

LEILA MARIA DO AMARAL LIMA SEIXAS

O PROCESSO INTERATIVO INSTITUCIONAL DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O Caso do Programa Terra no Estado de Mato Grosso do Sul

Dissertação apresentada à Escola Superior de Agricultura de Lavras como parte das exigências do Curso de Mestrado em Administração Rural, para obtenção do grau de MESTRE.

ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA DE LAVRAS
LAVRAS - MINAS GERAIS
1993

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE ADMINISTRAÇÃO
DIPLOMA EM ADMINISTRAÇÃO

LEILA MARIA DO AMARAL LIMA SEIXAS

O PROCESSO INTERATIVO INSTITUCIONAL DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS: O Caso do Programa Terra no Estado de Mato Grosso do Sul

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, para obtenção do título de Mestre em Administração Pública, com especialização em Administração Rural, para obtenção do grau de MESTRE.

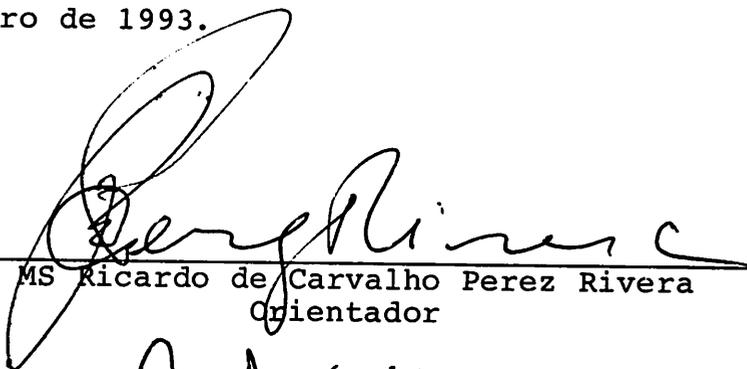
UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE ECONOMIA E ADMINISTRAÇÃO

1995

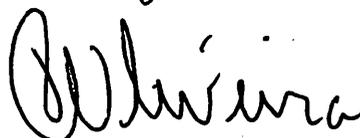
O PROCESSO INTERATIVO INSTITUCIONAL DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS:

O Caso do Programa Terra no Estado de Mato Grosso do Sul

APROVADA: 02 de outubro de 1993.



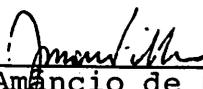
Prof. MS Ricardo de Carvalho Perez Rivera
Orientador



Prof. PhD - Luis Carlos Ferreira de Sousa Oliveira



Prof. MS - Vicente de Paula Vitor



Prof. MS - Jovino Amancio de Moura Filho

À Deus pela fé e coragem por melhores dias.

Ao meu Marido e Filhas, pelo amor e carinho.

Aos meus Pais e Irmãs, pelo apoio e afeto.

DEDICO

AGRADECIMENTOS

Ao Estado de Mato Grosso do Sul, na pessoa do Exm^o Sr. Governador, Dr. Pedro Pedrossian, e ao Exmo. Sr. Secretário de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário, Dr. José Américo Flores Amaral, pela valiosa oportunidade concedida.

Ao Professor Orientador Ricardo de Carvalho Perez Rivera, pela fluência e apoio na condução deste trabalho.

Aos Professores Luís Carlos Ferreira de Sousa Oliveira, Vicente de Paula Vitor, Jovino Amâncio de Moura Filho, Raquel Carvalho Coímbra, pelas sugestões, colaboração e presteza.

À Escola Superior de Agricultura de Lavras e ao Departamento de Administração e Economia, na pessoa dos Professores e Funcionários, pela atenção e apoio em todos os momentos.

Aos funcionários da biblioteca, pela colaboração.

Aos Colegas de Pós-Graduação, pelo convívio durante o curso.

Aos Dirigentes e Coordenadores das Organizações pesquisadas,
pela compreensão e colaboração demonstradas.

Aos Amigos pela solidariedade e apreço.

E, em especial, aos meus Pais, Esposo e Família pelos
incentivos e apoio para a conclusão do trabalho de pesquisa.

BIOGRAFIA DA AUTORA

Leila Maria do Amaral Lima Seixas, filha de José Maria do Amaral e Jeanette Machado do Amaral, nasceu na Tijuca, no Rio de Janeiro, no dia 01 de fevereiro de 1957.

