21</sup> O trigo foi o tipo de produto agrícola que na época teve peso específico muito grande na escolha de tecnologia para a sua guarda e conservação. Este nobre cereal foi decisivo para que se iniciassem esforços e preocupações do setor público com o problema do armazenamento, principalmente no caso do RGS.

bril de 1954, foi projetado por franceses (Société de Construction des Batignolles); equipamentos fornecidos por empresas alemãs (Miag-Muhlenbau und Industrie G.M.B.H.) e franceses (L'Electrification Nouvelle). As obras de construção civil, no entanto, couberam a firmas nacionais (Brasília Obras Públicas S.A.; Christiani Nielson - Engenheiros e Construtores S.A.; Companhia Construtora Nacional S.A. e, Empresa Campeonon - Estudos e Projetos S.A.

Em 16 de janeiro de 1956, através do Decreto Estadual nº 6.872, o Governo do Estado aprova o Regulamento da Autarquia, onde, em seus artigos 37, 38, 39 e 40, são definidas as funções, finalidades, atribuições e princípios de funcionamento do Departamento Técnico que, em última instância, era responsável por todos os aspectos de natureza técnica e tecnológica da Autarquia.

Esta pode ser caracterizada como uma estratégia de preparação para um longo e incerto aprendizado. Se você preferir, é como se nos encontrássemos dirigindo um automóvel e nos deparamos com um cruzamento de várias e importantes rodovias, das quais nós apenas as conhecemos superficialmente pelo nome. Diminuimos a velocidade. Talvez, se possível, vamos perguntar à alguém para onde podem conduzir tais caminhos. Finalmente, nos decidimos por um deles e continuamos a nossa jornada.

#### 1957 - 1966: Lenta Absorção de Tecnologia

Até 1957, o Departamento Técnico teve, como principais atividades, recuperar e manter em funcionamento a rede

de armazens recebidos da Secretaria da Agricultura e Ministério da Agricultura. A partir deste período, porém passa a concentrar-se principalmente no trabalho de acompanhamento e fiscalização do chamado "*Plano Fundamental de Silos*", onde estava presente a tecnologia francesa, alemã e brasileira; esta, em relação à construção civil.

As características e tipicidade do produto - silo elevador - não constituía dificuldade e muito menos impedimento de natureza legal para que a CESA procedesse à construção de novas unidades de silos para o futuro, dentro das mesmas características contratadas de empresas com tecnologia francesa, alemã e brasileira. Dentro dessas condições, consideradas favoráveis, o "*Plano Fundamental de Silos*" representa a oportunidade para a Autarquia, de forma lenta, absorver a tecnologia embutida no Plano e dar os primeiros passos, para os períodos que se seguiram. O fato de haver demora na construção e entrada em operação das primeiras unidades de silos, previstos no Plano, e forçar a Autarquia a elaborar projetos de engenharia - embora simples na sua concepção - para a construção de (4) quatro armazens convencionais, representa o primeiro passo concreto da equipe técnica no envolvimento direto das mudanças que passariam a ocorrer.

A partir de 1963 a Diretoria Técnica já apresenta uma estrutura um pouco mais complexa, com a separação do Setor de Obras e Projetos. Vai se formando uma consciência na Autarquia de que não haveria mais necessidade de se repetir novo "*pacote*" de projetos importados aos moldes do primeiro. Existia ânimo e alguns fatores favoráveis no sentido da própria CESA projetar seus silos, principalmente tendo como ponto de referência as experiências já acumuladas com os proje-

tos de armazens convencionais e do acompanhamento e fiscalização da execução do "*Plano Fundamental de Silos*".

Em 1965, na Diretoria Técnica, já existia um razoável quadro de pessoal especializado: sete (7) técnicos de nível superior, um (1) engenheiro agrônomo, dois (2) engenheiros civis, engenheiros mecânicos (2) e dois (2) arquitetos e pessoal de apoio formado por quatro (4) desenhistas e dois (2) secretários. Conhecida a missão a ser cumprida, fácil é compreender que este grupo com o apoio dos demais setores da CESA, já mantinha a necessária combinação e complementariedade dos conhecimentos para serem aplicados dentro de novas perspectivas. Desta maneira, os projetos de engenharia eram feitos dentro da própria CESA e a parte de equipamentos e construção civil atendidas por empresas privadas nacionais, sendo encorajadas e estimuladas pela Autarquia. O encorajamento técnico e as condições da época deram início ao surgimento de empresas privadas nacionais. Inicialmente pequenas, mas com o passar do tempo, impulsionadas por condições de um mercado favorável, foram conquistando prestígio e conceito nacional e internacional<sup>22</sup>.

O ritmo de crescimento com que ocorre a produção de grãos no Estado, no período 1959/66, porém, é maior que a oferta de unidades armazenadoras construídas pela CESA. Como decorrência, algumas unidades de silos passam a ter suas capacidades de estocagem ampliadas através dos serviços de firmas nacionais de construção civil e de equipamentos mecânicos

---

<sup>22</sup> Entre outros exemplos temos o caso da Indústria de Máquinas Condor S. A. no setor de equipamentos mecânicos e eletromecânicos e a Construtora Gaúcha S.A. na indústria da construção civil.

e eletromecânicos. No esforço de ampliação destas unidades, que consistia na construção de novas células justapostas às existentes, começa a evidenciar-se a necessidade de introduzir modificações em relação ao que determinavam as especificações contidas nos projetos de silos do Plano Fundamental. Por exemplo: a torre de controle e comandos era originalmente instalada entre as células, isto é, na parte central do complexo armazenador; quando em operação, porém, apresentava problemas. A partir de 1966, entre outras inovações, fruto da observação e da experiência assimiladas ao longo do processo de acompanhamento e fiscalização do Plano, o projeto e a construção do silo de Lagoa Vermelha, já prevendo, foi construído com a torre de controle e comandos numa das extremidades do conjunto de células.

O silo de Lagoa Vermelha (1968) representa o marco divisor entre a tecnologia até então utilizada (alemã e francesa) e a tecnologia já absorvida pela CESA, via reprodução, adaptações e melhorias daquela. Não ocorre mais importação direta, via pacote tecnológico, de projetos de construção de silos. Ocorre na época - que compreende o período do Governo Leonel Brizola (1959/63) e o segundo período do Governo Ildo Meneghetti (1963/67) - uma absorção e autodeterminação tanto por parte do Setor Técnico como da Direção Geral de que esta decisão era viável e possível.

Este, portanto, é o momento de transição e, começam a evidenciar-se pequenas e médias empresas nacionais no setor de projetos, equipamentos e construção de silos e a gradativa retirada das empresas estrangeiras até então exclusivas.

Com o surgimento das empresas nacionais, muitas delas estimuladas pela CESA, empresas estrangeiras, como a So-

ciété de Construction D'Appareils Mecaniques - SOCAM e a Muhlenbau und Industrie - MIAG, gradativamente retiram-se do mercado brasileiro. Alguns anos após, em 1975, a MIAG, que a nível internacional havia se fundido com a BUHLER, da Suíça, volta a atuar no mercado brasileiro, entretanto, sem que a CESA volte a dela se utilizar. Houve, em face das condições históricas da época, uma preferência deliberada de parte da CESA e do sistema cooperativo de produção em geral, no sentido de dar preferência às indústrias nacionais, reforçada em parte pela política de crédito do Governo Federal, através de seus principais agentes financeiros.

Este é o período da aprendizagem, da descoberta e domínio do desconhecido. A missão enquanto intenção, começa a realizar-se. Em outras palavras, é como se você, com algumas noções de natação (teoria e prática), resolvesse atravessar o rio de uma margem a outra. Com alguns sustos, você percebe que já está próximo da outra margem. Concluiu não precisar mais do instrutor.

#### 1967 - 1975: Maioridade Tecnológica e Iniciativas de Repercussão Nacional

Coincidindo com um período de crescente expansão da cultura de grãos, no Rio Grande do Sul, destacando-se a soja<sup>23</sup>, a CESA passa a ter posição proeminente junto ao sistema

---

<sup>23</sup> Ver, ANEXO nº 7, onde fica demonstrada a perda da importância relativa do trigo pela soja no Rio Grande do Sul.

oficial brasileiro de armazenagem. Era, ao final da década de 1960, a maior organização em silos verticais do Brasil. A Companhia Brasileira de Armazenamento - CIBRAZEM, que atua em âmbito nacional, seguida da Companhia de Armazens Gerais do Estado de São Paulo - CEAGESP, com área de ação no Estado de São Paulo, embora detendo a maior capacidade estática de armazenagem de grãos do País, dispunha basicamente de armazens convencionais. As demais empresas estaduais de armazenagem eram pequenas e de pouca expressão em tonelagem instalada.

O destaque da CESA, junto ao sistema oficial brasileiro de armazenagem, docorria exatamente, da experiência pioneira e bem sucedida, num primeiro momento, da implantação do Plano Fundamental de Silos (1957 - 1966) e, num segundo momento como fruto dessa experiência (1966/75), do conhecimento para a elaboração de projetos de silos com "*know-how*" devidamente adaptado à realidade brasileira. Tudo se somava ao forte impulso para o desenvolvimento industrial do setor então existente e, em particular, no campo dos equipamentos eletromecânicos.

O Plano Trienal de Realizações (1968/70), que previa a captação de recursos financeiros junto ao BNDE, teve a decisiva participação do Departamento Técnico, através do Setor de Obras, nos aspectos que diziam respeito a projetos de engenharia e equipamentos.

O aprimoramento tecnológico da indústria nacional convergia e permitia novas e criativas concepções de projetos de armazenagem. Em verdade, a concepção das unidades dos armazens graneleiros de fundo plano, fundo "V", "W" e semi-"V", com características construtivas inéditas face ao dimensionamento estático adotado - grande capacidade num único

compartimento de estocagem - surgiram aí. É modalidade fundamentalmente utilizada pelas cooperativas agrícolas. O sistema, porém, apesar de novo, não permite estocagem por mais de 60 dias.

A concepção alemã e francesa original de silos estabelecia, por exemplo, células de baixa capacidade unitária de estocagem estática, muito inferior às projetadas e construídas a partir desta primeira concepção, porém já nacionais. A indústria de construções e equipamentos eletromecânicos, por outro lado, conquistou um alto conceito profissional, não só no País como no exterior, em face da tradição desenvolvida no RGS. Como exemplos, neste período, podemos citar entre outros: Indústria de Máquinas Condor S.A. e Kepler Weber S.A.

Paralelamente, ao esforço de desenvolver tecnologias de armazenagem modernas, a CESA, a partir do final da década de 1950, começa a ter as primeiras idéias e preocupações no campo da frigoconservação para conservar, inicialmente, produtos como: batata inglesa, cebola e outros produtos com densidade econômica produzidos no próprio Estado.

Estudos preliminares na conservação da batata inglesa e da cebola, principalmente em função de sua importação, tiveram seu início na Secretaria da Agricultura. No decorrer do tempo, essas questões passam a uma busca de equacionamento dentro da CESA.

O problema da conservação de produtos de origem animal, principalmente carne, nunca esteve nas cogitações da CESA. Considerava-se que esse assunto, segundo o entendimento da época, estava equacionado pela *"iniciativa privada"* via rede de frigoríficos nas regiões de abate e comercialização. Posteriormente os produtos congelados passaram a também fazer

parte da concepção das unidades próprias, para melhor aproveitamento tecnológico.

As principais características e diferenças técnicas entre congelados e refrigerados são:

**a) Refrigerados:**

- . demanda temperaturas sempre acima de zero grau, não podendo haver o congelamento dos tecidos, sucos e seiva.
- . apresenta maiores exigências, como composição da atmosfera, com baixo índice de oxigênio. Exemplo: na conservação da maçã, busca-se uma temperatura em que a fruta armazenada chegue quase ao nível de latência.

**b) Congelados:**

- . demanda temperaturas que devem estar sempre abaixo de zero grau, para a conservação de produtos como carne.
- . a tecnologia é menos complexa em relação à refrigeração.

A necessidade de trabalhar com a tecnologia de frio, como meio de conservação, foi na CESA, uma decorrência natural da sua missão, definida em 1952 e, no período, motivada pela confluência de razões e fatores de natureza política e econômica. Política, porque à época, as lideranças da Região Colonial Italiana, mantinham ainda muito vivas as esperanças, muitas vezes frustradas, como em 1962, quando o Presidente Jânio Quadros e o Governador Brizola, por ocasião da Festa Nacional da Uva em Caxias do Sul, comprometeram-se publicamente em equacionar a questão da conservação e comercialização dos produtos horti-fruti-granjeiros da região. A indicação para o

Governo do Estado (1971) do Cel. Euclides Triches fizeram ressurgir as esperanças da região para a solução do problema. Economicamente, a medida se justificava, pela crescente importância dos produtos horti-fruti-granjeiros na composição da economia estadual, oriundos principalmente da região sul e nordeste do Estado para abastecer a Grande Porto Alegre e exportação para outros centros consumidores.

Apesar das promessas políticas (1962) o problema de conservação via tecnologia do frio não mereceu a prioridade necessária, considerando que a preocupação fundamental, a nível de política governamental, era com a conservação de grãos em geral (trigo, soja, milho, etc...).

Somente em 1972, é que dois (2) técnicos da CESA foram enviados à Espanha para estudar a engenharia do frio. Com o retorno dos técnicos da Espanha foi criada na CESA a Coordenadoria de Frigoconservação - COFRIGO, com o objetivo de estudar e equacionar a nível estadual os problemas desta área/setor.

Dos estudos, análises e observações dessa Comissão resultou um documento denominado "*Plano Básico de Frigoconservação*", no qual, entre outros aspectos, previa-se a implantação de (3) três unidades polivalentes localizadas nas seguintes regiões: Grande Porto Alegre, por constituir-se em grande centro consumidor e de abastecimento; Extremo Sul e Colonial Italiana, por constituir-se em grandes centros produtores e de abastecimento. Não foram definidos municípios por duas (2) razões:

- 1) De ordem técnica, porque demandava estudos e análises de natureza técnica e econômica mais detalhados, embora fossem conhecidos alguns indica-

tivos de nomes de municípios e nestes a micro-localização.

- 2) De natureza política, porque existiam outras variantes locais, regionais e estaduais que se superpunham e que deveriam ser observadas e equacionadas.

Era importante que a Direção da Companhia deixasse explicitamente abertas estas questões para negociar e barganhar com a coalizão política que lhe proporcionava sustentação.

Finalmente, em 1973, confluindo aspectos de natureza política e técnica, decidiu-se pelo início da construção da Unidade Polivalente de Caxias do Sul, e, em fevereiro de 1975, às vésperas do término do Governo Triches, a unidade começa a operar através do recebimento de maçã, uva, ameixa, suco concentrado, etc., iniciando-se, assim, o atendimento a segmentos de produtores rurais e indústrias de sucos da região. Essa unidade frigorífica, com 12.000 m<sup>3</sup> de capacidade inicial, destaca-se pela polivalência integral de suas câmaras de estocagem que podem operar com temperaturas entre +8 graus centígrados e -35 graus centígrados e, umidades relativas entre 60% e 95%, contando ainda com câmara de atmosfera controlada de maturação acelerada e túnel de congelamento.

Esta foi uma estratégia que se desenvolveu, inicialmente a partir da confluência da liderança e burocracia, seguida do ambiente. Ela foi desejada e preparada para que visse a acontecer. Em outras palavras, é como aquele projeto que você faz, cultiva-o intensamente e finalmente, é concretizado.

Carecia-se, na época, de dados informativos a res-

peito da disponibilidade das unidades armazenadoras no Estado. Em outras palavras, não eram muito claras as participações, em termos absolutos e percentuais, dos diferentes segmentos armazenadores. A CESA, assim, a partir de 1971, implanta um sistema de levantamento quanti-qualitativo da oferta de armazenagem no RGS<sup>24</sup>. Tais informes permitiram melhor planejamento e conseqüentemente um aperfeiçoamento da prestação de serviços, já que no ambiente o papel do sistema cooperativo de produção e a iniciativa privada forçavam e induziam a Companhia a estudar e adotar novas estratégias. Ficou constatado, em 1972 - nos primeiros dados publicados - que a CESA detinha 40% do total da capacidade armazenadora instalada do tipo "silos", sendo os restantes 60% distribuídos entre cooperativas de produção, particulares e outros órgãos oficiais. Por outro lado, este sistema de informações implantado permitiu identificar também que, em 1972, a CESA participava de apenas 4,8% do total da capacidade armazenadora instalada no RGS, (Ver Anexo nº 1, Gráfico nº 1), o restante pertencendo a cooperativas e particulares.

Atualizado e reeditado anualmente, a referida metodologia de levantamento veio servir à CIBRAZEM como base para a formulação do plano que fundamentou o "*Cadastro Nacional de Unidades Armazenadoras*", posteriormente implantado pelo Conselho Nacional de Abastecimento - CONAB.

Como resultado da larga experiência adquirida ao longo dos anos, entendeu a Companhia que estava suficiente-

---

<sup>24</sup> Os gráficos contidos nos ANEXOS nº 1 e 9, foram elaborados a partir de dados e informações iniciadas em 1971, com este tipo de trabalho.

mente capacitada para promover um conclave em que participassem todos os interessados na armazenagem de grãos.

Realizado em Porto Alegre - agosto de 1974 -, o "*I Seminário Nacional de Armazenagem*" contou com cerca de 480 participantes de diferentes Estados do Brasil, congregados com o objetivo de promover o intercâmbio de conhecimentos técnicos e a busca de soluções adequadas para a preservação de produtos agrícolas.

O êxito deste Seminário pode ser atestado pela definição dos fundamentos iniciais do Programa Nacional de Armazenagem - PRONAZEM, posteriormente estruturado pela CIBRAZEM e implantado pelo Decreto Federal nº 75.688 de 02 de maio de 1975, consolidando assim, uma política setorial até então inexistente em termos pragmáticos<sup>25</sup>.

Esta foi uma estratégia de venda da imagem "*CESA*". Atrás desta imagem, o pensamento do período nos diz: "*Senhores! Nós aprendemos e realizamos. Aos que desejarem, nós já temos alguma coisa para ensinar...*".

#### **1976 - 1985: Transferência de Tecnologia com Evidência de Novas Preocupações.**

A CESA sofreu, ao longo do tempo, desde sua criação, da indefinição das políticas governamentais para o setor de armazenagem. Ciclicamente, mudava sua vinculação e orien-

---

<sup>25</sup> Os conclaves que se sucederam, mantiveram o caráter nacional com a discussão e apresentação de matérias de interesse geral na área da política de armazenagem, porém agora, coordenados pela CIBRAZEM.

tação administrativa: da Secretaria da Agricultura para a Secretaria dos Transportes e desta para a Agricultura. O quadro dirigente, segundo ficou evidenciado no estudo, sempre concentrou esforços, no sentido de cumprir e fazer cumprir a missão da CESA, exercendo, por exemplo, atuação normativa na orientação do desenvolvimento do setor armazenador, principalmente para grãos. Tentou porém nem sempre conseguindo, impor seus padrões técnicos e de qualidade, interpretados como melhores, para os demais segmentos que atuavam na infra-estrutura de armazenagem. As razões vão, desde aspectos de natureza técnico-econômica, até a pouca importância dada para o setor, como infra-estrutura básica para a formação de estoques reguladores estratégicos por parte das autoridades governamentais.

Por maiores que sejam as dificuldades enfrentadas por uma empresa estatal, sempre haverá circunstâncias para mantê-la em atividade, mesmo quando é discutível a sua existência e utilidade. Nesta perspectiva, não analisando o mérito, se poderia ter feito mais e de forma mais racional com os recursos de que se dispunha. A CESA permitiu um aprimoramento tecnológico à indústria de construções e de equipamentos eletromecânicos o que lhe possibilitou alcançar um bom conceito, não só no País como no exterior, em face da tradição desenvolvida no Estado.

Em 1982, como consequência da visita da Missão do Estado do RGS à República do Equador, foi firmado convênio de cooperação técnica entre o Brasil e Equador, com vistas ao desenvolvimento de alguns segmentos da infra-estrutura daquela Nação. Dentre as diversas áreas de abrangência deste acordo, em que o Brasil foi representado pelo Governador do RGS da época Amaral de Souza, incluía-se o repasse de tecno-

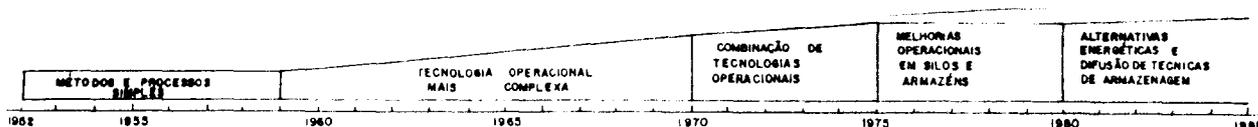
logia da CESA no campo de armazenagem de grãos.

Em termos práticos, a CESA elaborou um projeto de reforma e adequação de (8) oito unidades armazenadoras já existentes, de propriedade da estatal Empresa Nacional de Almacienamiento y Comercializacion de Productos Agropecuários - ENAC e, treinamento técnico-operacional à funcionários dessa empresa.

Este período, principalmente no segundo momento (1980/85), se caracteriza dentro de novas preocupações, a nível interno com a retomada da mobilização dos funcionários quanto à manutenção e busca de novas conquistas, e, a nível externo, quanto ao papel da empresa como questão da sociedade mais ampla, sua permanência ou não no tempo. Em outras palavras, este é um período em que a tecnoburocracia não está satisfeita pela forma como está sendo tratada e encaminhadas suas reivindicações, nem a sociedade mais ampla que se atribui a responsabilidade pela manutenção, em última instância, com o desempenho e papel da organização. Este é o período de crise, reformulação e definição de novos rumos. Se você preferir, esta é a oportunidade de voltar a aprender de novo.

### **2.3.2. Tecnologia Operacional**

Identificamos 5 (cinco) períodos na evolução da tecnologia operacional.



Cada um dos 5 (cinco) períodos é explicitado a seguir.

#### 1952 - 1958: Métodos e Processos Simples

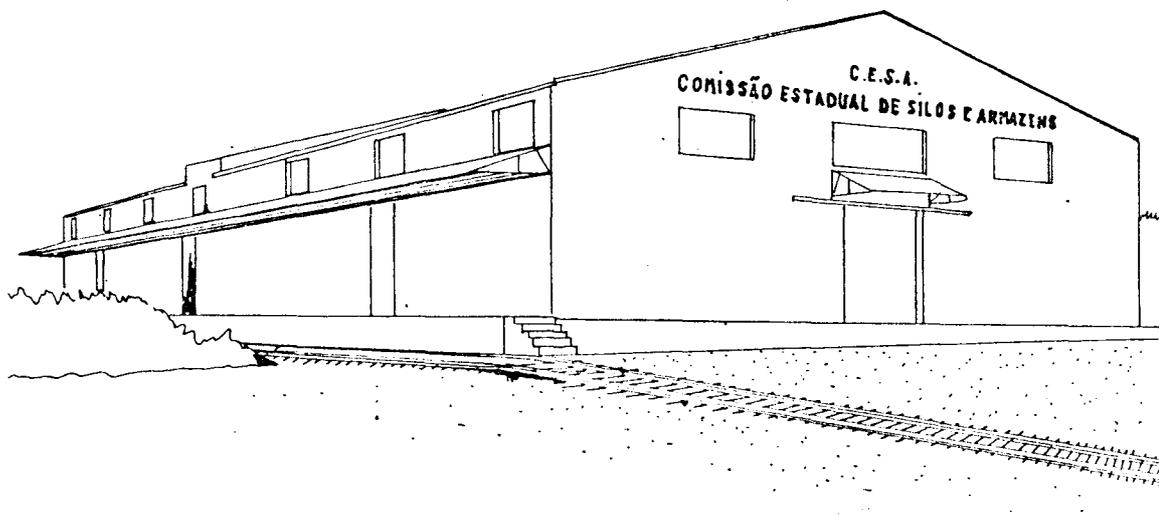
O tipo de unidade armazenadora na época - armazem convencional - determinava que os métodos e processos operacionais fossem simples e, na sua quase totalidade manuais. Esta tecnologia ingressa na CESA, através da rede de armazens convencionais recebidos do Ministério da Agricultura e Secretaria da Agricultura.

Mesmo com a construção, em 1957, pela CESA, de mais (4) quatro armazens convencionais com capacidade estática total de 13.800 t. muito pouco foi alterado nas operações básicas de armazenagem. A rede operacional de armazenagem que, em 1958, atingia uma capacidade estática instalada de 47.700 t. não apresentava, praticamente, nenhuma inovação, em relação ao que viria suceder-se nos períodos seguintes.

O armazem celeiro, também denominado "*armazem convencional*" constituiu-se numa unidade armazenadora de fundo plano e compartimento único adequado a estocagem de produtos em

sacos. A estocagem se processa emblocada em lotes individualizados que reúnem as mesmas características da espécie agrícola. Estes armazens construídos em concreto, alvenaria, estruturas metálicas ou mistas, apresentam, como condição básica, razoáveis padrões de ventilação, movimentação, drenagem e cobertura. Os armazens celeiros oferecem condições à conservação do produto por período relativamente longo, desde que observados os requisitos operacionais indispensáveis como secagem, limpeza, expurgo e estocagem. O armazenamento do produto em sacos apresenta, porém, baixa cadência operacional, em face do elevado índice de mão-de-obra necessária. Em parte, no final do período em estudo, este problema operacional havia sofrido sensíveis modificações e melhorias com a introdução de equipamentos eletromecânicos e outros. A figura a seguir, é um exemplo de armazem celeiro.

FIGURA nº 6: ARMAZÉM CELEIRO

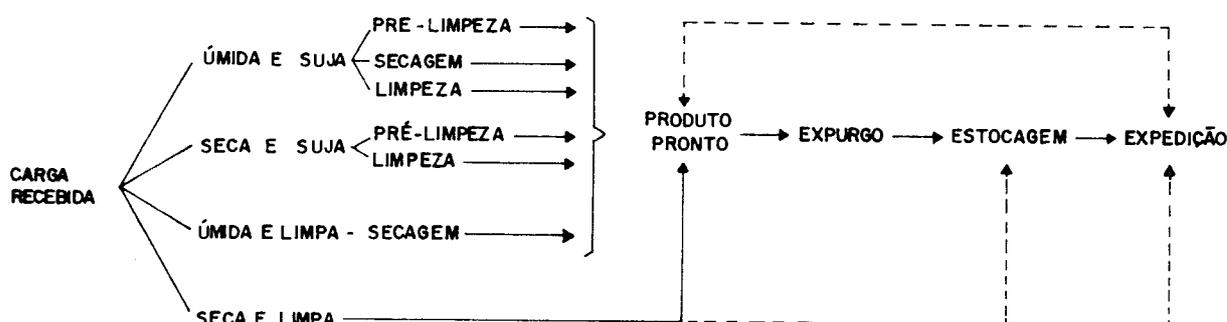


Fonte: CESA.

## 1959 - 1970: Tecnologia Operacional Mais Complexa

A entrada em operação, em 1959, do silo de São Gabriel, estabelece um marco na modernização dos métodos e processos operacionais de conservação de grãos da CESA. A Figura nº 7, dá uma idéia deste avanço.

FIGURA nº 7: OPERAÇÕES BÁSICAS DE ARMAZENAGEM



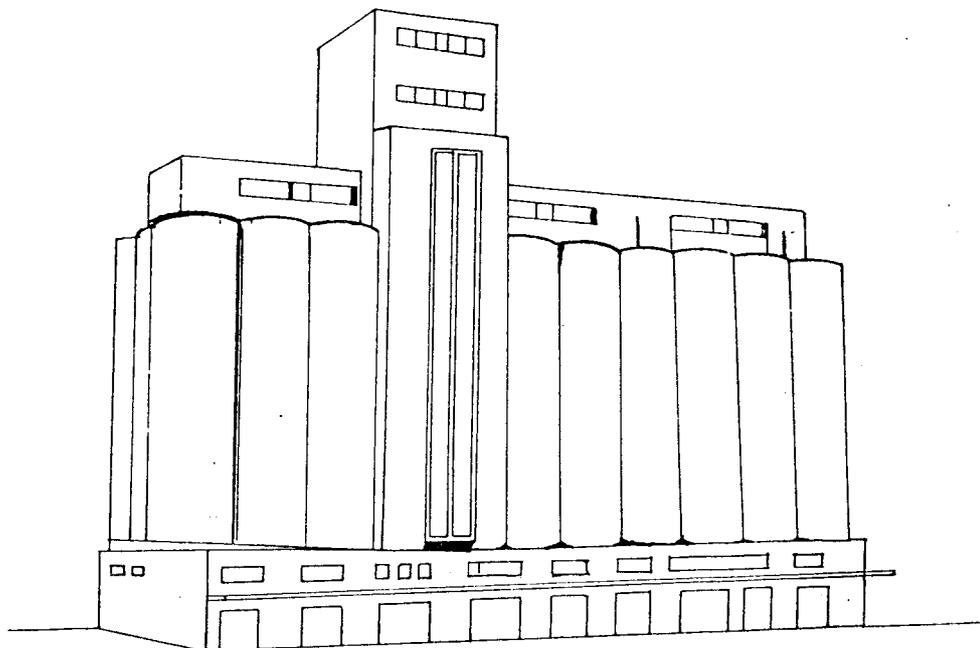
Fonte: Merch, R. F. Gomes, N. K. *Armazenamento de Grãos*, CESA, edição comemorativa do 30º aniversário da CESA, p. 41.

Embora tais operações estivessem incluídas no período anterior, esta concepção integrada e sistêmica surge a partir da entrada em operação dos silos.

O silo apresenta concepção técnica e operacional significativamente distinta do armazem celeiro. São unidades armazenadoras de grãos, caracterizadas por células ou compartimentos estanques e herméticos ou semi-herméticos, onde praticamente não ocorrem incidências ou trocas de influências do meio externo com o ambiente de estocagem. Quando bem conduzidas, as operações básicas de armazenagem proporcionam ao produto guardado período de vida útil e condições para seu

consumo, tanto humano como animal. Mantém, portanto, controláveis as características físico-químicas e biológicas da massa de grãos. Embora perca sua identidade de origem, conserva a diferenciação classificatória da espécie e padrão agrícola, em face da compartimentação disponível. A figura a seguir é um exemplo de um silo em operação na empresa.

FIGURA nº 8: SILO ELEVADOR



Fonte: CESA

Os silos contam com uma torre de serviços (central ou lateral), onde a massa de grãos circula a granel através de circuitos pré-determinados, em conformidade com as operações básicas apresentadas na Figura nº 7, que tem por finalidade racionalizar a dinâmica operacional conjugadas à manutenção dos controles da qualidade preservativa do produto movimentado e estocado. Caracteriza-se ainda, por apresentar cadências correlacionadas à capacidade estática, invariavelmente aproveitando a ação da gravidade (queda natural). É dotado basicamente de equipamentos automatizados e semi-automatizados que permitem a simultaneidade de operações, inclusive a transilagem em circuito aberto ou fechado.

As células ou compartimentos, em geral, variam de tamanho e número, dependendo das necessidades quando da concepção construtiva. Neste sentido, a experiência da CESA foi passar num primeiro momento, da construção de células com baixa capacidade - tecnologia francesa e alemã - para a concepção e construção de células com grandes capacidades, num segundo momento.

A preocupação de introduzir melhorias nos serviços prestados pela Rede Operacional de Silos, levou em 1968, o Serviço de Órgãos Locais da CESA, a providenciar na aferição pelo Instituto Tecnológico do Estado (hoje CIENTEC), de todas as balanças das unidades, na instalação de telefones nas unidades que ainda não dispunham deste serviço e na introdução do sistema de malote para maior agilização dos contatos mantidos entre a sede, localizada na Capital do Estado e as unidades armazenadoras instaladas nos pontos estratégicos de produção e escoamento.

Em 1968, dois técnicos da Autarquia, um agrônomo do Serviço de Órgãos Locais e um engenheiro do Setor de Obras do Departamento Técnico, sob os auspícios da USAID e do Departamento de Agricultura dos Estados Unidos, realizam por um período de 90 dias, viagem de estudos, observações e visitas aos principais complexos de armazenamento daquele País, tomando contato com a tecnologia utilizada de construção de silos e preservação de cereais. Essa viagem de estudos e observações serviu para confrontar o que se estava fazendo e pensando na CESA e o que poderia a vir ser inovado tanto na tecnologia industrial como operacional. As preocupações e aplicações podem ser evidenciadas nos períodos que se sucederam.

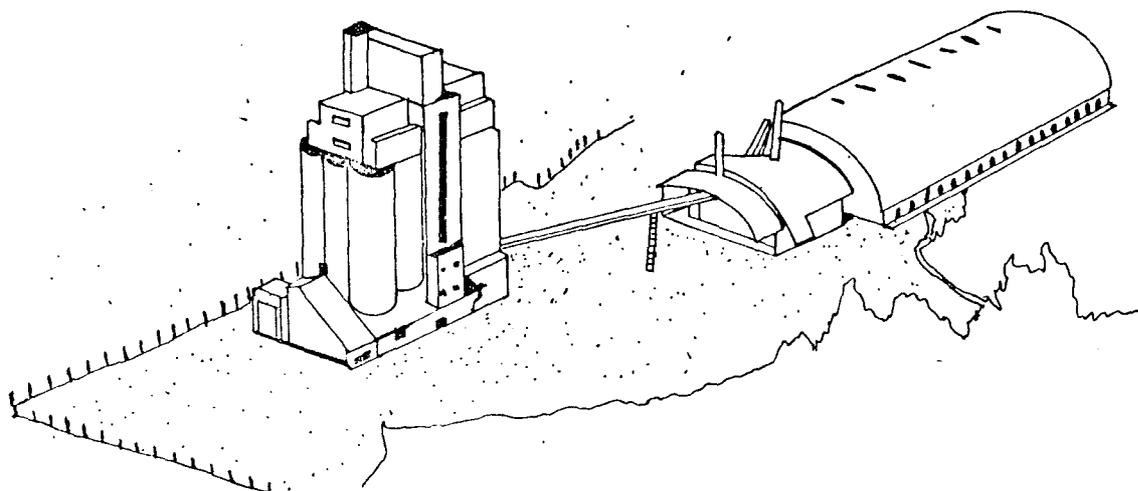
Este é um período de intensa aprendizagem. Em ou-

tras palavras, é como se o mestre recomendasse à seu discípulo: *"meu filho, você é capaz de ir além daquilo que estamos ensinando ... de realizar outras combinações."*

### 1971 - 1975: Combinação de Tecnologias Operacionais

Em função da crescente produção de grãos (principalmente soja) no Estado, surge no cenário armazenador de grãos, grande quantidade de armazens graneleiros, principalmente junto ao sistema cooperativo de produção. O caminho que se apresentava era se procurar estabelecer a combinação entre silo e graneleiro, conforme figura (9) a seguir.

FIGURA nº 9: GRANELEIRO E SILO CONJUGADOS



Fonte: CESA

As razões de opção por parte do sistema cooperativo por armazens graneleiros apontam para o fato de que os investimentos necessários são mais baixos e, por outro lado, a permanência do produto neste tipo de armazem é por um prazo

menor (máximo 90 dias), período este necessário e suficiente para se processar a comercialização via exportação ou industrialização. O Estado, no entanto, via CESA, opta, desde sua criação por silos verticais que exigem maior investimento e possibilita manter com maior segurança o produto por mais tempo, constituindo-se, portanto, no papel regulador do Estado na produção de grãos. Este papel parece ficar evidenciado durante todo o período de estudo, sempre utilizado como discurso, para manter viva a missão da CESA, traduzida na sua lei de criação, quando era questionada em sua política de armazenagem.

O armazem graneleiro constitui-se em unidades armazenadora cuja estocagem desenvolve-se em sentido horizontal, através de um ou mais compartimentos, dependendo da existência de septos divisórios. Normalmente os fechamentos laterais são construídos em concreto armado *"in loco"* ou pré-moldado com cobertura metálica, e o fundo em forma plana ou talude ("*V*", "*W*" ou semi-"*V*"), sendo que no segundo caso, é aproveitada a retomada natural do produto estocado (esvaziamento por gravidade). A movimentação é granelizada nos circuitos básicos possuindo equipamentos automatizados ou semi-automatizados, instalados em uma central de recebimento/beneficiamento, e nas galerias inferior e superior. A galeria de alimentação superior situa-se sob a cobertura pois quando existem paredes divisórias, estas são niveladas à altura dos fechamentos laterais; não seccionam toda a altura da secção transversal do eixo principal, razão porque reduz o índice de ocupação da unidade, em face da acomodação da massa limitar-se à altura do septo (para não ocorrer misturas entre produtos distintos ex: milho x soja ou produto de mesma espécie,

porém de qualidade diferenciada).

Embora aparentemente apresente semelhança com o silo horizontal, basicamente diverge pela pouca compartimentação e estanqueidade do ambiente de estocagem, e pela pouca simultaneidade operacional, agregada a deficientes meios de controle preservativos da massa movimentada e estocada.

Dado a simplicidade construtiva, o graneleiro, via de regra, apresenta o custo da tonelada bem inferior em relação ao silo. A CESA, em consequência, deriva para este tipo de concepção construtiva ajustando-se, de um lado, às fortes pressões de demanda de unidades armazenadoras e por outro lado, à política governamental de investimentos para o setor<sup>26</sup>.

Dentro de uma política de melhorias e adaptações das unidades, a CESA em 1970, graneliza os armazens celeiros de Santa Bárbara do Sul e Hulha Negra; em 1971, reequipa e graneliza as unidades armazenadoras de Bento Gonçalves, Getúlio Vargas e Canguçu e, em 1973 são granelizados os armazens de Júlio de Cartilhos, Cachoeira do Sul, Ibaré e Dom Pedrito. A modernização é buscada como forma de atender ao impulso da crescente produção de grãos no RGS, à presença cada vez maior do complexo cooperativo de produção (Ver Anexo nº 1) e ao predomínio dos silos dentro da Companhia, forçando e induzindo a busca de padrões gerais mais modernos de armazenamento e escoamento.

O armazem granelizado é o resultado da adaptação do

---

<sup>26</sup> A criação do Programa Nacional de Armazenagem - PRONAZEM (Decreto Federal nº 75.688 de 02/05/75), passou a regulamentar a política nacional de armazenagem. Esta política contemplava, preferencialmente, o investimento em unidades do tipo "graneleiro" muito utilizado pelo sistema cooperativo de produção.

armazem convencional para operar com o produto a granel, principalmente no circuito interno (movimentação e estocagem a granel). Apresenta fundo plano, reforço nos fechamentos laterais e equipamento de transporte horizontal e vertical de grãos. As vantagens sobre os convencionais são: maior cadência operacional, redução de mão-de-obra, um pequeno aumento da capacidade por espaço útil e, principalmente, pela eliminação da sacaria.

A CESA, a seguir usou o graneleiro, para aumentar a capacidade instalada existente em silos através da interligação entre os dois tipos de unidades, visando à estocagem a curto prazo, sendo a localização junto à zona de produção, para atendimento da demanda pós-colheita, quando ocorrem os "*piques de safra*".

O armazem graneleiro apresentou resultados satisfatórios ao atendimento da demanda, sempre a curto prazo - estocagem por curtos períodos, menos de 90 dias. Entretanto, pelas experiências obtidas, apresentam sintomas operacionais que determinaram à CESA, na década de 1980, a desaceleração da construção de tais unidades. O abandono gradativo da referida estratégia pode ser vista no diagrama 2.2. **Linha de Serviços.**

Outras tentativas operacionais foram adotadas pela CESA, nesse período. Perseguindo o aumento da operacionalidade nos portos através de unidades terminais de grande porte e alta cadência, visando suportar as pressões dos fluxos intermodais, em 1974, a Companhia, de forma pioneira no Brasil, coloca em operação duas plataformas flutuantes, CESA I e CESA II, para o transbordo de produtos em combinação com o silo de Rio Grande.

Ainda, em março de 1975, a CESA instala equipamen-

tos de rádio na rede de silos, permitindo a troca de informações entre estes e, principalmente, através da central instalada na Sede, assegurando à Direção instantâneo controle dos acontecimentos. As duas principais unidades terminais - Porto Alegre e Rio Grande - são reequipadas em seus laboratórios com aparelhos destinados a determinar o teor de impureza dos produtos agrícolas e, padronizar métodos de determinação analíticas, principalmente, em face da evolução das exigências do mercado externo, mais seletivo, principalmente com a soja e seus derivados.

Este também é um período de aprendizagem. Levada a efeito principalmente pela forte pressão externa - aumento da demanda por unidades armazenadoras e pela orientação dada pela política federal para o setor (PRONAZEM).

#### **1975 - 1979: Melhorias Operacionais nos Silos e Armazens**

De forma quase simultânea à operação da Rede, os órgãos técnicos da Companhia preocupam-se em dotá-la de equipamentos de ensilagem compatíveis com a evolução tecnológica da época, perseguindo um diferencial qualitativo no setor, principalmente em relação ao complexo cooperativo e aos demais órgãos públicos com participação relativa no setor (DEPRC, CI-BRAZEM).