Cursou o 2º grau na Escola Nacional de Ciências Estatística - ENCE, concluindo o curso técnico. O superior de Ciências Econômicas iniciou na Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, no Km 47 e o concluiu nas Faculdades Unidas Católicas de Mato Grosso, FUCMAT em 1981.

Residente em Mato Grosso do Sul por 13 anos, especializou-se em Administração Pública, na área de Planejamento Governamental e Projetos e vem exercendo esta função desde 1984 como Economista do Estado.

Desempenhou vários cargos de Assessoramento e Chefia ao longo dos 9 anos de serviços prestados e, em janeiro de 1991, ingressou no Curso de Mestrado em Administração Rural, na Escola Superior de Agricultura de Lavras - ESAL - MG.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	01
1.1. O problema e sua importância	07
1.2. Objetivos	16
1.2.1. Objetivo geral	16
1.2.2. Objetivo específico	17
2. REFERENCIAL TEÓRICO	18
2.1. O enfoque sistêmico das relações interorganizacionais	22
2.2. As relações interorganizacionais	26
2.3 Política de reforma agrária	43
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	58
3.1. Área de estudo	58
3.2. Informantes ou sujeitos	60
3.3. Instrumentos de coleta de dados	61
3.4. Métodos de análise	64

4. RESULTADOS E DISCUSSÕES	67
4.1. Estrutura funcionamento das organizações	72
4.1.1. O INCRA	72
4.1.2. A SECAP	77
4.1.3. O TERRASUL	84
4.1.4. A EMPAER	87
4.2. O processo das interações e relações interorganiza- cionais no Programa Terra	92
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS	134
6. SUGESTÕES	137
7. RESUMO	139
8. SUMMARY	141
9. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	143
10. ANEXOS	153

LISTA DE QUADROS

Quadro		Página
1	Distribuição setorial da população economicamente ativa	10
2	População residente	10
3	Estrutura fundiária	11
4	Assentamentos implantados e em implantação no Mato Grosso do Sul	12
5	Metas do I Plano Nacional de Reforma Agrária	52
6	Metas do I Plano Nacional de Reforma Agrária- Por Região	52

7	Metas de assentamentos do Programa Terra para o período de 92/93/94	55
8	Recursos programados para o o Programa Terra 92/93/94	69
9	Projetos a cargo do Estado de Mato Grosso do Sul	83
10	Contratação, aquisição e assistência técnica às famílias	95
11	Recursos financeiros programados - 1992	96
12	Recursos financeiros liberados - 1992	97
13	Resumo dos projetos de assentamento e reforma agrária no Estado de Mato Grosso do Sul	119

LISTA DE FIGURAS

Figura		Página
1	Concepção do supersistema das organizações ..	25
2	Formas de relações institucionais	28
3	Localização geoeconômica do Estado de MS	59
4	Visão sistêmica das relações interorganiza- cionais	62
5	Organograma estrutural do INCRA	74
6	Organograma estrutural da SECAP	80
7	Organograma estrutural do TERRASUL	86
8	Organograma estrutural da EMPAER	89
9	Conjunto organizacional formal do PROGRAMA TERRA	94

Figura		Página
10	Conjunto organizacional formal do FUNDO TERRA	99
11	Conjunto organizacional formal do PROCERA ...	101
12	Forma de distribuição do fundo constitucional	103
13	Rede interorganizacional informal de execução do PROGRAMA TERRA	104
14	Grau de intensidade, frequência e formalização	107
15	Processo de interação das organizações do programa	112
16	Área de domínio - INCRA	120
17	Área de domínio - TERRASUL	120
18	Área de domínio - EMPAER	123
19	Área de domínio - SECAP	123

1. INTRODUÇÃO

A atual realidade brasileira é marcada particularmente por uma crescente insatisfação dos responsáveis pelo desenvolvimento do setor, primário da economia muitas vezes traduzida pela generalização da pobreza no campo e pela falta de um mecanismo capaz de contribuir para a retomada do crescimento econômico e social. Segundo COHN (1988), a grande questão é a ausência de uma política racionalmente integrada e efetiva, calcada em princípios de cidadania, igualdade e justiça social.