Assim, além da instalação de novos aparelhos, buscou-se um racional emprego dos equipamentos já disponíveis, resultando em melhoria na dinâmica operacional das unidades.

Esta melhoria pode ser sintetizada pelo aumento nas cadências de recebimento/expedição de produtos, principalmen-

te nos silos de concentração e portuários - Porto Alegre, Rio Grande, Cachoeira do Sul, Cruz Alta, Passo Fundo, Santo Angelo - permitindo reduzir o tempo de espera de caminhões, navios e vagões, além de favorecer o incremento da navegação fluvial, com a entrada em operação do silo de Estrêla a partir de 1978.

Com a agilização dos meios de transportes, os clientes passam a beneficiar-se de custos intermediários mais compensadores. Entre outros, o reaparelhamento consistiu em:

- . instalação de máquinas de pré-limpeza (melhoria para aumentar o rendimento efetivo das secagens);
- . aumento da limpeza pós-secagem, em conjunto com secadores (melhoria na cadência total dos circuitos principais de beneficiamento de grãos);
- . aumento da capacidade das balanças para permitir maior rapidez no rendimento e expedição de caminhões de maior tonelagem (jamantas).
- . instalação de balanças automáticas, eletromecânicas ou eletrônicas (maior confiabilidade nas pesagens e diminuição do tempo de cada operação);
- . automatização em quadros de comandos centrais (maior grau de segurança e rendimento das operações);
- . instalação de sistemas de segurança contra fogo e de rádio-comunicação.

Este é um período em que as preocupações voltam-se para a busca de produtividade, através de ações tangíveis, como foi o caso do reaparelhamento.

## 1979 - 1985: Alternativas Energéticas e Difusão de Técnicas de Armazenagem

Dentre as operações básicas previstas na armazenagem encontra-se a fase de secagem do grão a ser estocado. Toda a vez que o grão a ser armazenado apresenta um determinado nível de umidade, necessita passar pelo processo de secagem a fim de serem preservadas suas características físicas e biológicas para futuro consumo. Estas operações demandam o consumo de energia.

Na CESA, até a safra 1978/79, praticamente todas as operações de secagem utilizavam o óleo como energia, para o aquecimento das fornalhas. A crise do petróleo (1973-1983) encaminha, a partir de 1979, a Companhia a buscar outras fontes alternativas energéticas a serem utilizadas na secagem de grãos. Como consequência, surge a orientação do Governo Federal e a determinação do Governo do Estado no sentido de reduzir, e quando possível, eliminar o consumo de petróleo e seus derivados para fins menos nobres (queima).

Neste ano (1979), constitui uma Comissão Interna, com o propósito de viabilizar uma solução alternativa, que atendesse ao funcionamento dos seus 62 secadores de grãos em operação, quase todos alimentados por óleo combustível BPF. Após acurado estudo - incluindo a viabilidade técnica e econômica - a Companhia opta pela lenha como a solução mais exequível. Conclui que, as vantagens são significativas, pois mesmo com a necessidade de queima de 4kg de lenha necessária para a obtenção de igual teor calorífico contido em 1 kg de óleo BPF, ainda assim, seu custo no período, apresentava-se quase 5 vezes menor.

Com o propósito de acelerar a substituição progressiva das fornalhas, foi contratado um financiamento junto ao BADESUL, em 1980, no valor de Cr\$ 14,6 milhões, resultando até o final do exercício na modificação de 20 fornalhas que, somadas aos equipamentos antes existentes, permitiu o funcionamento a lenha de cerca de 48% dos seus secadores de grãos.

Em 1982, é concluído o cronograma de substituição de óleo BPF pela utilização de lenha e, os 62 secadores de grãos da Companhia são convertidos para operarem com esta alternativa energética. A Tabela a seguir, demonstra o crescimento do uso da lenha na operação de secagem:

#### CONSUMO DE ÓLEO E LENHA NA OPERAÇÃO DE SECAGEM

1978/79 - 1981/82

TABELA nº 5

ANO	SECAGEM (em t.)	CONSUMO	
		ÓLEO (em kg)	LENHA (em m <sup>3</sup> )
1978/79	310.247	2.163.660	78
1979/80	323.204	1.723.634	4.478
1980/81	392.942	1.076.162	15.596
1981/82	432.757	-	33.219

Fonte: CESA - Relatório da Diretoria - 1981/82

No exercício de 1981/82, a total substituição de derivados de petróleo proporciona, à Companhia, uma economia de aproximadamente Cr\$ 171,8 milhões.

A Companhia paralelamente desenvolve um programa de implantação de hortos florestais próprios - 430,4 ha - destinados a garantir de maneira definitiva o contínuo e regular

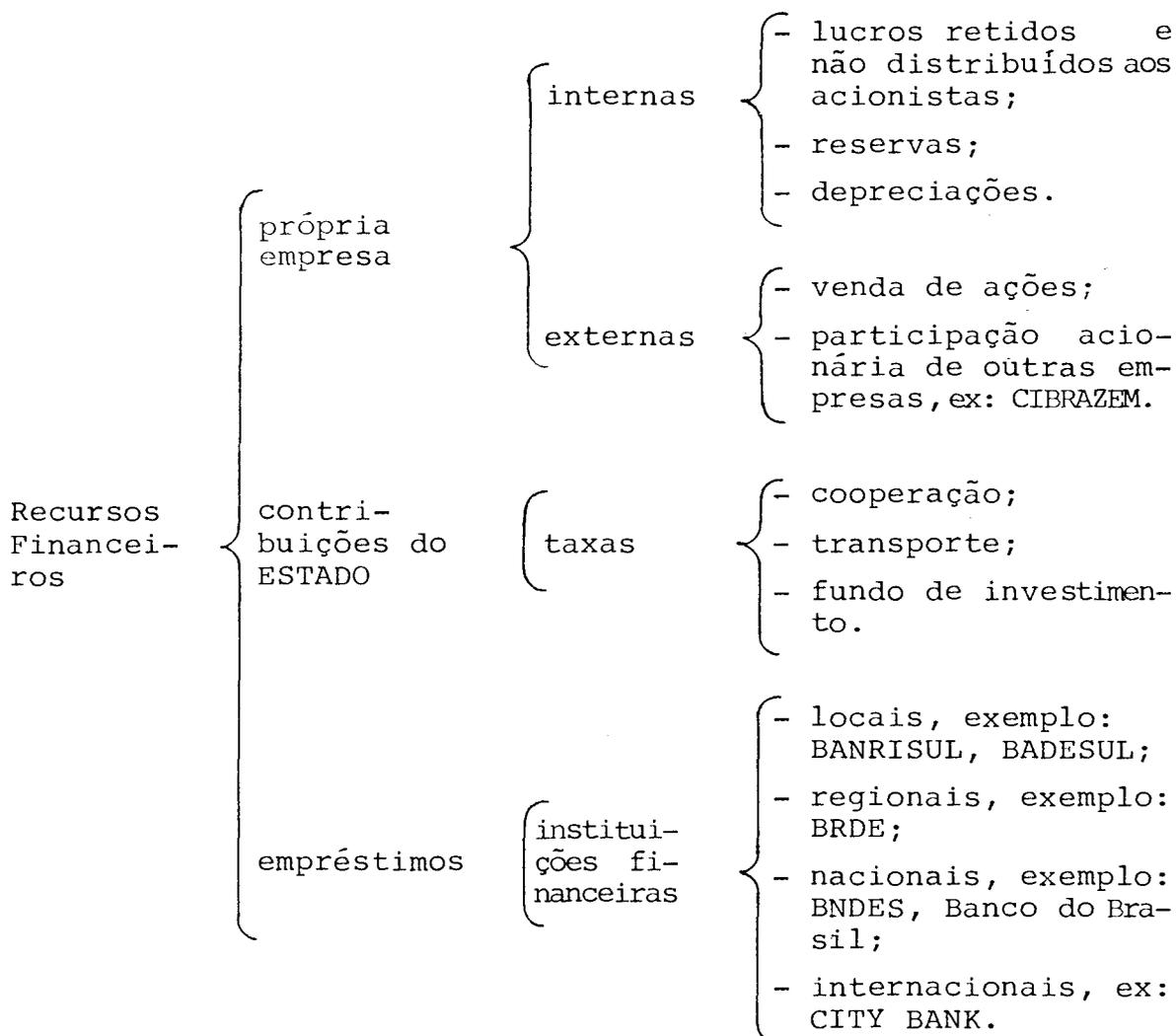
fluxo dessa fonte energética, localizados, em média a 100 km de distância das unidades consumidoras.

Os Estatutos da Companhia, a par de definirem a atividade-fim da empresa (missão), também preconizam o compromisso social sobre a difusão de tecnologias compatíveis com as necessidades do produtor agrícola. Dentro desse enfoque, de uma forma direta ou indireta, a CESA procura impulsionar o agricultor não apenas para colher uma safra cada vez mais significativa, mas de conhecer os métodos que lhe permita conservá-la até o momento adequado da sua comercialização. Neste sentido, a partir de 1979, a Companhia redescobre velhas estratégias, nascidas e sedimentadas ao longo do tempo pela presença marcante, desde sua criação, da visão agronômica, ora declarada pelos principais dirigentes, ora defendida e estimulada pelo corpo técnico. Reforçando esse predomínio, por exemplo, no exercício de 1981/82, os agrônomos da Companhia realizaram 2.926 visitas aos agricultores e usuários da Rede Operacional, em coordenação com entidades públicas, entre outras como a Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER.

#### **2.4. Finanças**

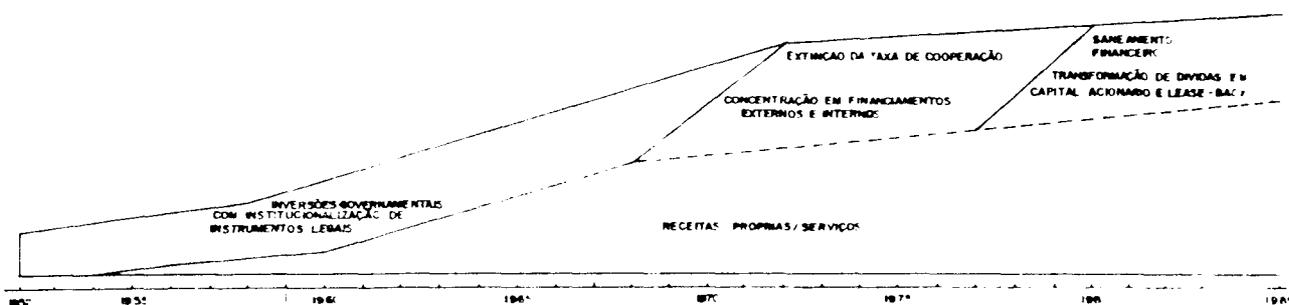
O financiamento da criação, manutenção das atividades e expansão de uma organização pode estabelecer-se ao longo do tempo na dependência de uma ou várias fontes de recursos. A permanência ou mudança das origens dos recursos financeiros determina à empresa utilizar-se de diferentes estratégias quanto ao tipo, forma, intensidade e prazo de financia-

mento. Na CESA evidenciam-se as seguintes fontes e categorias de recursos para financiá-la:



As fontes de financiamento, segundo ficou evidenciado no estudo, apresentam uma dependência acentuada de recursos diretos do Estado, num primeiro momento e, num segundo momento, de empréstimos tomados junto às instituições financeiras oficiais e privadas.

Com relação a finanças três (3) estratégias foram deduzidas no estudo da CESA, conforme diagrama a seguir:



**1952 - 1972: Institucionalização de Instrumentos Legais para viabilizar inversões e financiamentos governamentais**

Consciente de que o estabelecimento de uma rede de silos e armazens cobrindo todo o território gaúcho implicaria no emprego de um capital inicial expressivo, com a expectativa de uma pequena margem de rendimento, em face da necessidade de amortização a longo prazo, entendeu o Estado que seria pouco provável que a iniciativa privada viesse a executar projeto desta natureza, denominado "*Plano Fundamental de Silos*". A taxa de retorno para esse tipo de ativi-

dade gira ao redor de 2,5% a.a.<sup>27</sup>.

O Estado, atento para essas condições essenciais, isto é, baixa atratividade para o setor privado, instituiu por lei, recursos financeiros específicos (taxas, fundos, etc.)<sup>28</sup>. Institui, assim pela Lei Estadual nº 1.938, de 10/12/52, uma taxa incidente sobre o trigo nacional comercializado no Rio Grande do Sul. E promoveu, sob a forma jurídica, a constituição de um organismo qualificado (autarquia), com ampla autonomia administrativa, financeira e patrimônio próprio, gozando das mesmas vantagens dos demais serviços públicos estaduais.

Em 8 de setembro de 1953, o Estado, através da Lei nº 2.108, concede à autarquia um crédito especial no valor de Cr\$ 4,0 milhões, destinados a financiar os custos de criação e organização. Em 14 de dezembro de 1954, através, do Decreto Legislativo nº 556, o Estado contribui com mais Cr\$ 4,0 milhões.

---

<sup>27</sup> Ver: a) estudo denominada Aspectos do Armazenamento no Rio Grande do Sul, CESA, Fol. 016, 1979 elaborado pela CESA que procura demonstrar a baixa rentabilidade do setor de armazenagem e a necessidade do restabelecimento da Taxa de Cooperação; b) estudo denominado A Armazenagem no Sul do Brasil, do Engº Agrº Raul Flávio Merch, CESA, fol. 011, 1979, que tenta demonstrar a importância da armazenagem e a necessidade de ser constituído um Fundo Nacional para a Armazenagem.

<sup>28</sup> Conforme levantamento realizado a partir dos documentos: a) Tomo IV - Balanços - Projeto II Etapa - Anexo III, 1961 - Porto Alegre - RS - Brasil - CESA - Secretaria de Estado dos Negócios dos Transportes; b) Balanços DCG - Exercício de 1970 a 1982 - CESA, a Taxa de Transportes no período (1956-66) destinou recursos na ordem de Cr\$ 8.264,7 milhões; a Taxa de Cooperação (1957-69), Cr\$ 7.375,0 milhões; o Fundo de Investimento (1967-72), Cr\$ 22.655,6 milhões; Recursos para Diversos fins (1956-63) e (1970-72), Cr\$ 1.818,1 milhões. Tais valores, representaram em termos percentuais médios: Taxa de Transportes (1956 - 66) 80,35%; Taxa de Cooperação (1957-69) 28,06% Fundo de Investimento (1967-72) 74,91% e Recursos para Diversos Fins (1956-63 e 1970-72) 10,70%.

Em 1956, o Estado viabiliza e operacionaliza novos instrumentos para financiar a autarquia (Leis nº 2.757 e 2.891). A primeira, instituindo uma taxa de transportes sobre o trigo comercializado e a segunda, alterando disposição da Lei Estadual nº 1.938 de 10 de dezembro de 1952, que criou a CESA<sup>29</sup>.

A confluência e simultaneidade dos recursos estaduais do financiamento e do aval concedidos pelo BNDE, viabiliza, finalmente, no início de 1957, a contratação e o início das obras dos primeiros silos elevadores no Rio Grande do Sul.

O valor do projeto, em 1957, ao serem contratadas as obras, era da ordem de Cr\$ 844,5 milhões, assim especificadas:

- 1 - Construção Civil.....Cr\$ 527,0 milhões
- 2 - Montagem.....Cr\$ 50,0 milhões
- 3 - Equipamentos Importados.....Cr\$ 267,5 milhões

Por tratar-se de um empreendimento de vulto, de natureza não atendível em curto prazo, com recursos próprios de natureza orçamentária, forçoso era que fossem procuradas razoáveis condições de financiamento. Durante o ano de 1956, o Estado destina mais Cr\$ 49,7 milhões, (destes Cr\$ 45,5 milhões), resultantes da arrecadação da Taxa de Transportes. Nesse sentido, tornou-se indispensável a sua obtenção, quer em moeda nacional, quer em moeda estrangeira, o primeiro para

---

<sup>29</sup> A Lei Estadual nº 2.891 institucionaliza o tipo, a origem e o montante de recursos necessários para viabilizar a Primeira Etapa de construção de onze (11) silos elevadores, bem como aprova os termos da minuta de contrato de empréstimo de Cr\$ 224,0 milhões a ser firmado entre o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e a Comissão Estadual de Silos e Armazens (CESA), com a interveniência e aval do Estado do Rio Grande do Sul.

o atendimento das despesas de fornecimento de materiais e serviços, no País, e o segundo para o da importação de equipamentos especializados, até então não produzidos pela indústria nacional.

Em 1957, iniciam-se as primeiras liberações de recursos do BNDE, conforme estabelecia o Contrato nº 60, de 23 de agosto de 1956, assinado entre a entidade financeira e a CESA. Foi recebida neste ano de 1957 a primeira parcela e parte da segunda parcela no total de Cr\$ 81,3 milhões, sendo Cr\$ 40,0 milhões para obras civis e Cr\$ 41,3 milhões para pagamento inicial de 15% sobre o valor dos equipamentos mecânicos, elétricos e pneumáticos contratados com as firmas estrangeiras que se submeteram e ganharam a concorrência pública.

Complementando os recursos liberados pelo BNDE, em 1957, o Estado destina Cr\$ 107,3 milhões oriundos das seguintes fontes: Taxa de Cooperação Cr\$ 40,0 milhões; Taxa de Transportes Cr\$ 63,2 milhões e Cr\$ 4,1 milhões de recursos adicionais destinados às despesas de custeio. Enquanto as receitas próprias, provenientes de serviços de armazenagem neste ano (1957), foram apenas da ordem de Cr\$ 0,7 milhões. Em resumo, neste ano (1957) a participação percentual das três (3) fontes foram: 56,7% de contribuições do Estado; 42,9% de financiamentos (BNDE) e 0,4% de recursos próprios (CESA).

Independente do repasse das contribuições das taxas criadas e administradas pelo Estado, este complementava as necessidades financeiras com recursos orçamentários, por força das exigências dos órgãos financiadores (BNDE) que não concedia financiamentos integrais.

Ao final da década de 1950, a concretização de em-

preendimentos básicos que implicassem em desenvolvimento econômico, entre os quais se incluía o da implantação de uma rede de silos e armazens conjugados, requeria normalmente a obtenção de recursos sob a forma de financiamento a longo prazo. Por outro lado, para que este tipo de investimento encontrasse amparo dos órgãos financiadores, fazia-se necessário que o pretendente não apenas demonstrasse sua capacidade em financiar a totalidade dos empréstimos que contraísse, mas também que o empreendimento proporcionasse rentabilidade adequada e contribuísse para o desenvolvimento econômico da região. Este tipo de exigência externa orientou a CESA para que internamente se estruturasse e também criasse condições para fazer cumprir as orientações e determinações dos órgãos financiadores.

Em 1958, a frustração da safra de trigo no Estado fez com que as contribuições à CESA oriundas da Taxa de Cooperação caísse para Cr\$ 19,7 milhões. Tais recursos foram complementados pelo Estado até o montante de Cr\$ 79,5 milhões com base na Taxa de Transportes, recursos orçamentários e extra-orçamentários do próprio tesouro estadual.

No final de 1959, após a revisão dos custos, em face da nova conjuntura econômica, determinando a necessidade de revisão dos valores dos bens e serviços contratados, subiu para Cr\$ 1.297,0 milhões o valor do projeto inicial da construção e equipamento dos silos, com a seguinte distribuição:

- 1 - Construção Civil.....Cr\$ 660,0 milhões
- 2 - Montagem.....Cr\$ 74,0 milhões
- 3 - Equipamentos Importados.....Cr\$ 563,0 milhões

Para esse total, o BNDE participou com Cr\$ 389,0 mi-

lhões (30%), além do aval para garantia dos financiamentos obtidos no exterior para 70% do valor dos equipamentos importados, no montante de Cr\$ 563,0 milhões. Coube ao Estado com recursos próprios, a participação do restante, no total de Cr\$ 908,0 milhões, devendo o financiamento estrangeiro estar amortizado até 1964 e o empréstimo no BNDE até 1975.

As contribuições do Estado via Taxa de Transportes e Taxa de Cooperação, no período de 1959-67, representavam 82,4% dos recursos financeiros destinados a financiar os investimentos e as atividades da autarquia. As Receitas Próprias de Serviços, no período, representavam em média 11,29% e, a partir de 1967 já representavam um percentual de 38,9 % da origem dos recursos financeiros.

De 1961 a 1968 não ocorre nenhum novo financiamento junto à rede bancária, sendo os investimentos e as operações da autarquia financiados com recursos consignados no orçamento estadual (83%, incluídos os valores referentes a Taxa de Transportes e Taxa de Cooperação), e o resultado das receitas provenientes das tarifas de armazenagem (17%).

Os recursos financeiros oriundos do Estado, ingressavam na CESA a fundo perdido. Os principais instrumentos de canalização de tais recursos era a Taxa de Transportes (1956) e a Taxa de Cooperação (criada em 1957). Em 1967 a Taxa de Transportes é desativada e, em seu lugar, o Estado cria o Fundo de Investimento destinado a manter um fluxo razoável de recursos financeiros para financiar a expansão e atividades da autarquia<sup>30</sup>. A partir de 1969, quando é extinta a autarquia e criada a Com-

---

<sup>30</sup> As Taxas de Cooperação e Transporte foram criadas no primeiro mandato do Governador Ildo Meneghetti (1955-59). A Taxa de Transportes é desativada no Governo do Cel. Perachi Barcellos (1967-71), período em que a CESA encontra-se vinculada à Secretaria da Agricultura. (Ver ANEXO nº 2).

panhia pela Lei Estadual nº 5.836, de 20 de outubro de 1969, a Taxa de Cooperação é mantida por constituir-se no principal instrumento de financiamento de bens de capital. Com a mudança da natureza jurídica da organização, tais recursos passam a ingressar na empresa sob a forma de participação acionária.

Com um Capital Social de Cr\$ 100,0 milhões e o Estado detendo 99,995% das ações, a "nova" entidade inicia suas atividades com a responsabilidade de investimentos imediatos destinados a reduzir o déficit de armazenagem no Estado. A conclusão do "*Plano Fundamental*" trouxe para dentro da organização o consenso de que era necessário continuar investindo na construção de silos - qualitativamente mais avançados - uma vez que a iniciativa privada investia maciçamente em graneleiros, em virtude do menor custo e rapidez de construção.

Em 1970, como decorrência de entendimentos e buscando uma melhor integração com organismos a nível federal, a CIBRAZEM passa a ter participação acionária no Capital da CESA, materializada através da aquisição pela CIBRAZEM dos armazens convencionais de Rio Grande (1), Vacaria (2), Sobradinho (3), Passo Fundo (1) e Camaquã (1).

Para fazer frente ao volume de investimentos, a CESA recorre a organismos de crédito, antecipando a receita que seria auferida no futuro com Taxa de Cooperação. Tal estratégia de crescimento emerge em função de duas variáveis distintas porém associadas. Uma da liquidez financeira internacional, fazendo com que capitais buscassem países em desenvolvimento, com estabilidade política<sup>31</sup>, para serem aplicados. Outra, o estágio de cres-

---

<sup>31</sup> Reporte-se ao ANEXO nº 5, onde se observa cronologicamente a estabilidade política do País, dentro do chamado "período revolucionário" (1964-84).

cimento alcançado pela CESA como decorrência da implementação do "*Plano Fundamental de Silos*". Desta forma, a CESA realiza suas obras neste período (1968/72), vinculando a reposição dos financiamentos ao produto da Taxa de Cooperação. Esta sistemática era bem aceita pelas instituições financeiras na época, representando uma garantia adicional aos empréstimos.

Acontece porém que a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), responsável, a partir do Decreto-Lei nº 210, de 27 de fevereiro de 1967, pelas normas de comercialização do trigo, através do Banco do Brasil S.A., excluiu da Portaria Super nº 46, de 15 de setembro de 1972, a autorização necessária àquele Banco para o pagamento da referida Taxa em favor da CESA. Este fato determina o fim de uma velha estratégia, que garantia um fluxo permanente e crescente de recursos financeiros a custo zero, para uma nova realidade emergente de dificuldades de natureza financeira.

O final do período - fim da Taxa de Cooperação - pode ser caracterizada como uma perda irreparável para você ou para a sua organização. Você não se conforma. Fica triste. Mas o tempo vai passando e você percebe que o mundo ao seu redor continua se movimentando. Então você começa a refletir e a criar novos caminhos. Procura passar de uma postura emocional para uma postura racional, frente à nova realidade.

### 1972 - 1979: Concentração em Financiamentos Externos e Internos

As razões ou explicações apresentadas na época pela SUNAB à Companhia da exclusão do benefício (taxa de coopera-

ção) é de que este era inconstitucional. Segundo afirmações do Diretor-Presidente da CESA, da época, as medidas adotadas pelo Governo Federal foram em consequência de forte pressão política exercida pelo sistema cooperativo de produção, que se sentia prejudicado em apenas a empresa estatal receber tais benefícios.

Assim como a Companhia embasava sua capacidade de pagamento, fundamentalmente nessa Taxa, a sua extinção motivou a impossibilidade de que compromissos com financiamentos fossem honrados.

Para evidenciar a importância que os recursos oriundos da Taxa de Cooperação representavam para a Companhia, basta lembrar que no período de 1969/72, a mesma proporcionou à CESA Cr\$ 37,1 milhões (recursos a fundo perdido), representando 14% de seu capital social, que em 1977 estava na ordem de Cr\$ 370,3 milhões.

O Passivo Exigível a Longo Prazo em 1973 passa de Cr\$ 50,2 milhões, para Cr\$ 145,4 milhões em função da nova estratégia para financiar a expansão da Companhia, principalmente junto ao Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE, ultrapassando em 46,4% o Capital Próprio da CESA. Em 1974, o Passivo Exigível ultrapassa o Capital Próprio em 62,1%. A Tabela nº 6, a seguir reflete o comportamento dessas variáveis em função da estratégia que a Companhia deliberadamente passa a adotar.

A mudança do ambiente da empresa com a extinção da Taxa de Cooperação repercute nos novos desdobramentos da situação econômico-financeira da Companhia<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Somado ao episódio da recondução do Engº Agrº Fernando Nunes Soares para o segundo mandato (1975-79), o Governo da época (Ver ANEXO nº 2), praticamente desconheceu a existência da CESA e suas dificuldades de natureza econômico-financeira. "Ganhei a recondução para mais um mandato, mas perdi o apoio e a sustentação política do Governo". Comentaria mais tarde o ex-Diretor-Presidente.

**EVOLUÇÃO DO GRAU DE ENDIVIDAMENTO E DA MARGEM DE GARANTIA  
DA CESA - EXERCÍCIOS 1970 - 1985**

Tabela nº 6

C.R. \$ 1.000.000,00

ITENS	EXERCÍCIOS															
	31/12/70	31/08/71	31/08/72	31/08/73	31/08/74	31/08/75	31/08/76	31/08/77	31/08/78	31/08/79	31/08/80	31/08/81	31/12/82	31/12/83	31/12/84	31/12/85
1 - ATIVO CIRCULANTE	8,2	15,9	7,4	82,9	20,8	45,8	183,9	42,9	119,0	94,3	226,0	274,2	495,6	981,7	6.568,0	33.777,1
2 - ATIVO REALIZÁVEL A LONGO PRAZO	11,3	12,2	1,2	30,4	34,9	3,5	0,0	0,5	2,7	5,0	9,3	20,1	51,5	127,2	855,6	3.530,8
3 - ATIVO PERMANENTE	53,8	63,8	138,2	134,9	238,9	433,0	472,5	767,8	1.323,8	2.105,7	4.097,5	6.679,1	18.245,0	50.375,9	161.686,9	524.501,0
4 - ATIVO REAL (1+2+3)	73,3	91,9	146,8	248,2	294,6	483,3	656,4	811,2	1.445,5	2.205,0	4.332,8	6.693,4	18.792,1	51.484,8	171.110,5	561.826,9
5 - PASSIVO CIRCULANTE	0,2	0,1	2,4	2,3	2,8	23,9	56,8	39,3	120,5	309,8	573,3	659,3	542,7	1.634,0	3.317,7	13.080,3
6 - PASSIVO EXIGÍVEL A LONGO PRAZO	16,6	17,5	50,2	145,4	179,6	218,7	351,2	458,2	603,3	723,4	925,7	606,1	931,2	1.605,1	3.324,0	7.686,2
7 - PASSIVO REAL (5+6)	16,8	17,6	52,6	147,7	182,4	242,6	408,0	497,5	723,8	1.033,2	1.499,0	1.264,4	1.473,9	3.239,1	6.641,7	20.966,5
8 - PATRIMÔNIO LÍQUIDO (4-7)	56,5	74,3	94,2	100,5	112,2	240,7	248,4	313,7	721,7	1.171,8	2.833,8	5.709,1	17.318,2	48.245,7	164.468,8	540.842,4
ENDIVIDAMENTO (7+8) x 100	29,7%	23,7%	55,8%	146,9%	162,5%	100,7%	164,2%	158,5%	100,3%	88,2%	52,9%	22,1%	8,5%	6,7%	4,0%	3,8%
MARGEM DE GARANTIA (4÷7)	4,36	5,22	2,79	1,68	1,61	1,99	1,61	1,63	2,00	2,13	2,89	5,29	12,74	15,89	25,76	26,80

Fonte: Dados trabalhados a partir dos Balanços Gerais Consolidados da Companhia.

Em 1973, com desdobramentos no Exercício Social 1974/75, a Companhia procura garantir recursos através da participação no Programa Nacional de Armazenagem (PRONAZEM), procurando viabilizar a disponibilidade de recursos financeiros através da CIBRAZEM nos projetos de ampliação da rede coletora. Tais recursos federais, que entrariam na empresa sob a forma de participação acionária nos projetos de unidades intermediárias e portuárias, exigiam recursos proporcionais do Governo do Estado através de dotação orçamentária específica.

No período 1969/76, a Companhia havia contratado financiamentos, via sistema bancário (BNDE, BRDE, Banco do Brasil, BANRISUL e CITY BANK), no valor de Cr\$ 271,8 milhões, representando 70% do total dos recursos aplicados em Obras, Projetos e Amortização e Encargos de Financiamentos. Os 30% restantes das fontes de recursos eram assim distribuídas: Recursos Próprios 15%, oriundos da prestação de serviços de armazenagem, 5% do Tesouro do Estado e 10% da Taxa de Cooperação.

A Companhia, fora compelida a investir maciçamente com recursos de terceiros, tomados sob a forma de empréstimos e não de capital de risco<sup>33</sup>. (Tais inversões, não apresentam atratividade econômica por apresentar uma taxa de retorno ao redor de 2,5% a.a.). Cria-se um quadro perfeitamente previsível de dificuldades financeiras para os períodos seguintes. Por outro lado, o sistema cooperativo de produção que executa

---

<sup>33</sup> Uma empresa basicamente dispõe de três (3) caminhos para financiar seu desenvolvimento: a) reinversão dos lucros obtidos (autofinanciamento); b) tomando dinheiro emprestado, tendo que posteriormente pagar o principal mais os juros e c) atrair novos sócios para o negócio, através de capital de risco. Cada uma das modalidades apresentam características próprias e diferenciadas de quando se constituem para a empresa a melhor opção de uso.

atividades semelhantes ao da Companhia no que tange ao armazenamento, com a diferença que cumprem também a função de comercialização, recebia, neste período, recursos oriundos do Crédito Rural a encargos baixos e sem correção monetária.

O esforço de investimento, via empréstimos, com taxas contratadas fora da realidade econômica e de retorno do setor, somada aos índices de correção monetária e cambial dos financiamentos contratados, dão origem à incapacidade da CESA em cumprir suas obrigações de natureza financeira. Para caracterizar a gravidade da situação, em 1977, por exemplo, somente a correção monetária acrescida mensalmente ao saldo devedor dos empréstimos alcançava cerca de Cr\$ 10,0 milhões, quantia esta superior à receita média mensal da Companhia.

#### 1979 - 1985: Transformação de Dívidas em Capital Acionário com Operação de "*Lease-Back*"

A Diretoria Executiva, que assumia em 04 de maio de 1979, propunha-se, entre outras metas<sup>34</sup>, a sanear financeiramente a Empresa que para tanto traçara as seguintes diretrizes:

- a) conversão de parcela da dívida atual com o BNDE/  
/BRDE em participação acionária;
- b) conversão de alguns contratos de financiamento  
com o Banco do Brasil S.A. em participação acio-

---

<sup>34</sup> Note-se, por exemplo, o esforço de definir instrumentos de análise com critérios e fórmulas para evidenciar a nova postura da Companhia com questões como eficiência e produtividade. Ver, a respeito, ANEXO nº 10.

- nária na CESA;
- c) maior participação acionária da CIBRAZEM no capital da Companhia, objetivando o pagamento da dívida da CESA, ou seja, sem a vinculação de realização de obras novas;
  - d) conversão do débito com o BANRISUL em participação acionária na CESA;
  - e) consolidação do restante da dívida através de um único empréstimo, a custos compatíveis com o tipo de atividade da Empresa, que se caracteriza por apresentar baixa taxa de retorno, tendo em vista sua função social e normativa nos segmentos do setor agrícola em que atua;
  - f) gestionar junto aos órgãos competentes do Governo Federal para que, com o apoio da Secretaria da Agricultura e Governo do Estado, buscar suporte financeiro ao desenvolvimento de atividades da Companhia, mediante a reativação da Taxa de Cooperação, constituída de 2% sobre o valor de todo o trigo destinado à moagem.

No exercício 1978/79, o Capital Autorizado da Companhia é de Cr\$ 1.550,0 milhões sendo seu Capital Subscrito formado por 850.394.101 ações de Cr\$ 1,00 cada uma como segue: 850.381.824 ações ordinárias nominativas e 12.277 ações preferenciais nominativas.

Em dezembro de 1979, o Conselho de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, consciente e entendendo a importância do trabalho e sua missão no segmento que forma o complexo armazenador do Estado, acata e apoia um elenco de medidas para encaminhar a via-

bilização da situação econômico-financeira da CESA<sup>35</sup>. Este apoio constituía-se basicamente numa ação coordenada e combinada de recursos estaduais e federais, conforme a seguir especificados:

Na área Estadual e Regional

- . Participação acionária do BRDE no capital societário da CESA, na ordem de Cr\$ 150,0 milhões, importância esta utilizada para liquidar compromissos da Companhia junto a este banco.
- . Dação em pagamento ao BRDE, de 20.822.172 ações do BANRISUL, cujos recursos destinavam-se a liquidar os empréstimos contraídos em moeda estrangeira.

Na área Federal

- . Participação acionária da CIBRAZEM, no capital societário da CESA, na ordem de Cr\$ 300,0 milhões.
- . Remanejamento da dívida da Companhia para com o Banco do Brasil S.A. relacionada com novos contratos de financiamentos em moeda estrangeira, no valor de Cr\$ 50,5 milhões.

Em reunião realizada em 12 de junho de 1981, o Conselho de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, complementa e apoia novas medidas de natureza econômico-financeira para a Companhia, destacando-se sua autorização para as seguintes operações:

- a) operação de venda-arrendamento em retorno, ou

---

<sup>35</sup> Este momento ocorre no início de mandato do Diretor-Presidente Eng<sup>o</sup> Agr<sup>o</sup> Raul Flávio Merch e com a transferência da CESA da Secretaria dos Transportes para a Agricultura (Ver ANEXOS 2 e 3). "O apoio político do Governador e sua equipe foi decisivo para reverter a situação econômico-financeira da Companhia", comentaria mais tarde o ex-Diretor-Presidente.

"Lease-Back", com o BRDE em que são envolvidas algumas unidades da Rede de Silos, cujos imóveis e equipamentos cobriram a dívida da Companhia para com este Banco, na ordem de Cr\$ 976,6 milhões. A operação compreendeu o pagamento de contraprestações trimestrais de Cr\$ 53,1 milhões, quitadas com recursos do Tesouro Estadual, valores esses que ingressaram na CESA sob a forma de participação acionária do Estado no capital da empresa.

b) estabelecimento de um Protocolo de Negociação com o BANRISUL destinado a liquidar integralmente a dívida de Cr\$ 410,7 milhões.

c) a nível federal o aporte de Cr\$ 150,0 milhões da CIBRAZEM como integralização de capital acionário.

Tais medidas, permitiram que a empresa restabelecesse o equilíbrio econômico-financeiro (ver Tabela nº 6, retro), porém com acentuada dependência de um fluxo permanente de recursos do Estado, já que os recursos próprios da empresa, provenientes de resultados operacionais, nunca foram suficientes para proporcionar à Companhia um desenvolvimento autossustentado.

A partir de dezembro de 1982, o controle acionário da Companhia apresentava um comportamento ascendente de participação do Estado do Rio Grande do Sul. Por outro lado, um comportamento descendente de participação da CIBRAZEM e BRDE e, estável em relação a participação relativa do BANRISUL, conforme Tabela nº 7, apresentada a seguir.

DISTRIBUIÇÃO DO CONTROLE ACIONÁRIO DA CESA

Tabela nº 7

1982 - 1985

ACIONISTAS	31/12/82		31/12/83		31/12/84		31/12/85	
	Nº Ações	%						
ESTADO R.G.S.	1.737.033.967	80,0	2.419.837.735	81,0	2.794.748.471	83,0	3.103.925.257	85,0
CIBRAZEM	258.426.530	12,0	329.337.198	11,0	341.082.874	10,0	341.082.874	9,0
B.R.D.E.	168.745.565	8,0	197.614.574	7,0	197.614.574	6,0	197.614.574	5,0
BANRISUL	--	-	15.750.225	1,0	15.750.225	1,0	15.750.225	1,0
P. FÍSICAS	18.566	0,0	21.738	0,0	21.738	0,0	21.738	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>2.177.673.944</b>	<b>100</b>	<b>2.962.561.470</b>	<b>100</b>	<b>3.349.217.882</b>	<b>100</b>	<b>3.658.394.668</b>	<b>100</b>

Fonte: Tabela construída a partir de dados fornecidos pela CESA

Nota: O valor patrimonial da ação expressa na data do balanço (31/12) de cada ano foi de: 1982 = Cr\$ 7,96;  
1983 = Cr\$ 16,29; 1984 = Cr\$ 49,11 e 1985 = Cr\$ 147,84.

### 3. Os Períodos na História da CESA

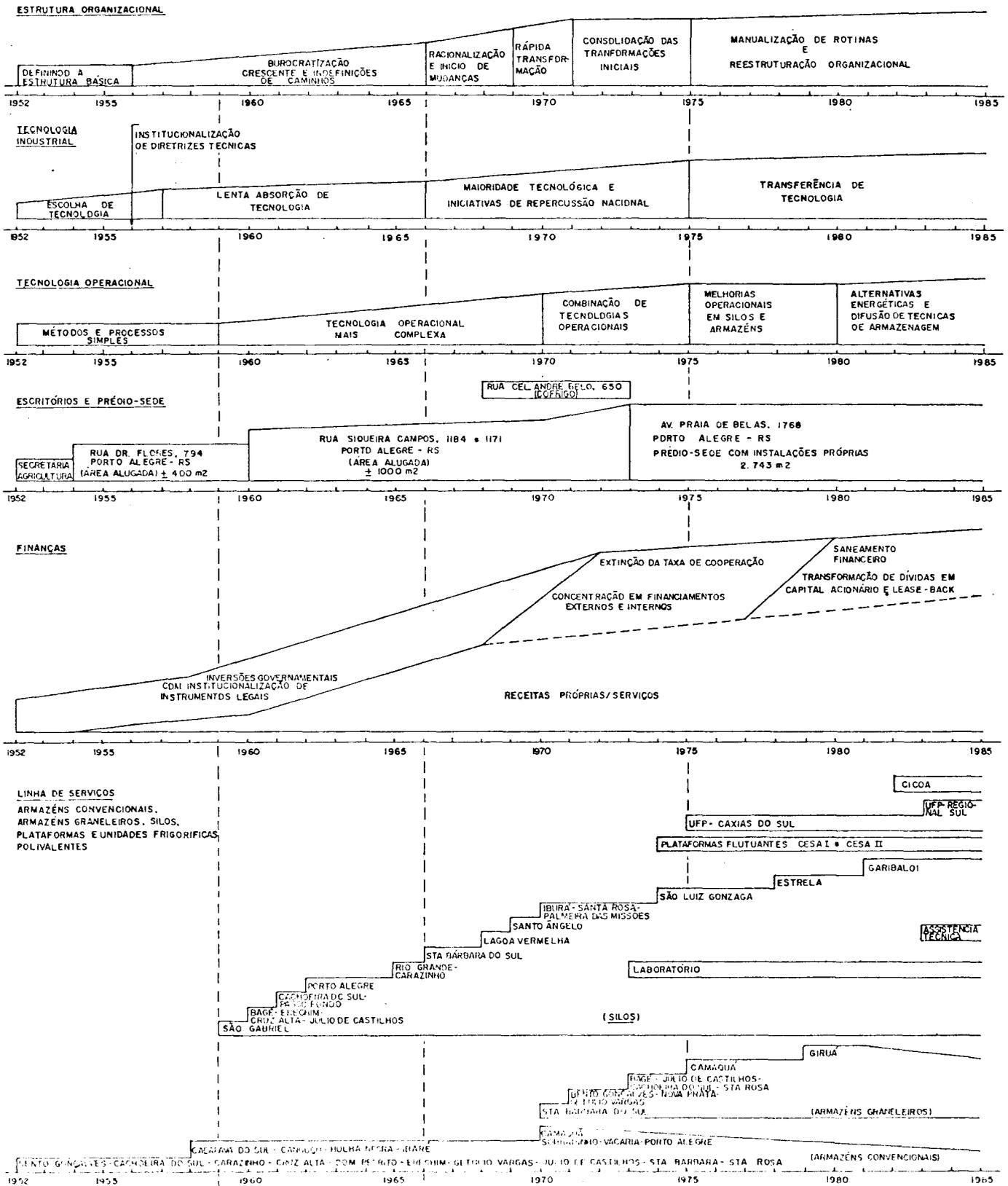
O nosso procedimento é de combinar todas as representações gráficas das estratégias em cada setor em uma única folha, com uma escala comum de tempo horizontal e, deste modo, examinar a folha para deduzir períodos distintos da história da formação de estratégias.