A falta de um consenso e entendimento no que diz respeito as razões dos problemas, que afligem a população rural, ajuda a explicar e entender a fragmentação das ações do Estado numa multiplicidade insana, custosa e ineficaz de vários projetos e programas executados pelas organizações públicas que atuam no meio rural. FACHIN & SILVA (1984), afirmam que a ambiguidade das organizações estatais, quanto à sua ação é caracterizada por um comportamento, ora direcionado a realizar os objetivos políticos

de natureza macroeconômica, ora privilegiando interesses particulares de natureza microeconômica.

Baseado em pesquisas FICHER & TEIXEIRA (1989), afirmam que os propósitos eleitoreiros e clientelísticos do poder público nos programas do Estado são muito evidentes e a cooptação política junto a comunidade é uma realidade presente.

Outro fato real é a disfunção do setor político, que, para LEAL (1990), MELO (1989), TEIXEIRA (1987), é consequência da crescente desarticulação institucional ocorrida após a reforma administrativa de 1967 (Decreto Lei 200). A proliferação excessiva do número de entidades descentralizadas relegou à administração direta a um papel decadente e irrelevante, acarretando uma relativa superposição de funções, aumento dos custos financeiros, diminuição da eficácia das ações e da eficiência no cumprimento das atribuições em diversas entidades, particularmente naquelas em que se verifica maior dependência dos recursos federais.

No entender de FACHIN & SILVA (1984), as organizações públicas são entidades políticas, traduzidas por coalizões de interesses e demanda pelo poder, dentro e fora da organização, onde o processo decisório e organizacional revela a competição entre as diferentes coalizões, lutando por maior atenção, recursos organizacionais e influência nas decisões estratégicas, originando conflitos que jamais se resolvem em definitivo.

Autores como MELLO (1988), REZENDE & BRASILEIRO (1984), e AZEM et alii (1991), chamam a atenção para a distribuição de funções e competências constitucionais e para a necessidade de articulação entre as mesmas com vistas a torná-las mais racionais. A organização do Estado sob forma de República Federativa pressupõe a existência e divisão de competências, pressupõe também relações intergovernamentais articuladas entre os três níveis de governo e uma consequente distribuição e divisão de poder.

Mas a crítica maior à distribuição de encargos, no entender de REZENDE & BRASILEIRO (1984), está na ausência de uma divisão clara de competências entre os níveis de poder, na omissão e falta de responsabilidade das organizações, no que se refere à prestação do serviço. Neste contexto, não é raro constatar a existência de conflitos institucionais e indefinição de responsabilidades, os quais, quando não retardam as soluções, atenuam ou agravam os problemas.

COHN (1988) cita que nesse processo, ganham relevância as interações entre os níveis de governo, a institucionalização é reforçada pela relação das unidades de execução com o nível central - na formulação dos programas, nas formas de implementação e nas prestações de conta.

A consolidação do papel do executivo federal, como instância privilegiada de poder, atribuiu às demais instâncias o papel passivo de reprodutores de decisões e deliberações do governo

federal. MELO (1989), seguindo um formato organizacional, observa que as instituições federais do tipo "holding", atuam na formulação das políticas nacionais e no controle das ações de suas subsidiárias, caracterizando a centralização institucional e decisória, do regime burocrático e autoritário ainda vigente.

Entretanto, quando enumeramos as funções e competências do Estado, instrumentadas nas políticas e por diversos programas, não podemos deixar de nos ater à amplitude dos objetivos e metas, à responsabilidade e compromisso público e ao caráter político em questão.

Cabe evidenciar que a abordagem técnico-científica considera que a magnitude dos objetivos e diversidade de funções desenvolvidos nos programas requerem o comprometimento dos diversos órgãos envolvidos, baseado nos princípios de co-participação e co-responsabilidade para que se obtenham resultados positivos.

Para TEXEIRA (1987), o problema da administração de políticas tem sido o cerne das discussões sobre as perspectivas de um redirecionamento na busca de um novo modelo capaz de consolidar os programas econômicos e sociais existentes, além de interar as instituições calcadas num único objetivo. No entender do autor, o fato reside na constatação imediata da incapacidade do aparato institucional existente e dos mecanismos governamentais de formulação e execução de políticas, que acumulam inúmeros problemas de insuficiência de recursos;

inadequação à demanda existente; centralização e autoritarismo; falta de coordenação e fragmentação; baixa produtividade; clientelismo; baixos salários; burocratismo e vulnerabilidade aos ciclos recessivos da economia.