Como podemos observar na **Fig. 10 - As Estratégias da CESA**, o procedimento resultou em quatro períodos estratégicos para a CESA. Desde seu início até 1959, parece não existirem razões para introduzir um novo período. A Figura 10, mostra apenas três mudanças no período, que nós consideramos relativamente pequenas. Em 1954, os escritórios da Autarquia são transferidos da Secretaria da Agricultura para uma área alugada, ocupando aproximadamente 400m<sup>2</sup>. Em 1956, entretanto, mudanças maiores ocorreram na estrutura organizacional, refletindo-se na institucionalização de diretrizes técnicas. Em 1957, são liberadas as primeiras parcelas do financiamento do BNDE, compondo junto com recursos orçamentários do Estado, o montante destinado a financiar o Plano Fundamental de Silos.

Os anos de 1959-1966 se destacam por uma série de mudanças significativas como consequência das medidas tomadas nos anos anteriores: a entrada em operação dos primeiros silos, exigindo tecnologia operacional mais complexa e maior espaço para operação dos escritórios. Subseqüentemente, ao final do período de estudo, houve uma sucessão regular de mudanças. Mas estas mudanças, como veremos, foram manifestações da reorientação de 1967-1969.

Os nossos quatro períodos estão listados e rotulados a seguir para serem discutidos a partir de uma perspectiva

FIGURA Nº 10: AS ESTRATÉGIAS DA CESA



concreta e real para uma perspectiva conceitual.

1952 - 1959: Operações Pequenas, Simples e Concentradas nos Armazens Convencionais: Período para fazer com que dada estratégia funcione.

1959 - 1966: Transformação de Operações Pequenas e Simples concentradas em Armazens Convencionais para operações mais complexas em Silos Elevadores: Período de Mudança num impulso e seguido de crescimento.

1966 - 1975: Reformulação do Negócio: Período de Reconceptualização.

1975 - 1985: Estabelecimento em Novas Direções: Período de aprofundamento e desenvolvimento de novos conceitos.

1952 - 1959: Operações Pequenas, Simples e Concentradas nos Armazens Convencionais: Período para fazer com que dada estratégia funcione.

A CESA começou em 1952, quando o Governo do Estado, após tomar a decisão política, determinou que a Secretaria da Agricultura, Indústria e Comércio criasse uma Comissão com o objetivo de estudar, equacionar e solucionar de forma racional e definitiva a regularização das safras agrícolas, em especial a de trigo.

O Plano Fundamental de Silos e sua implementação, aparece no período, como a preocupação de maior grandeza, a nível estratégico.

Neste período a Comissão permaneceu pequena e con-

centrando esforços, além da operação e administração dos armazens convencionais, viabilizando a estrutura organizacional, a escolha de tecnologia e a institucionalização de diretrizes técnicas. Os escritórios de apoio administrativo e técnico localizaram-se na própria Secretaria da Agricultura, passando a partir de 1954 para a Rua Dr. Flores, 794 em Porto Alegre, com aproximadamente 400m<sup>2</sup>.

#### Interpretação Conceitual:

Podemos caracterizar o período como de estabelecimento, início de aprendizagem da atividade ou negócio, construção de uma base tanto organizacional e tecnológica, como de fonte de recursos para financiar seu futuro desenvolvimento. A preocupação central da CESA, nos primeiros anos, foi materializar o Plano Fundamental de Silos. Esta era a estratégia principal pretendida. O Plano concebido no início da década de 1950 pelo Estado, tinha a perspectiva de modernizar e induzir a iniciativa privada para a importância da armazenagem qualificada como um dos instrumentos de tornar o setor primário menos dependente e mais auto-sustentável.

Em termos de estratégias seguidas este foi um período de estabilidade e de início de formação do quadro de pessoal, com sinais de algumas mudanças que iriam aparecer no final. As estratégias parecem ser deliberadas em sua maioria, caracterizadas pela formalização, conforme verificado na pesquisa feita nas Atas do Conselho Deliberativo e Fiscal da Autarquia. Elas refletem a estabilidade do setor com uma ausência relativa de competição. Elas não podem ser caracterizadas

como singulares ou audaciosas, porém parecem estar integradas em torno de uma idéia comum e explícita que é o Plano Fundamental de Silos. Esta idéia comum, pode ser considerada a estratégia chave ou planejada<sup>36</sup> e as estratégias que resultaram a partir dela, poderiam ser consideradas como estratégias secundárias ou de apoio e sustentação da estratégia principal pretendida.

A estratégia chave era sustentada nos pressupostos de que o Estado deve interferir e orientar a ação de determinadas atividades econômicas que podem ser consideradas essenciais. Havia necessidade de que esta ação do Estado fosse operacionalizada via criação de mecanismos mais ágeis, com determinada autonomia administrativa, financeira, técnica e operacional - criação da Autarquia.

Como estratégias secundárias observa-se o esforço e atenção voltados para iniciar a viabilização do Plano Fundamental de Silos que sofre dificuldades de execução em face das restrições impostas pelo desconhecimento de tecnologia e a demora na liberação dos recursos financeiros. Neste sentido o esforço maior dos dirigentes, no período, foi dispendido em questões e problemas de natureza operacional e não estratégica. A questão central constituía-se em gerenciar a implementação do Plano, já que, a nível governamental havia vontade e determinação política favorável ao empreendimento. A construção de armazens convencionais aparece, no período, como

---

<sup>36</sup> Conforme definição dada por Hardy, C et alli - Strategy Formation in the University Setting, The Review of Higher Education, Summer 1983, Vol. 6, nº 4, pag. 410: "intencões precisas formuladas e articuladas pela liderança central, apoiada em controles formais para assegurar implementação sem surpresas num ambiente benigno, controlável ou previsível."

estratégia emergente, sendo importante até o início da implementação do Plano. Em resumo, a questão da "formulação" estava equacionada, a dificuldade circunscrevia-se na "implementação". Esta sim, demandava aprendizado com a superação de obstáculos no tempo.

**1959 - 1966: Transformação de Operações Pequenas e Simples concentradas em Armazens Convencionais para operações mais complexas em Silos Elevadores: Período de mudança num impulso e seguida de crescimento.**

Em 1959 a primeira unidade de silo localizada em São Gabriel entra em operação, seguida, no ano seguinte, pelas unidades de Bagé, Erechim, Cruz Alta e Júlio de Castilhos. Como consequência, uma série de mudanças significativas começa a emergir na CESA. Todas foram para iniciar um período que caracterizamos como o do nascimento de um novo conceito de armazenagem.

Durante a fase de execução do Plano Fundamental que compreende o período de 1959-66, algumas unidades de silos, em face do contínuo crescimento da produção de grãos, com destaque para o trigo, passa a ter suas capacidades de estocagem ampliadas, possibilitando que deste modo, firmas nacionais de construção civil e de equipamentos mecânicos e eletromecânicos, iniciassem a participar do processo de absorção e adaptação de tecnologia no setor de armazenagem. Os primeiros resultados nas áreas operacional e técnica, com equipes interdisciplinares - agrônomos, engenheiros civis, mecânicos, eletricitistas e arquitetos e, outros técnicos - são perfeitamente observáveis. A estratégia de institucionalizar as diretrizes técnicas (1956) proporcionou o referido avanço.

Em 1960 os escritórios são transferidos da Rua Dr. Flores, para a Rua Siqueira Campos com uma área de aproximadamente 1.000m<sup>2</sup> a fim de dar sustentação ao forte crescimento da Autarquia e às mudanças que estariam para acontecer.

No período, o financiamento dos investimentos é constituído com 30% de recursos do BNDE, amortizáveis até 1975 e, 70% com recursos do Estado a fundo perdido.

### **Interpretação Conceitual:**

O que caracteriza particularmente este período é uma confluência de mudanças dentro e fora da organização. Internamente, o término da execução do Plano Fundamental proporciona o surgimento de tecnologias adaptadas, tanto de operação como de projeto e construção de silos. Tudo isto ocorreu junto com uma certa maturidade da Autarquia e o impulso dado pelos novos valores gerenciais emergentes para a expansão. Externamente, o ambiente exigia mais unidades armazenadoras qualificadas, em face de um novo período de crescimento econômico e particularmente no setor de armazenagem com a expansão da fronteira agrícola.

As mudanças externas, o desenvolvimento interno alcançado e os novos valores gerenciais emergentes, todos apontavam na mesma direção. Em outras palavras todos estes fatores poderiam ser representados como pequenos riachos que em determinado ponto de seu percurso se encontram e passam a formar um rio. Entretanto, independente da complementariedade, as mudanças exigem um estilo tangível para provocar a ação. No caso, este estímulo foi provocado pela conclusão do Plano Fun-

damental de Silos - aparentemente um problema. E, pela crescente pressão externa de novas unidades armazenadoras qualificadas (silos de Santa Bárbara do Sul, Lagoa Vermelha, Santo Ângelo,...), acoplado a um novo período de crescimento econômico.

Novamente as estratégias, já no final do período parecem ser deliberadas, embora não particularmente singulares. Elas representavam uma abertura, um rompimento das restrições anteriores, presumivelmente associadas com uma sensação de entusiasmo e euforia. Como dar continuidade a um programa de expansão e investimentos com a conclusão do Plano Fundamental? A resposta a este desafio tornou-se uma oportunidade. Neste sentido o comportamento estratégico deste período, principalmente no seu final, comparado com o anterior, pode ser descrito mais como "*proativo*"<sup>37</sup>. Em outras palavras, a conclusão do Plano Fundamental ofereceu muitas lições para a Autarquia. Agora os futuros caminhos a serem seguidos, já poderiam ser definidos pela própria Autarquia.

### 1966 - 1975: Reformulação do Negócio: Período de Reconceptualização

A partir de 1966, muita coisa começa a mudar. O corpo técnico da Autarquia investe em movimentos articulados na

---

<sup>37</sup> Uma organização basicamente pode adotar, dependendo das circunstâncias, uma das três posições estratégicas: a) reagir quando uma determinada situação se apresenta, b) indiferente as situações, c) agindo, se antecipando as novas situações (proativo). Cada uma destas posições estratégicas, apresenta características diferenciadas de quando se constituem para a empresa a melhor opção.

mudança da estrutura organizacional, definindo novas formas de arranjo institucional, por estar incompatível com a nova realidade interna e externa. A tecnologia industrial e operacional de silos verticais, antes uma possibilidade, constituía-se já num elemento presente e definitivo na Autarquia. Em 1967, num impulso de dar uma nova dimensão interna e imagem externa, articulada ao novo estilo de administração do novo Presidente Cel. Idelfonso Pereira de Albuquerque, a Autarquia passa a ser dirigida centrada em três programas básicos: administração central, preservação de safras e construção e equipamento industrial. Forma encontrada para atender às expectativas da nova administração e preparar-se para novos tempos.

Outra mudança fundamental que ocorreu durante este período foi a transformação para Companhia em 1969, resultado do impulso para a independência e maturidade em face do conhecimento de como projetar, construir, equipar e operar unidades armazenadoras qualificadas.

Utilizando-se dos recursos organizacionais e tecnológicos, em 1972, a Companhia inicia os primeiros estudos para a implantação de unidades armazenadoras em ambiente controlado (frigoconservação). A diversificação dos serviços de armazenagem aparece como decorrência natural em procurar atender a conservação pós-colheita de produtos horti-fruti-granjeiros com densidade econômica, neste período já presentes na economia do setor primário riograndense.

Este período viu o começo e aceleração de grandes investimentos sustentados via Taxa de Cooperação, num primeiro momento, e após, mantidos através da tomada de empréstimos via sistema financeiro com o aval do Governo do Estado.

No final do período é inaugurado o prédio-sede, com instalações próprias, ocupando aproximadamente 2.700m<sup>2</sup> e, realizado pela Companhia o I Seminário Nacional de Armazenagem, como marca de maioridade tecnológica alcançado no setor.

#### Interpretação Conceitual:

Este foi claramente um período de mudança global para a Companhia. Uma verdadeira *"revolução organizacional"* em que quase todas as suas estratégias mudaram. A liderança da Companhia, num primeiro momento vinculada à Secretaria da Agricultura (1965-71) passa, num segundo momento para a Secretaria dos Transportes (1971-79), com base no conceito de que *"a armazenagem não é estática, é o transporte no tempo, enquanto que o transporte é no espaço"*.

Além da implantação de unidades armazenadoras em ambiente controlado, em face das ameaças externas tanto de ordem financeira, quanto da necessidade de aumento rápido da oferta de armazenagem qualificada, a Companhia é compelida a construir também armazéns graneleiros. Nas palavras do Diretor-Presidente da época *"uma vez que você compreende o momento e as forças tanto externas como internas que interagem na determinação de uma nova estratégia, você sabe então o que fazer"*. Em outras palavras, a noção de reconceptualização implica um grau elevado de deliberalidade, mais no sentido geral do que particular. *"A questão era determinar o que deveria ser feito, o como, o fator tempo e as forças emergentes construiriam o curso de ação"*, segundo as palavras do Diretor-Presidente.

A implementação desta estratégia emergente, embora inicialmente combatida, foi com o tempo sendo absorvida (internalizada) como importante e necessária para neutralizar e reorientar as forças ou ameaças externas vividas no período. A construção de armazens graneleiros tornou-se não a causa para diferenciar a oferta qualitativa de armazenagem, mas a oportunidade para a Companhia atender parte da demanda crescente de armazenagem através de novos meios, diferenciada da visão estreita de apenas ofertar armazenagem em silos, cujos níveis de inversões financeiras e prazo para a entrada em operação são significativamente maiores.

No período, as linhas de crédito disponíveis, tanto em instituições financeiras oficiais como privadas, para financiar complexos armazenadores, estavam mais orientadas para o tipo armazem graneleiro e não tanto para estruturas do tipo silos. A orientação do Governo Federal, via linhas de crédito já se encaminhava para financiar armazens graneleiros e não silos elevadores como era a intenção da Companhia.

**1975 - 1985: Estabelecimento de Novas Direções: Período de aprofundamento e desenvolvimento de novos conceitos.**

Com o advento do PRONAZEM (1975), com linhas creditícias subsidiadas e específicas a juros de 8% a.a., o Governo Federal estimula a construção de unidades armazenadoras. As cooperativas de produção basicamente começam a ser atraídas a investir, utilizando-se de tais recursos, porque começaram a obter bons resultados na produção e comercialização de

seus produtos agrícolas. Até com lucros razoáveis que lhe davam condições de pensar em bons investimentos para o futuro. A CESA já não dava conta, mesmo com uma rede bem estruturada e distribuída de unidades armazenadoras no território do Rio Grande do Sul. Não tinha mais capacidade estática. Um graneleiro se concebia e construía em seis (6) meses. Um projeto de silo leva de 6 a 7 meses na melhor das hipóteses e para construí-lo mais de dois (2) anos com recursos financeiros devidamente alocados e assegurados. Os graneleiros começaram a surgir de uma safra para outra. Cada cooperativa construía os seus. O graneleiro era sinônimo de status para a cooperativa, até para servir de atrativo para obter mais sócios e sócios de outras cooperativas. Em outras palavras, para a CESA, os graneleiros nasciam e se proliferavam como erva no jardim. Desse modo, a estratégia da CESA em tentar direcionar a armazenagem mais qualificada tornava-se inadministrável, em face de um lado a facilidade de recursos canalizados para o sistema cooperativo de produção na construção de graneleiros e de outro lado a demora na entrada em operação de novos silos. Somou-se a tudo isto, a falta de recursos financeiros específicos.

A estratégia de construir e operar armazéns graneleiros e convencionais é paulatinamente abandonada. Era necessário retomar e manter a oferta de unidades armazenadoras qualitativamente diferenciadas. Embora não abandonada, retomou-se em primeiro plano a estratégia de projetar, construir e operar silos com maior capacidade e densidade tecnológica (ex. São Luiz Gonzaga, Estrela, Garibaldi). Amplia-se a Unidade Frigorífica Polivalente de Caxias do Sul e projeta e constrói-se a Unidade Frigorífica Polivalente Regional Sul, de Capão do Leão.

A partir de 1982, através do CICOA, a Companhia busca e consolida novas formas alternativas de diversificar sua linha de serviços, sem que esta estratégia se caracterizasse como desvio de sua missão básica. O setor cooperativo e grandes produtores principalmente, sempre mantiveram posição contrária, à CESA também comercializar produtos agrícolas. Nas palavras do Diretor-Presidente da época, "*o CICOA teve a virtude de colocar o pequeno produtor na engrenagem do mercado normal*". Porque o pequeno produtor passou a vender o excedente de sua produção a preço de mercado, através do CICOA. Este novo tipo de serviço prestado aos produtores junto e nas áreas circunvizinhas das unidades armazenadoras, representam para a Companhia uma estratégia de sustentação para manter e melhorar a sua imagem.

Apesar de serem identificadas novas direções durante o período de análise anterior, como por exemplo na estrutura organizacional, seria necessário muito mais tempo para que ela se estabilizasse de forma integrada. Em outras palavras há época oportuna para plantar e para colher. Grande esforço foi colocado a serviço da manualização de rotinas, transferência de tecnologia, melhorias operacionais em silos e armazens e, principalmente, no segundo momento do período, na busca do restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro da Companhia via transformação de dívidas em capital de risco.

#### **Interpretação Conceitual:**

O período é muito diferente do anterior. Pode ser caracterizado como um período de estabilidade na estratégia

durante o período. A investida ou impulso geral tinha sido determinado no período anterior.

Este foi um período de aprofundamento e desenvolvimento. Da busca e estabelecimento de novos conceitos. Como ficou observado, o impulso foi deliberado, com algumas estratégias específicas, parcialmente emergentes, porém com componentes de estratégia deliberada. O restabelecimento do equilíbrio econômico-financeiro via transformação de dívidas em capital de risco; o papel desempenhado pelo CICOA sustentando uma imagem positiva, são alguns exemplos de estratégias parcialmente emergentes. Em resumo, uma vez que a Companhia tinha equacionado e resolvido certos problemas específicos - tanto de natureza técnica, política como organizacional - ela pode buscar estratégias resultantes de modo explícito.

Se considerarmos o Governo como uma coleção de organizações política e administrativamente articuladas, a CESA é um objeto desta coleção. Apresenta-se como uma sociedade de economia mista em que o controle acionário pertence ao Estado ou a órgão a ele vinculado. Ficou evidenciado que sua administração é confirmada ou indicada por critérios de natureza política e não empresarial ou econômica, embora, ao longo de sua história, até o período estudado, tenha sempre adotado um estilo profissional de administração.

Suas estratégias realizadas, quase sempre resultaram das estratégias pretendidas a cada início de um novo governo - representando nova coalizão de poder ou manutenção da existente. E, sempre, dependendo das circunstâncias de interesse ou pressão quanto ao seu papel ou missão era objeto de maior ou menor apoio. Sua indefinição histórica, ora vinculando-se a Secretaria da Agricultura ora a dos Transportes é

uma evidência das dificuldades para definir seu papel no setor público.

Que conclusões gerais, embora não definitivas, podemos extrair da análise do presente caso, sobre a formação de estratégias? Isto veremos a seguir.

#### 4. Algumas Conclusões sobre a Formação de Estratégias da CESA

O nosso objetivo não é tirar conclusões definitivas, nem pretender esgotar em termos globais, todas as questões que nós achamos que deva ser consideradas na formação de estratégias em empresas estatais, através de um estudo e caso.

Tentamos com este esforço, realizar um estudo descritivo da formação de estratégias, buscando aumentar o campo de compreensão de como estas se formam para que a organização alcance seus objetivos econômicos e sociais.

Nosso interesse principal foi estudar os padrões gerais que parecem surgir no comportamento estratégico de uma empresa estatal. Originalmente, o conceito de estratégia parece estar relacionado com situações onde um conjunto de metas é perseguido por dois ou mais competidores cujos comportamentos não se pode antecipar com precisão ou submeter a qualquer tipo de controle.

No campo das organizações públicas o estudo diz respeito aos bens e serviços a serem oferecidos a uma coletividade ou público. Estudando as estratégias da CESA com base nas decisões tomadas podemos constatar que as mesmas apresentam forte dependência das políticas públicas. Embora, em de-

terminados períodos esta vinculação possa parecer frouxamente conectada. Parece confundir-se ou superpor-se ao nível federal ou estadual, embora no caso estudado, esteja juridicamente vinculada ao nível estadual.

A implementação da política pública de guarda e preservação de safras, também conhecida como armazenamento constituiu-se no período em estudo (1952-1985), preocupação tanto na esfera federal como estadual. Para o Estado do Rio Grande do Sul, basicamente a CESA foi a responsável pela implementação desta política. Como observado, esta organização no período, teve a sua parcela de contribuição, mantendo em face de sua lei de criação coerência no tempo, quanto à sua missão.

As mudanças principais que ocorreram no impulso estratégico, aconteceram apenas raramente e, estas parecem demonstrar serem mais evolucionárias do que revolucionárias. Pertencendo a um setor de infra-estrutura básica, com baixa densidade tecnológica, portanto com poucas mudanças fundamentais no tempo, a CESA caracterizou-se por mudanças evolucionárias. Uma das hipóteses sugerida seria a forte dependência que uma empresa estatal mantém em termos de interdependência e interação com variáveis de características menos dinâmicas e mais conservadoras - burocracia, política, dificuldades de adaptação e mudança rápida. Aliás, como o setor público é organizado de forma burocrática para demonstrar iguais processos, este fato elimina ou cria dificuldades para as organizações públicas se adaptarem e aprenderem. Ao contrário das empresas privadas que mais facilmente aprendem e assimilam novas mudanças e ambientes, talvez pelo próprio instinto da necessidade de sobrevivência. Esta preocupação parece não ser a mais

importante no setor público e suas organizações.

A própria mudança de natureza jurídica (1969) passando de Autarquia para Companhia de Economia Mista é uma evidência de que a CESA aprendeu no seu tempo que era necessário adaptar-se. A estratégia foi lutar e obter uma nova configuração jurídica.

No estudo parece ter-se evidenciado que a estratégia representa um conjunto de objetivos e políticas principais capazes de guiar e orientar o comportamento da empresa ao longo do tempo. O conjunto de objetivos e políticas ou missão, no presente caso são representados pelo *"estudo, equacionamento e solução de forma racional e definitiva a regularização das safras agrícolas"*.

A clareza de princípios somado a alocação de recursos específicos para cumprir e fazer cumprir tais princípios deu sustentação a tal objetivo considerado o principal ou estratégia maior. Embora sempre colocada como um ponto a ser alcançado, a estratégia maior forma-se a partir da ação e interação de três forças básicas: ambiente, burocracia e liderança. Este tripé de forças, muitas vezes apresenta de forma conjunta ou individualmente elementos contrários e inadministráveis para as intenções da estratégia definida. Vejamos como isto ocorreu no nosso estudo.

Ao definir-se o Plano Fundamental, com a escolha de tecnologia a ser utilizada, os recursos necessários e respectivas fontes de financiamento, a estrutura organizacional e outras facilidades, sua execução somente teve início em 1957 (previsão de início era 1953) quando tais forças, finalmente convergiram para o início da materialização proposta no início da década de 1950.

O que terá ocorrido neste intervalo de cinco (5) anos não permitindo que a estratégia pretendida fosse ainda realizada? Tentando uma resposta identificamos que o ambiente por exemplo, a nível macro (sócio-político-econômico) não era favorável. Ocorre indefinição e instabilidade política a nível federal, refletindo-se na aprovação e liberação de recursos do BNDE. Tais recursos eram fundamentais para o estabelecimento de contratos e início das obras, principalmente com as firmas estrangeiras (francesas e alemãs) que passariam a fornecer equipamentos e tecnologia. Somente em 1957, finalmente, as três (3) forças básicas - ambiente, burocracia e liderança - convergem para um leito comum. O Plano Fundamental começa a ser implementado, com a primeira unidade de São Gabriel entrando em operação em 1959.

No período (1953-57) identificamos claramente o surgimento de uma estratégia emergente que resulta como resposta ao atraso na execução do Plano. O exemplo é a construção de quatro (4) armazéns celeiros (Caçapava do Sul, Canguçu, Hulha Negra e Ibaré). Este tipo de unidade armazenadora nunca esteve nas intenções da CESA. Afinal, ela fora criada exatamente para responder qualitativamente ao setor armazenador. Porém, o ambiente externo - setor produtivo agrícola - exigia respostas rápidas. Não podia aguardar as indefinições da execução do Plano. Para a burocracia e a liderança tal dificuldade representou o primeiro passo de efetiva aprendizagem que se refletiria no futuro. No período, a incipiente burocracia e a liderança definem e mantêm interesses comuns que passam a evoluir num fluxo de decisões convergentes junto com o ambiente.

Outra evidência de estratégia emergente que passa a

ser realizada é quando a estrutura técnico-burocrática não admitia a idéia da Companhia (1970-75) projetar, construir e operar armazens graneleiros. Afinal, a idéia dominante da estrutura técnico-burocrática era projetar, construir e operar silos elevadores, cujo diferencial qualitativo e tecnológico é superior ao dos armazens graneleiros. Foi este tipo de unidade armazenadora que projetou a Companhia no cenário nacional, proporcionando-lhe conceito e credibilidade. Novamente o ambiente externo investe contra a organização, forçando-a adaptar-se, pelo menos circunstancialmente, a um novo tempo. Era necessário transformar a ameaça em oportunidade. A liderança negocia com as partes. Internamente com a estrutura técnico-burocrática demonstrando que continuaria mantida a preocupação de projetar, construir e operar silos elevadores. Entretanto, passaria a ser interessante e oportuno para a Companhia também absorver e ter experiência em projeto, construção e operação de armazens graneleiros. Externamente, a liderança concentra esforços para manter o fluxo de recursos financeiros preferencialmente para silos, sem diminuir a importância e o interesse das linhas de crédito destinadas aos armazens. Afinal, era necessário agora, acompanhar o sistema cooperativo que demonstrava vitalidade e muita disposição em investir em unidades armazenadoras, principalmente em graneleiros. O estímulo oferecido pelo Governo com taxas de juros de 8% a.a. era uma forte razão para isto.

No desenvolvimento da estratégia emergente até sua realização, parece ficar muito claro o papel que o planejamento, liderança, objetivos partilhados e barganha desempenham individual ou coletivamente na integração de diferentes estratégias. Para o planejamento seria o estabelecimento de

um curso de ação previsível com a liderança constituindo-se em elo de ligação e garantia entre o plano e os objetivos partilhados - atendimento dos interesses da organização e do indivíduo participante com interesses específicos. A reunião ou conjunto destes elementos determinou o curso da nova estratégia. A estratégia de projetar, construir e operar armazéns graneleiros, apareceu e cresceu inicialmente na Companhia, como erva daninha, não cultivada como vinha sendo a estratégia de projetar, construir e operar silos elevadores. A proliferação de armazéns graneleiros, principalmente no sistema cooperativo de produção, era consciente e dirigido, resultante da política de crédito do Governo Federal para o setor.

O que é uma erva daninha senão uma planta que nós não esperamos no jardim? Entretanto, com o passar do tempo, podemos passar a compreender que aquela erva considerada daninha (estratégia emergente) pode tornar-se naquilo que consideramos válido para a organização. Esta erva, como ficou evidenciado no estudo do período (1970-75) não tomou conta de todo o jardim, porém serviu para que a Companhia de um lado conhecesse as virtudes e os defeitos deste tipo de equipamento de armazenagem. De outro lado pode manter taxas razoáveis de oferta de armazenagem em relação aos demais participantes do setor armazenador.

Nosso estudo de formação de estratégias tem indicado e sugerido que um período de intenso esforço que a organização concentra para executar determinada estratégia é seguido por um período que parece indicar estabilidade, seguido de sintomas de deterioração organizacional. Na verdade as organizações como um produto agrícola tem seu próprio ciclo. No produto agrícola há um período para semear, um período para

colher e um período para comercializar. Na organização, também há períodos para dar maior importância relativa para a tecnologia, para os recursos humanos, para as finanças, para o mercado, etc. Cada coisa feita com tempo no seu devido tempo, como resposta para a organização poder sobreviver e expandir-se, oferecendo produtos e serviços para seu mercado.

Na CESA foram identificados inúmeros destes períodos. Vejamos agora pelo menos um deles, em cada uma das quatro (4) áreas identificadas:

### Estrutura Organizacional

Nesta área, no período (1952-56), principalmente no seu final é dedicado o maior esforço do Conselho Deliberativo da Autarquia para definir e estabelecer uma estrutura básica. Era importante dar à Comissão um arcabouço organizacional capaz de suportar seu futuro crescimento. Isto foi feito. Segue-se uma verdadeira "*revolução organizacional*" que culmina com a transformação de Autarquia para Companhia em 1969. No final (1966) da conclusão do Plano Fundamental, aquela estrutura inicial (1956), apresentava sintomas e dificuldades de adaptação, tanto do ponto de vista interno como externo. Eram os primeiros sintomas de deterioração organizacional. Por um período de dez (10) anos (1956-66) ocorre estabilidade organizacional. Este foi um período em que a vestimenta que a Autarquia usava não trazia qualquer desconforto. Muito menos, demandou maiores esforços da Direção para proceder eventuais ajustes.

## Tecnologia

Aqui ficam caracterizados dois aspectos distintos o de projeto e construção de unidades armazenadoras - tecnologia industrial e a operação de tais unidades - tecnologia operacional. Ambas, no presente estudo, apresentam correlação e complementariedade. O período (1957-66), pode ser caracterizado por um intenso esforço de aprendizagem formal. Em outras palavras, os artigos 37, 38, 39 e 40 do Regulamento da Autarquia de 1956, serviram de texto básico e foram determinantes para que ocorresse uma efetiva absorção de tecnologia. Este foi um período para semear (aprender). Já o resultado deste esforço começa a ser colhido (produzido) na década seguinte. A comercialização ocorre no período 1975-85 com transferência de tecnologia tanto de projeto como operação de unidades armazenadoras.

## Linha de Serviços

Até 1975, basicamente os serviços da Companhia incluía operações de recebimento, análise, limpeza, secagem, expurgo, estocagem, expedição e transbordo de grãos e farelos. A partir de 1975, com a entrada em operação da Unidade Frigorífica Polivalente de Caxias do Sul, incorporou-se a rotina de serviços, operações de recebimento, pesagem, resfriamento, congelamento técnico, beneficiamento, padronização e expedição, embalagem de produtos de origem vegetal e animal, produtos lácteos, ovos e outros.

O período (1975-85) inaugura uma nova fase de di-

versificação de serviços, sem entretanto, desviar-se da missão básica. O ingresso definitivo da Companhia na área de frigoconservação ocorre como evolução natural de uma estratégia pretendida e deliberada. Como algo que nasce e se cria dentro de um ambiente desejado. Como um filho esperado. Ao contrário do que ocorreu com os armazens graneleiros que, eram os filhos bastardos. Aqui a estratégia emergente nasce e passa a ser bem aceita pela estratégia central. Aqui a estratégia da frigoconservação é cultivada, tendo sido construído, em 1972, especialmente para ela, uma "*grade de proteção*" - a Coordenadoria de Frigoconservação (COFRIGO) - mantida até 1979. Como resultado deste trabalho em 1982, passa a operar também a Unidade Frigorífica Polivalente Regional Sul, em Capão do Leão. Em resumo aqui ficou demonstrável a combinação e convergência entre deliberação e emergência na formação de estratégias.

### **Finanças**

Nesta área parece confirmar-se a idéia de que para as organizações públicas, dificuldades conjunturais na manutenção de um fluxo de recursos financeiros para financiar suas atividades não se constituem em ameaça à sobrevivência. Ao contrário de organizações privadas em que esta área apresenta maior vulnerabilidade.

No início de existência da CESA pode ser observado que o maior esforço para que fossem estabelecidos mecanismos que proporcionassem um fluxo permanente de recursos ocorre no período 1952-56. A nível de Estado a estratégia foi insti-

tucionalizar instrumentos (taxas, leis, fundos, etc.) para inicialmente financiar os custos de implantação e sucessivamente os investimentos em tecnologia, equipamentos e construção de silos. A nível federal complementar os recursos estaduais via financiamentos junto ao BNDE. Enquanto os recursos estaduais eram a fundo perdido, os federais deviam ser amortizados.

O período 1956-72 é de estabilidade financeira, em que os recursos crescem na proporção em que novas unidades armazenadoras são incorporadas no processo de prestação de serviços. Soma-se a isto a expansão da fronteira agrícola no Estado, principalmente com a cultura do trigo, cuja Taxa de Cooperação era sustentada por este tipo de produto agrícola.

A partir de 1974 até 1979, segue-se um período de crescente deteriorização financeira e econômica, explicada em parte pela mudança do perfil e tipo de instrumentos que passaram a financiar as atividades e os investimentos crescentes da Companhia. Este foi um período que coincide com o "*milagre brasileiro*" e seu fim. O meio externo no primeiro momento era de euforia, assim como dentro da organização. Tudo dava certo. Tudo conduzia para a empresa investir, aumentar... É aquela fase que todos desejam que nunca termine. A euforia e entusiasmo são mais evidentes que a própria racionalidade. Neste período parecia pouco importar quem no final pagaria a conta. Como seriam amortizados os financiamentos. No setor privado, necessariamente tal estratégia conduziria a empresa à falência.

No período 1979-85, principalmente no seu início, o esforço concentra-se no restabelecimento da saúde financeira e preocupações com medidas de economia e austeridade. Era

necessário restabelecer a confiança dos principais credores. A forma equacionada foi transformar dívida em capital acionário, como resultado dos entendimentos entre a Companhia, credores, e o principal acionista, o Estado do Rio Grande do Sul.

Embora mantendo coerência no tempo quanto a sua missão, face a lei de criação, o mesmo não ocorreu quanto a sua vinculação. Que razões sugerem tais mudanças? As mudanças cíclicas de vinculação setorial dentro das funções de Governo sugerem de um lado que se para a estrutura técnico-burocrática da organização parece estar perfeitamente clara a sua missão, o mesmo não ocorre a nível de Governo. Esta ambiguidade de funções - ora transportes, ora agricultura - decorre de alianças políticas e de grupos que se sucedem no tempo, parecendo um jogo democrático. Porém, às vezes este jogo não é tão responsável como os princípios de democracia recomendam.

A lição aprendida neste esforço de estudar a formação de estratégias de empresas estatais, através da análise de um caso, sugere que novos estudos venham a suceder-se em mais empresas estatais brasileiras. O que dificulta a implementação de políticas públicas (estratégias pretendidas)? Em que medida as políticas públicas são implementadas pelas organizações públicas? Estas e outras importantes questões ainda não são suficientemente estudadas e conhecidas. Precisamos melhor aproveitar o "*jeitinho brasileiro*" colocando-o à serviço do estudo e análise de nossas instituições. Desta jornada, necessariamente emergirá novas formas e soluções para nossos problemas organizacionais.

## CAPÍTULO V

### CONCLUSÕES FINAIS

Não é propósito deste trabalho pronunciar um julgamento da formação de estratégias. Nossa esperança é que o leitor saia destas páginas com uma percepção razoavelmente sólida da natureza e da estrutura da formação de estratégias.

A estratégia resulta naquilo que uma organização faz e não no que ela diz ou espera fazer. Neste sentido, não há dúvida, de que estratégia, como definiu Mintzberg é "*um padrão num fluxo de decisões*"<sup>1</sup>. Tal padrão se define, se recompõe ou forma pela interação entre um ambiente dinâmico, o momento burocrático e a liderança. Nosso estudo também tem sugerido esta hipótese já levantada em estudos já realizados.

Tais forças - ambiente, burocracia e liderança - embora distintas entre si, apresentam uma rede de relações contínuas, mutáveis, múltiplas e complexas, que resultam na estratégia da organização. O que parece evidenciar-se é de que este tripé de forças, por momentos, disputam entre si o curso a ser seguido pela organização. Outras vezes, duas delas (liderança e burocracia ou liderança e ambiente, por exemplo), estabelecem alianças transitórias e convergem interesses, fazendo com que a terceira força (burocracia, liderança ou am-

---

<sup>1</sup> Mintzberg, H. Patterns in Strategy Formation, Management Science, Vol. 24(9):934-948, May 1978.

biente), seja compelida a seguir o que determina tal aliança. Há momentos em que as três forças parecem perseguir os mesmos interesses, a exemplo de um rio que segue o mesmo leito, até que uma nova situação ou obstáculo natural se apresente, colocando as três forças em sentido contrário e disputando entre si um novo espaço em direção ao futuro. Forma-se então nova ruptura, seguida voluntária ou compulsoriamente de novo ajustamento. Isto parece seguir um ciclo, cujo tempo de duração quase sempre é variável, podendo apresentar oscilações quebradas e inesperadas, em sua taxa de mudança.

Se pode até ser considerado temerário sugerir-se que as estratégias das organizações resultam da interação destas forças (ambiente, burocracia e liderança), não menos verdade é pretender-se definir que elas resultam apenas e tão somente de uma destas forças. O que parece ficar claro é que comumente somos induzidos a pensar de que somente à liderança cabe definir um padrão num fluxo de decisões. As evidências levantadas tem sugerido que tanto a burocracia, como o ambiente junto ou separadamente podem contribuir decisivamente para um padrão num fluxo de decisões ou a formação das estratégias da organização.

Isto parece válido para qualquer tipo de organização, seja ela de natureza pública ou privada. Por outro lado, em organizações estatais, como ficou evidenciado no nosso estudo de caso, existem elementos que devem ser considerados, dentro desta perspectiva, na formação de suas estratégias. Tais elementos seriam para uma organização estatal: as políticas públicas, a missão e a própria política no seu sentido mais amplo. E, por que não dizer, a certeza ou quase certeza de sobrevivência que cerca a organização estatal no tempo, inde-

pendente de seus eventuais ou conjunturais descaminhos que possa percorrer em relação à missão que lhe é confiada.

### Quanto às Políticas Públicas

O pressuposto de que uma política pública apresenta um caráter de permanência no tempo é válido. Questões como energia, comunicações, transportes, armazenamento/abastecimento e outras, que afetam toda uma sociedade, normalmente constituem-se em fontes geradoras de políticas públicas. A sua implementação no tempo, pode ocorrer através da empresa estatal, criada via de regra para atender este fim. Isto implica reconhecer que o Estado é um elemento constitutivo e dominante no seu desenvolvimento e comportamento no tempo. A exemplo do que é o mercado para uma empresa privada.

Tal verificação remete para a organização estatal recursos de ordem política e econômica distintos daqueles que a empresa privada é capaz de mobilizar. Nesta perspectiva a formação de suas estratégias pode ser sugerida com a presença de fatores/elementos distintos e com dinâmica própria em relação à empresa privada. Na empresa privada, o mercado como elemento do ambiente, constitui-se em recurso crítico, enquanto que na empresa estatal, o mesmo não ocorre, podendo este elemento crítico constituir-se, por exemplo, no gerenciamento do suporte público ou apoio político. Portanto, se a estratégia e sua formação é reconhecida como a luta que a organização trava para sobreviver, crescer, e se possível perpetuar-se, os elementos constitutivos para formar tal quadro é distinto entre empresa privada e a estatal. Se para a empresa privada reconhece-se como importante que ela tenha mercado e uma razoável projeção de resultados para seus acio-

nistas, para a empresa estatal, muitas vezes, é mais importante a manutenção de recursos e alianças políticas estáveis e fortes, identificadas com grupos de interesse à sombra da política pública que a empresa está praticando ou busca praticar.

### Quanto à Missão da Empresa Estatal

A questão da missão na formação de estratégias sugere que ela está mais conscientemente internalizada no sistema operacional-organizacional ou burocracia da empresa estatal, do que propriamente com a liderança, já que esta exerce o papel de mediador entre o ambiente e a burocracia.