Sacramentada no Decreto nº 91.766, a Reforma Agrária é uma estratégia e uma política que implica na mobilização de todo o governo em todas as suas instâncias, dada a magnitude de suas metas, amplitude e complexidade na implementação do programa, objetivando assegurar o sucesso e o alcance de suas metas.

De forma coerente como já previsto no Estatuto da Terra, o Programa Terra preconizava a Reforma Agrária, como uma prioridade do governo, e neste sentido foi apresentado à Nação brasileira, pelo Presidente de República, Fernando Collor de Mello, no dia 24 de janeiro de 1992, com o objetivo de incrementar a produção de alimento e matéria-prima, ao mesmo tempo, resgatar a cidadania de milhões de brasileiros que habitavam no meio rural em condições precárias de vida.

A interação institucional apregoada no Programa Terra demandava a ação conjunta dos governos federal, estadual e municipal, através da participação institucional, financeira e operacional na concepção e projeção dos diversificados serviços de apoio. Desse modo, transformava as áreas atingidas pelo Programa em um espaço catalizador de um conjunto de ações governamentais que contribuía para sua plena integração ao processo de desenvolvimento sócio-econômico do País, possibilitando ao trabalhador rural o acesso à terra.

Além dos efeitos sobre a produção, renda, emprego e qualidade de vida da população a ser beneficiada, as ações voltadas para o assentamento rural, visavam os seguintes objetivos:

- promover a justiça e, conseqüentemente, a paz social no campo;
- aumentar a produção de alimentos, de matéria-prima e sua comercialização, consolidando e emancipando projetos de assentamento e de colonização; e
- melhorar, mediante apropriado recadramento rural, as informações sobre os imóveis rurais do País, com vistas à formulação de políticas agrícolas e agrárias, bem como ao planejamento em geral.

Neste contexto, o Presidente da República no uso de suas atribuições, dispõe através do Decreto nº 432 que os órgãos e entes federais deverão promover ações integradas, de caráter permanente e prioritário, que assegurem o eficiente desenvolvimento do processo de reforma agrária e redefina o GTRA - Grupo de Trabalho da Reforma Agrária. A nível de Governo Estadual, o Ministro da Agricultura e Reforma Agrária institui através de Portaria Ministerial nº 102, Comissões do Programa Terra com a finalidade de promover articulação com os órgãos e entidades da área social.

Pode-se afirmar que os graves problemas econômicos por que passavam o País, as questões fundiárias, políticas e sociais fizeram da gestão do Programa Terra uma permanente administração

de conflitos, com reflexos negativos, na implementação do que se pode chamar um "Programa de Reforma Agrária".

Desta maneira, ressalta-se a importância de se conhecer e identificar as relações interinstitucionais das organizações públicas na implantação de programas de desenvolvimento rural, abordando a ineficiência das relações, a partir da desarticulação institucional, por considerar que a atuação mútua de vários órgãos em programas geram conflitos organizacionais, disputa de poder e grande dependência de recursos que acabam por retardar sua implantação.

Para ALDRICH (1979), as organizações fragmentaram-se em diversas especializações e isto tem levado a um sistema de interação fracamente acoplado, em que os vínculos passam a ser estreitamente necessários, inclusive para a própria sobrevivência da organização.

1.1. O Problema e sua Importância

Nos últimos anos, o Estado de Mato Grosso do Sul demonstrou uma grande capacidade de alteração do seu quadro regional.

O número de estabelecimentos agropecuários na região teve um incremento de 14,2% no período de 1980-85, passando de 47.834 para 54.631 estabelecimentos.

A agropecuária do Estado se manteve em posição de destaque no cenário nacional, se colocando entre os seis maiores produtores de grãos com a produção de 3.106.799 toneladas no ano agrícola 90/91. Na pecuária, destaca-se como produtor de carne bovina para o mercado interno, participando com 15% do rebanho brasileiro.