Neste sentido, a liderança é capaz, ao mesmo tempo, de manter posições ambíguas, difusas e críticas, quando no exercício de suas prerrogativas. A burocracia está mais preocupada com questões que dizem respeito a processo e eficiência (para isso é que ela existe), ficando em segundo plano questões como eficácia. As leis, normas e regulamentos são sempre mais importantes do que o próprio resultado final que se possa esperar de sua execução.

Tal postura encaminha a organização para um comportamento com o ambiente de confronto, que por natureza é dinâmico e mutável. Enquanto que para a empresa privada a missão pode constituir-se em um corpo de intenções mutáveis no tempo (fortemente influenciada pelo ambiente), para a empresa estatal a missão representa a fonte de consulta permanente para justificar atos e ações praticados ou para perseguir objetivos a serem alcançados.

A missão pode assumir e conviver no tempo como bandeira de princípios de determinadas categorias profissionais ou

corporações. O espírito de corporação pode confundir-se com a própria missão da organização. Por exemplo, neste sentido, ficou demonstrável no estudo, a hegemonia da classe agrônômica, na sedimentação do conhecimento técnico, mantendo sempre ao longo do tempo, em pontos estratégicos da organização, a figura de agrônomos. Deste modo a missão da empresa estatal pode constituir-se em objeto de disputa entre corporações profissionais que buscam espaço e ambientes para a sua realização. Talvez este seja um dos indicadores que expliquem a ambiguidade da empresa no tempo, no que diz respeito à sua vinculação com o Estado.

#### Quanto à Política

A questão da missão na formação de estratégias tem sugerido que ela está mais conscientemente internalizada no sistema operacional-organizacional ou burocracia da empresa estatal, enquanto a questão da política, por sua vez, sugere que está mais presente na liderança.

Afinal, é a liderança que procura manter posições ambíguas, difusas e críticas no exercício de suas prerrogativas para equilibrar as ações da organização em relação à burocracia e ao ambiente. Ela depende mais da mobilização de recursos de poder, e está mais preocupada com questões que dizem respeito às mudanças do ambiente, com ênfase para aquelas de natureza política e que possam afetar ou vir afetar de algum modo a empresa, bem como, na administração das relações com órgãos e setores governamentais considerados críticos (estratégicos), sendo importante para a sua sobrevivência e da própria organização.

Para a liderança na empresa estatal, questões do

tipo: quem poderá ser o futuro secretário das finanças, dos transportes, do planejamento ou da agricultura, para o próximo período de governo, são tão ou mais importantes do que a situação financeira da empresa, ou do tipo de serviços que está prestando aos seus usuários. A questão política sugere estar sempre em primeiro plano. Em outras palavras, o gerenciamento do suporte público ou apoio político encontra-se sempre em primeiro plano em relação ao gerenciamento do negócio, produto ou serviço. Enquanto para a empresa privada é importante para a liderança lutar, perseguir e obter dividendos econômico-financeiros com taxas aceitáveis e diferenciadas quanti-qualitativamente ao corpo de acionistas e investidores interessados, para a empresa estatal, a questão sugere que bons dividendos políticos (proximidade e trânsito com autoridades governamentais e políticos influentes), são mais importantes, comparativamente àqueles perseguidos pela empresa privada.

A empresa estatal ao apresentar duas faces (a que leva a realizar objetivos políticos e de natureza macroeconômica e empresarial que privilegia interesses particulares que se poderia considerar microeconômicos), deve sempre ser vista e entendida como instrumento eficaz a serviço de toda a sociedade, entendida, como a soma de todos os segmentos sociais de um Estado politicamente organizado e soberano.

### **Sugestões Para Futuros Estudos**

As indicações para futuros estudos aqui apontadas são o resultado da observação de questões consideradas importantes para avaliação na compreensão do fenômeno estatal.

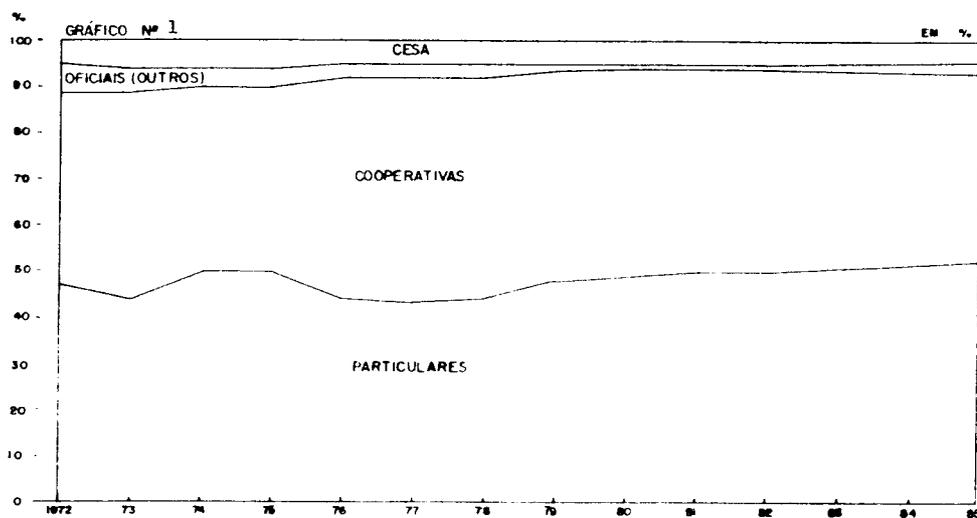
Merecem esforço de pesquisa sistemática as questões que envolvem:

- O papel e os interesses de grupos sociais e econômicos específicos na determinação do comportamento da organização estatal.
- O processo de formação de alianças e coalizões na conquista e manutenção do controle nas organizações estatais.
- Critérios de avaliação da eficiência e eficácia da organização estatal.
- Critérios de escolha e indicação de dirigentes e conselheiros da organização estatal.
- O poder e suas manifestações dentro da organização estatal.
- A influência nos resultados e ações da organização determinada pelo espírito corporativo do grupo dominante.

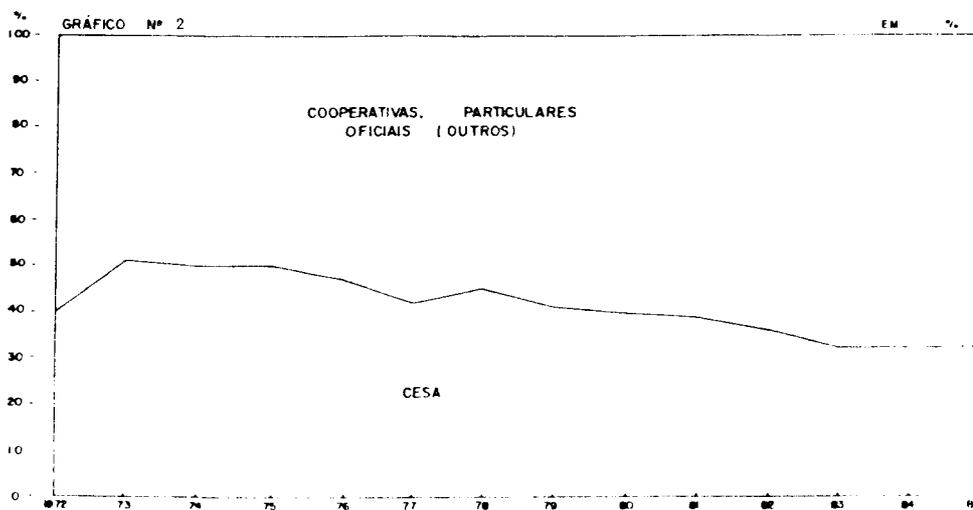
## **ANEXOS**

## ANEXO Nº 1

EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE ARMAZENADORA NO RS  
 POR SETORES - 1972 - 1985



EVOLUÇÃO DA CAPACIDADE ARMAZENADORA DO TIPO "SILOS" NO RS  
 POR SETORES - 1972 - 1985



Fonte: Distribuição montada a partir de dados da CESA/CIBRAZEM

## ANEXO Nº 2

C E S A  
EVOLUÇÃO DA VINCULAÇÃO ÀS SECRETARIAS DO ESTADO

1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987
ERNESTO DORNELLES 15/03/51 a 05/03/55 PTB	ILDO MENEGHETTI 15/03/55 a 15/03/59 PSD	LEONEL BRIZOLA 15/03/59 a 15/03/63 PTB	ILDO MENEGHETTI 15/03/63 a 15/03/67 PSD - ARENA	PERACI BARCELLOS 15/03/67 a 15/03/71 ARENA	EULIDES TRICHES 15/03/71 a 15/03/75 ARENA	SINAL BUZZELLI 15/03/75 a 15/03/79 ARENA	AMARAL DE SOUZA 15/03/79 a 15/03/83 PDS	JAIR SOARES 15/03/83 a 15/03/87 PDS - PFL	
SECRETARIA DA AGRICULTURA INDUSTRIA E COMERCIO		SECRETARIA DOS TRANSPORTES	SECRETARIA DA ECONOMIA	SECRETARIA DA AGRICULTURA	SECRETARIA DOS TRANSPORTES	SECRETARIA DA AGRICULTURA			
1951	1955	1959	1963	1967	1971	1975	1979	1983	1987
MARCEL ANTONIO VARGAS 15/03/51 a 15/03/55 PTB	ORTLANDO DA CUNHA CARLOS 15/03/55 a 15/03/59 PSD	ENG. DANIEL RIBEIRO 15/03/59 a 15/03/63 PTB	DANIEL FARACO 15/03/63 a 15/03/67 PSD ADALMIR BANDERA DE MOURA	ANTONIO LUCIANO A. FETTER MACHADO 15/03/67 a 15/03/71 ARENA	CEL. PAULO NUNES LEAL 15/03/71 a 15/03/75 ARENA MIGUEL ANTONIO A. GALDE ARENA	FIRMINO GIRARDELLO A. GALDE 15/03/75 a 15/03/79 ARENA	BALTAZAR DE BEI E CANTO WUNDELICH 15/03/79 a 15/03/83 PDS	JOÃO SALVADOR DE SOUZA JARDIM 15/03/83 a 15/03/87 PDS - PFL	
SECRETARIA DA AGRICULTURA INDUSTRIA E COMERCIO		SECRETARIA DOS TRANSPORTES	SECRETARIA DA ECONOMIA	SECRETARIA DA AGRICULTURA	SECRETARIA DOS TRANSPORTES	SECRETARIA DA AGRICULTURA			

ANEXO Nº 3

C E S A

EVOLUÇÃO DA COMPOSIÇÃO DIRETIVA

DIRETORES GERAIS DA AUTARQUIA				DIRETORES PRESENTES DA COMPANHIA			
1963	1964	1965	1966	1970	1975	1980	1988
ENR AGR FRANCISCO BASSOLS (1)	ENR AGR FRANCISCO XAVIER BASSOLS (1)	ENR AGR FRANCISCO XAVIER BASSOLS (1)	ENR AGR FRANCISCO XAVIER BASSOLS (1)	CEL DELFONSO PEREIRA DE ALBUQUERQUE (3)	ENR AGR SOARES (2)	ENR AGR FERNANDO NUNES (2)	ENR AGR AMARO DA ROSA JUNQUEIRA (2)
				ARENA	ARENA	PDS	PFL
DIRETORES ECONÔMICOS DA AUTARQUIA							
1963	1964	1965	1966	1970	1975	1980	1988
ENR AGR FRANCISCO BASSOLS (1)	ENR AGR FRANCISCO XAVIER BASSOLS (1)	ENR AGR FRANCISCO XAVIER BASSOLS (1)	ENR AGR FRANCISCO XAVIER BASSOLS (1)	ENR CELSO SOHO (2)	ENR CELSO SOHO (2)	ENR CELSO SOHO (2)	ENR WALTER FERNANDO BORGES DE ALBUQUERQUE (3)
				PRP - ARENA	PRP - ARENA	ARENA	PDS PFL
DIRETORES TÉCNICOS DA AUTARQUIA							
1963	1964	1965	1966	1970	1975	1980	1988
ENR AGR CARLOS FELIPE HOFFMEISTER MARIFF (1)	ENR CELSO SOHO (2)	ENR CELSO SOHO (2)	ENR CELSO SOHO (2)	ENR WALTER FERNANDO BORGES DE ALBUQUERQUE (3)			
				PRP - ARENA	PRP - ARENA	ARENA	PDS PFL
DIRETORES TÉCNICOS DA COMPANHIA							
1963	1964	1965	1966	1970	1975	1980	1988
ENR AGR CARLOS FELIPE HOFFMEISTER MARIFF (1)	ENR CELSO SOHO (2)	ENR CELSO SOHO (2)	ENR CELSO SOHO (2)	ENR WALTER FERNANDO BORGES DE ALBUQUERQUE (3)			
				PRP - ARENA	PRP - ARENA	ARENA	PDS PFL
DIRETORES ADMINISTRATIVOS DA COMPANHIA							
1963	1964	1965	1966	1970	1975	1980	1988
							ENR WALTER FERNANDO BORGES DE ALBUQUERQUE (3)
							PDS PFL

LEGENDA: (1) - IDEALIZADOR E FUNDADOR DA AUTARQUIA  
 (2) - FUNCIONÁRIO  
 (3) - INDICAÇÃO POLÍTICA

## ANEXO Nº 4

ESTRUTURA DE CARGOS E SALÁRIOS  
DA CESA EM 1985

## A - Cargos Efetivos que Constituem o Grupo Nível Superior

Advogado, arquiteto, assessor administrativo, assistente social, bibliotecário, contador, economista, engenheiro agrônomo, engenheiro civil, engenheiro eletricista, engenheiro mecânico, engenheiro de operações, médico-clínico e técnico em administração.

No Grupo Nível Superior a participação de cada categoria profissional em 1985 era a seguinte: agrônomo 42%, economista 17%; engenheiro 13%; advogado 11%; administrador 6%; contador 5%; arquiteto 4% e médico e químico 1% cada.

## A.1 - Cargos em Comissão:

## A.1.1 - Grupo I

gerente administrativo, de engenharia, financeiro e de operações.

## A.1.2 - Grupo II

assessor I, auditor-chefe, gerente de unidade portuária (Rio Grande e Porto Alegre), gerente CICOA e supervisor de planejamento.

## A.1.3 - Grupo III

assessor II, auditor, chefe de Departamento, gerente de unidade, gerente adjunto de unidade portuária e gerente adjunto CICOA.

## A.1.4 - Grupo IV

assistente técnico

## B - Cargos Efetivos que Constituem o Grupo Nível Médio

Analista de cargos, assistente administrativo I, assistente econômico-financeiro, desenhista-projetista, laboratorista, mestre de obras, mestre de pequena cabotagem, secretário executivo, técnico em contabilidade, técnico eletromecânico I e técnico rural.

## B.1 - Cargos em Comissão:

assistente de auditoria, encarregado (nível médio, inclusive secretária), supervisores administrativos, de armazens e de produção.

## C - Cargos Efetivos que Constituem o Grupo Escritório

## C.1 - Classe Salarial:

- 01 - auxiliar de escritório I e contínuo
- 02 - auxiliar de escritório II e telefonista
- 03 - auxiliar de escritório III
- 04 - assistente administrativo II e desenhista
- 05 - almoxarife e conferente

## D - Cargos que Constituem o Grupo Manual

## D.1 - Classe Salarial:

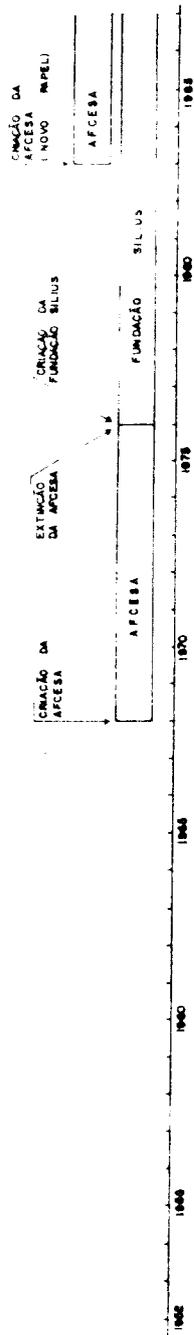
- 01 - Servente
- 02 - moço de convés, operário especializado I e vigilante
- 03 - motorista, operador de empilhadeira e operário especializado II

- 04 - auxiliar de frigo-operador, auxiliar de laborat6rsta, capataz, mec6nico operador II de transbordador, operador de balanga, operador de m6quinas, operador de quadro de comando e operador especializado III
- 05 - contramestre, frigo-operador, mec6nico operador I de transbordador e t6cnico eletromec6nico II.



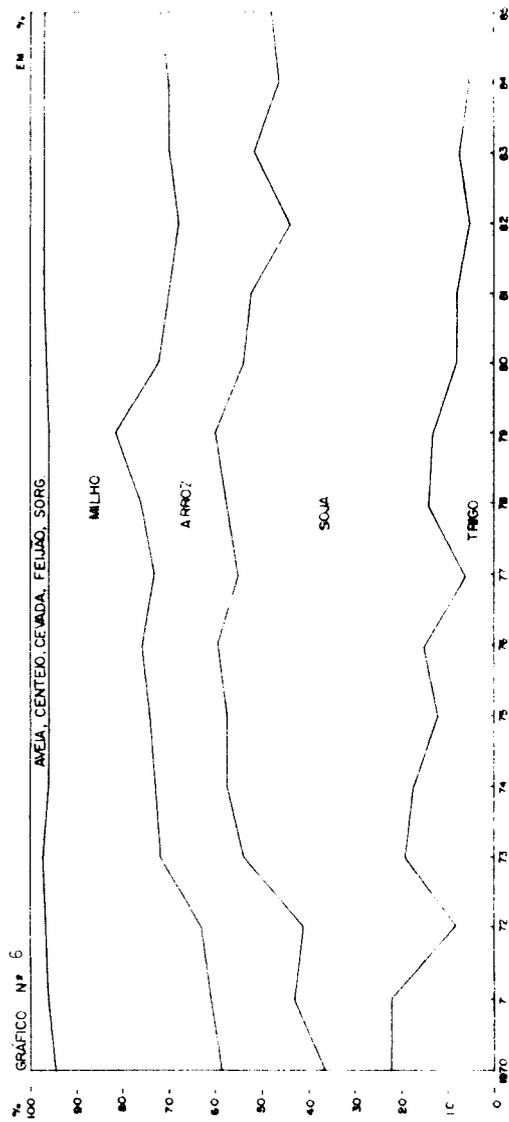
ANEXO Nº 6

C E S A  
 ORGANIZAÇÕES DE FUNCIONÁRIOS



## ANEXO Nº 7

DISTRIBUIÇÃO DAS PRINCIPAIS CULTURAS DE GRÃOS NO RS  
1970 - 1985

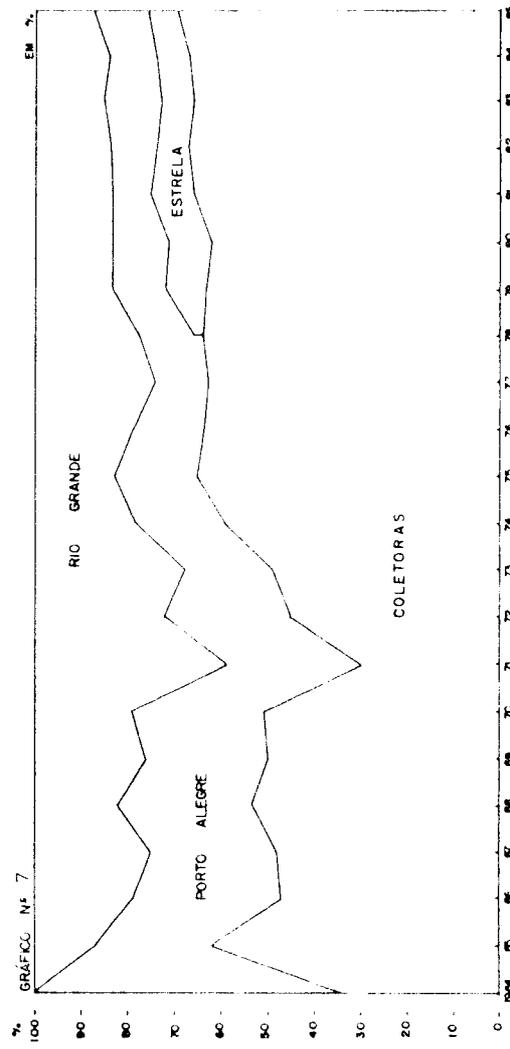


Fonte: Distribuição montada a partir de dados do FIBGE

## ANEXO Nº 8

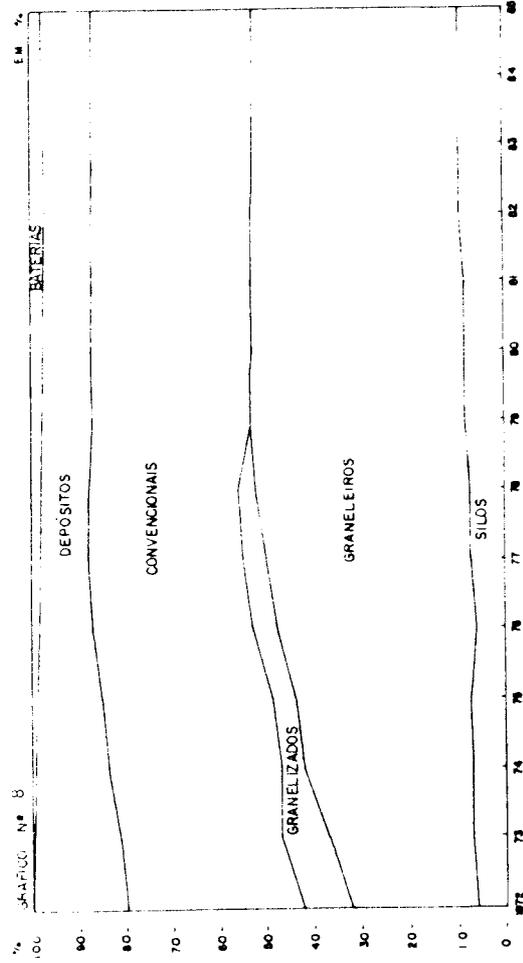
## EVOLUÇÃO DA MOVIMENTAÇÃO FÍSICA DOS SERVIÇOS NAS UNIDADES OPERACIONAIS

DA CESA - 1964 - 1985



Fonte: Distribuição montada a partir de dados da CESA.

DISTRIBUIÇÃO DA CAPACIDADE ARMAZENADORA NO RS  
 POR CLASSE DE UNIDADE - 1972 - 1985



Fonte: Distribuição montada a partir de dados da CESA/CIBRAZEM

## ANEXO Nº 10

## ÍNDICES DE PRODUTIVIDADE - CRITÉRIOS

## E FÓRMULAS

O Relatório da Diretoria da CESA no exercício 1979/80, apresenta as seguintes indicações e indicadores para avaliar a eficiência da Companhia nos seus aspectos: administrativo, operacional e físico:

Em geral, todas as empresas prestadoras de serviços de armazenagem possuem uma composição de custos oposta à que ocorre na produção em série, adotada pelas indústrias de transformação. Tal diferença pode ser sintetizada em dois aspectos básicos:

1º - Para atender às suas finalidades as empresas prestadoras devem contar, primordialmente, com ativos permanentes (prédios e equipamentos) e equipes de trabalho prontas para a realização das operações a serem solicitadas pelos clientes. No caso da CESA, cerca de 84% dos seus custos são fixos, dada a ausência de matéria-prima e pouca mão-de-obra direta;

2º - Os níveis de atividade das empresas de armazenagem, entre outros aspectos, giram em função do comportamento das safras, do mercado consumidor e da comercialização, fatores determinantes da maior ou menor demanda, bem como dependem do tempo de permanência do produto nos seus respectivos estabelecimentos.

Esta realidade impõe à CESA, pela sua própria composição de custos que sua rentabilidade esteja estritamente vinculada às economias de escala.

Tal fato determinou que a Companhia adotasse o critério de fixação de custos paramétricos como base para o cálculo das tarifas de cada serviço. Assim, embasada em levantamentos estatísticos de sua atuação, a movimentação física adequada das unidades é projetada para cada operação produtora de receita, com a finalidade de buscar-se o custo paramétrico, através da tarifa, de relevante importância econômica para a Empresa.

Com o propósito de permitir a perfeita avaliação da produtividade da CESA, estabeleceu-se que o Exercício de 1975/76 tivesse seus indicadores qualificados como padrões. Ou seja: se neste período o nível de atividade da Empresa foi normal, seus custos também normais, o que os aproximou bastante dos custos paramétricos ideais para a Companhia.

Em consequência, foram considerados como indicadores, as seguintes variáveis:

a) **Índice de Eficiência Administrativa**

Medido com base na comparação entre o custo da Administração Central e a capacidade instalada da Empresa (oferta de espaços em toneladas);

b) **Índice de Eficiência Operacional**

Obtido pela comparação entre o custo total com a estocagem acumulada no período;

c) **Índice de Produtividade Física.**

Resultado da comparação entre o índice do produto recebido com o índice do pessoal fixo ocupado.

Assim, o Exercício Financeiro de setembro/1979 a agosto/1980 apresentou os seguintes resultados:

## I - ÍNDICE DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

$$a) \text{ Coeficiente} = \frac{\text{CUSTO ADMINISTRATIVO (*)}}{\text{CAPACIDADE ESTÁTICA (**)}}$$

$$\text{Exercício 1979/1980} = \frac{\text{Cr\$21.401.678,00}}{622.700 \text{ t.}} = 34,36$$

$$b) \text{ Produtividade} = \frac{\text{CUSTO PARAMÉTRICO (***)}}{\text{CUSTO REAL}}$$

$$\text{Exercício 1979/1980} = \frac{40,10}{34,36} = 1,17$$

COMENTÁRIO: O período registra uma eficiência administrativa de 17%, isto é, houve uma expansão na capacidade instalada da Companhia, sem entretanto incorrer em custos adicionais no setor da Administração Central.

## II - ÍNDICE DE EFICIÊNCIA OPERACIONAL

$$a) \text{ Coeficiente} = \frac{\text{CUSTO OPERACIONAL TOTAL (*)}}{\text{ESTOCAGEM ACUMULADA TOTAL}}$$

$$\text{Exercício 1979/1980} = \frac{\text{Cr\$76.738.050,00}}{7.689.580 \text{ t.}} = 9,98$$

$$b) \text{ Produtividade} = \frac{\text{CUSTO PARAMÉTRICO (***)}}{\text{CUSTO REAL}}$$

$$\text{Exercício 1979/1980} = \frac{11,63}{9,98} = 1,16$$

COMENTÁRIO: A produtividade de 16% é decorrência do maior aproveitamento da capacidade instalada da Empresa, principalmente como

resultado da boa movimentação de grãos verificada no período.

### III - ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE FÍSICA

a) Coeficiente do período 1979/1980 =

$$= \frac{\text{Recebimento : 1,75}}{\text{P. Ocupado : 1,07}} = 1.63$$

b) Produtividade =

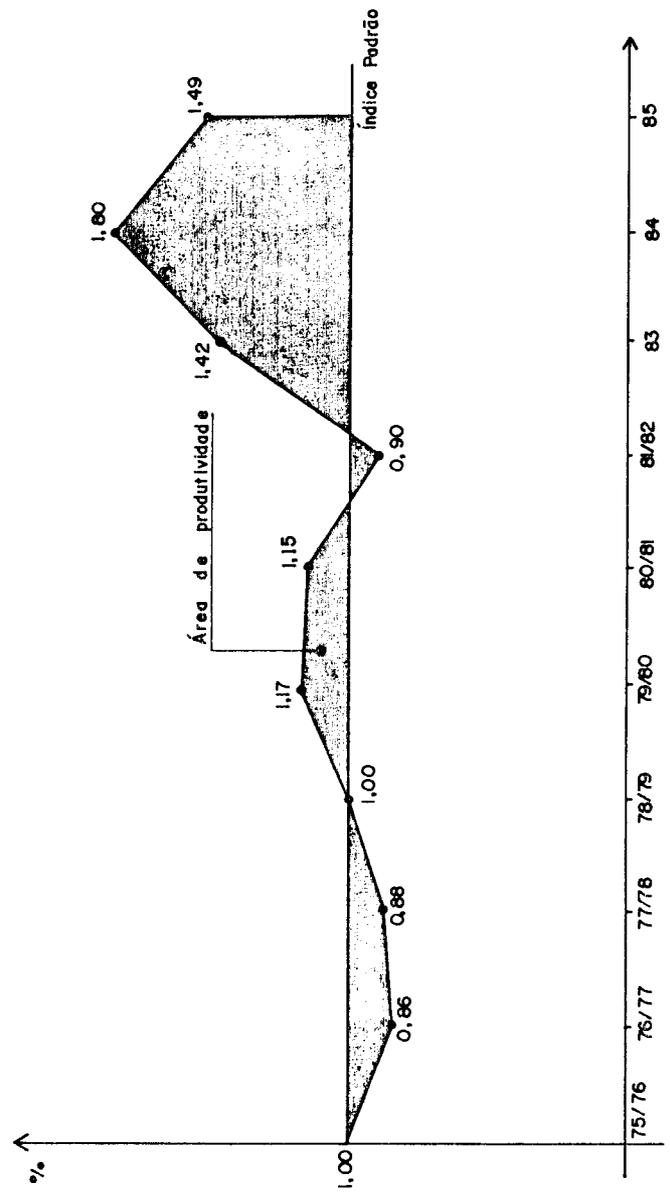
$$= \frac{\text{ÍNDICE DE VARIAÇÃO DO RECEBIMENTO}}{\text{ÍNDICE DE VARIAÇÃO DO PESSOAL OCUPADO}}$$

COMENTÁRIO: A produtividade física de 63% permite afirmar a existência da maior experiência do pessoal, principalmente nos grandes piques de safras.

#### OBSERVAÇÕES:

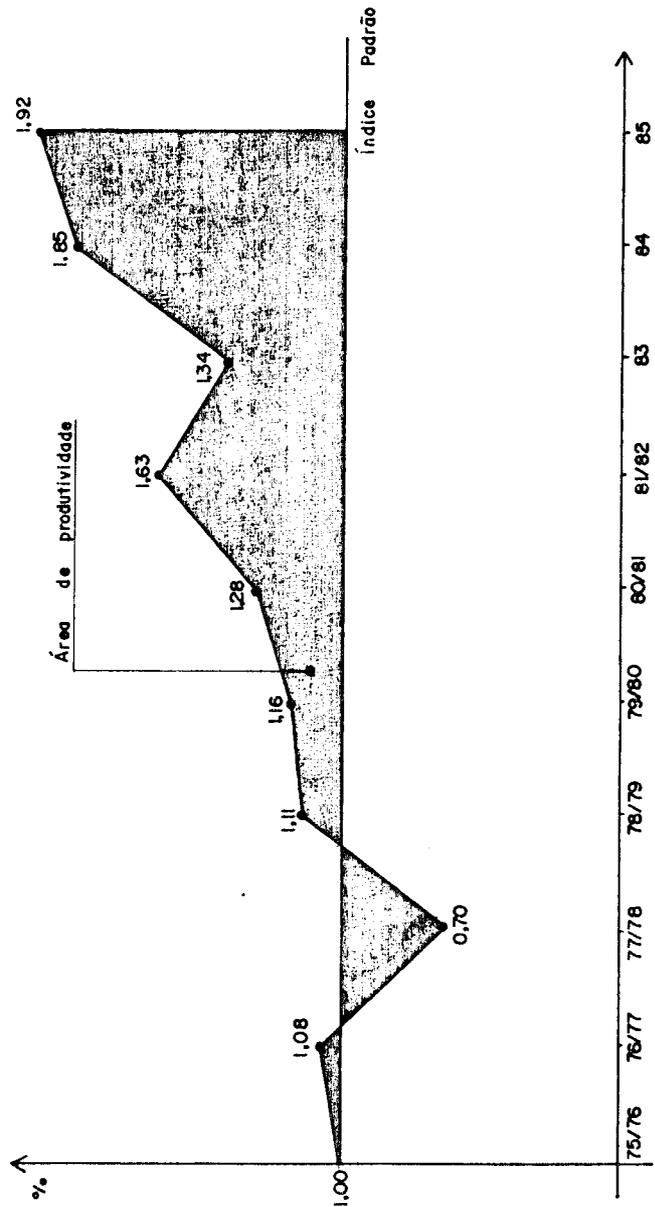
- \* Valores correntes do Exercício 1979/1980, deflacionados com base no IGP-OG do Exercício de 1975/1976;
- \*\* Capacidade média instalada no Exercício 1979/1980;
- \*\*\* Custo estabelecido no Exercício 1975/1976.

EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA  
EXERCÍCIOS 1975/76 a 1985



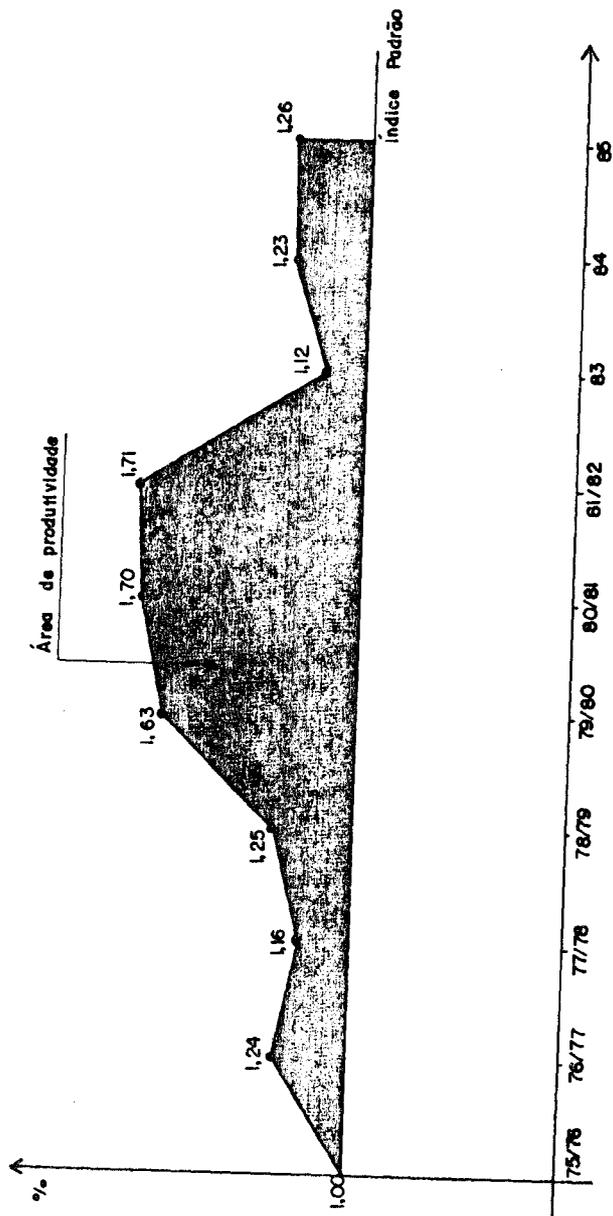
FONTE: RELATÓRIOS DA DIRETORIA

EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE EFICIÊNCIA OPERACIONAL  
EXERCÍCIOS 1975/76 a 1985



FONTE: RELATÓRIOS DA DIRETORIA

### EVOLUÇÃO DO ÍNDICE DE PRODUTIVIDADE FÍSICA EXERCÍCIOS 1975/76 a 1985



FONTE: RELATÓRIOS DA DIRETORIA

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. ABRANCHES, S. H. A Empresa Pública como Agente de Políticas do Estado: Fundamentos Teóricos do seu Papel, inclusive em Face de nossas Relações com o Exterior, In *A Empresa Pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar*; coletânea de monografias. Brasília, IPEA/SEMOR, 1980, p. 9.
2. ACKOFF, Russell L., *Planejamento Empresarial*, Editora LTC, 1974.
3. AHARONI, Yair, MAIMON, Zvi and SEGEV, Eli. Performance and Autonomy in Organizations: Determining Dominant Environmental Components, *Management Science*, Vol.24(9): 949-959, May 1978.
4. ANSOFF, H. Igor, *Estratégia Empresarial*, São Paulo, Editora McGraw-Hill do Brasil, 1977.
5. BETHLEM, Agrícola. Os conceitos de Política e Estratégia, *Revista de Administração de Empresas (FGV)*, 21(1): 7-15, jan/março, 1981.
6. BOGADAN, R. & TAYLOR, S. J. *Introduction to qualitative research methods*. New York, John Willey & Sons Inc., 1975.
7. BRACKER, J. The Historical Development of the Strategic Management Concept, *Academy of Management Review* 1980, Vol. 5(2):219-224.
8. CYERT, R. M. and MARCH, J. G. *A Behavioral Theory of the Firm*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1963.
9. FACHIN, R. C. *Sobre a Formação de Políticas Educacionais e o Papel do Conselho Estadual de Educação no Sistema*

*Educacional do Rio Grande do Sul*, 1976. Tese de livre-docência, Departamento de Ciências Sociais, UFRGS (mimeo.)

10. \_\_\_\_\_ (Redator). *Avaliação & Perspectivas*, 1982. Ciências Sociais, 57. Administração, SEPLAN/CNPq. p.61.
11. \_\_\_\_\_ & SILVA, L. C. M. *O Comportamento Político do Dirigente de Empresa Estatal na Formulação de Estratégias*. PPGA/UFRGS, apresentado na VII Reunião Anual da ANPAD, João Pessoa, PB, setembro/83.
12. FORD, H. *My Life and Work*, New York, 1923, in *Introdução à Teoria Geral da Administração*, I. Chiavenato, McGraw-Hill (3ª edição), 1983, p. 53-54.
13. GIBSON, J. L. *Organizações: comportamento, estrutura, processos*/James L. Gibson, John M. Ivancevich, James H. Donnelly, Jr.; tradução de Carlos Roberto Vieira de Araújo. São Paulo: Atlas, 1981.
14. HAFSI, Taieb. *L'Etat en Affaires: au dela de L'Ideologie, Politiques e Management Public*, printemps 1983, 2:67-91.
15. HARDY, C. *et alli*. *Strategy Formation in the University Setting*, *The Review of Higher Education*, Summer 1983, Vol. 6, nº 4.
16. HEATH, J. B. *Sistemas de Controle para Empresas Estatais em Países em Desenvolvimento - uma estrutura para sistemas de controle*, *Revista de Administração Pública*, 14(2):51-67, abril/junho de 1980.
17. LEWIN, Arie Y. *Research on State-Owned Enterprises - Introduction*, *Management Science*, Vol. 27(11):1324-1325, November, 1981.
18. LINDBLOM, C. E. *The Science of Muddling Through*, *Public Administration Review*, Vol. 19(1959), pp. 79-88.
19. MAXIMIANO, A. C. A. *Introdução à Administração*, São Paulo, Atlas, 1985, p. 151.

20. MERCH, R. F. *A Armazenagem no Sul do Brasil*, CESA, Fol. 011, 1979 (mimeo.)
21. \_\_\_\_\_. *Aspectos do Armazenamento no Rio Grande do Sul*, CESA, Fol. 016, 1979 (mimeo.)
22. \_\_\_\_\_ & GOMES, N. K. *Armazenamento de Grãos*, CESA, edição comemorativa do 30º aniversário da CESA, 1982.
23. MILLER, D. and FRIESEN, P. Archetypes of Strategy Formulation, *Management Science*, Vol. 24(9):921-933, May 1978.
24. MINTZBERG, H. The Science of Strategy-Making, in Basil W. Denning (org.), *Corporate Planning: Selected Concepts*, London, McGraw-Hill Book Co., 1971, p. 89-90.
25. \_\_\_\_\_. Patterns in Strategy Formation, *Management Science*, Vol. 24(9):934-948, May 1978.
26. \_\_\_\_\_ and WATERS, Jim. *Steps on Research of Formation of Strategies*, McGill University, april 1979 (mimeo.)
27. \_\_\_\_\_. An Emerging Strategy of "Direct" Research, *Administrative Science Quarterly*, Vol. 24: 582-589, December 1979.
28. \_\_\_\_\_ and JORGENSEN, J. Emergent Strategy For Public Policy, *J. J. Carson Lecture Series*, april 26, 1985
29. MOTTA, F. C. P. e PEREIRA, L. C. B. *Introdução à Organização Burocrática*, Editora Brasiliense S.A. 1980.
30. MURRAY, Jr., E. A. Strategic Choice as a Negotiated Outcome, *Management Science*, Vol. 24(9):960-972, May 1978.
31. REZENDE, Fernando. A Empresa Pública e a Intervenção do Estado na Economia: Ação Suplementar à Iniciativa Privada. Perspectivas em Face da Conjuntura Atual, In: *Empresa Pública no Brasil: uma abordagem multidisciplinar*, Brasília, IPEA/SEMOR, 1980, p. 33-85.

32. SCHUMPETER, Joseph A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico*; tradução de Maria Silvia Passos - São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Os Economistas). Cap. II. O Fenômeno Fundamental do Desenvolvimento Econômico.
33. ZIF, J. Managerial Strategic Behavior in State-Owned Enterprises. Business and Political Orientations, *Management Science*, Vol. 27(11):1326-1339, November 1981.