Além do reconhecimento de sua importância e contribuição, existe um consenso geral no fato de que estes números permanecem muito aquém das potencialidades técnicas do desenvolvimento agropecuário regional; contudo, é necessário identificar os fatores que se opõem a essa evolução, fatores que não são apenas de carência da infra-estrutura física ou técnica, mas também das estruturas sócioeconômicas.

Cabe ao Estado identificar pontos de estrangulamentos e bloqueios existentes, que dizem respeito às questões fundiárias, tais como: à relação homem/terra e a profunda descapitalização do setor agropecuário no quadro econômico nacional. Devemos também realçar a fraca diversificação da agricultura (milho, soja, trigo, pecuária) e as áreas inexploradas ou exploradas com baixo índice de produtividade e rendimento.

O processo de ocupação do Estado, até a década de 30, ocorreu de forma desordenada e esparsa, a partir da década de 40, com vistas a colonização das áreas de fronteira com o Paraguai e Bolívia; foram implantados os primeiros projetos de colonização oficial, entretanto, as características apresentadas demonstram

que a ocupação continua ocorrendo da mesma forma. O processo encontra-se em estágio avançado, apresentando, nas últimas duas décadas, elevadas taxas de crescimento anual, embora a densidade populacional ainda seja de 5,4 hab/km². Assim, o dinamismo migratório para a região foi responsável pelo crescimento demográfico de 37% nos últimos 10 anos, segundo o IBGE.

Um dos efeitos desse fenômeno foi o inchamento de algumas cidades, particularmente as responsáveis pelo processamento e comercialização dos produtos, sem que existisse uma criação simultânea de empregos estáveis, capazes de atender a uma mão-de-obra quase sempre desqualificada para o trabalho urbano.

De maneira geral, os efeitos induzidos e limitados do crescimento agropecuário nos setores da indústria e dos serviços não permitiram um desenvolvimento suficiente do mercado de trabalho, evidenciando-se casos de desemprego e subemprego.

Nas atividades pertinentes ao setor primário, vem sendo registrado um decréscimo na participação da população economicamente ativa, (Quadro 1) que evidencia o processo migratório.

Já no Quadro 2, registram-se altas taxas de urbanização, estimada em 69% para o ano de 1990.

QUADRO 1. MATO GROSSO DO SUL - DISTRIBUIÇÃO SETORIAL DA POPULAÇÃO ECONOMICAMENTE ATIVA.

SETOR DE ATIVIDADE	1960	%	1970	%	1980	%	1985	%	1990	%
* Primário	117.286	65,4	182.556	59,3	176.126	35,5	198.447	30,6	183.919	24,4
* Secundário	9.443	5,3	32.822	10,7	87.289	17,6	102.099	15,8	120.231	16,1
* Terciário	52.726	29,3	92.405	30,0	232.352	46,9	346.858	53,6	442.948	59,2
TOTAL	179.455	100,0	307.783	100,0	495.767	100,0	647.704	100,0	747.098	100,0

FONTE: Censos Demográficos - IBGE

QUADRO 2. MATO GROSSO DO SUL - POPULAÇÃO RESIDENTE - 1960 - 1990.

ANO	TOTAL	RURAL	URBANA	TAXA DE URBANIZAÇÃO (%)
1960	583.849	341.665	242.184	41
1970	998.204	546.087	452.117	45
1980	1.369.567	450.444	919.123	67
1990	1.881.211	586.179	1.295.032	69 (*)

FONTE: Censos demográficos - IBGE
(*) Estimativa

Dados estatísticos (Quadro 3) permitem observar, ao longo do tempo, uma persistência do fenômeno de concentração de terras no Estado, em áreas superiores a 500 ha. Pode-se observar ainda que, à despeito do percentual decrescente de 1985 em áreas superiores a 5000 ha (5%), a concentração de terras ainda é significativa, com esses estabelecimentos ocupando 46,12% da área total, embora seja observado um crescimento quantitativo significativo em propriedades com menos de 50 ha.

QUADRO 3. MATO GROSSO DO SUL - ESTRUTURA FUNDIÁRIA.

PERÍODO	1980				1985			
	ÁREA		Nº ESTABELECIMENTO		ÁREA		Nº ESTABELECIMENTO	
EXTENSÃO DE TERRA	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%	QUANTIDADE	%
Menos de 50 ha	377.077	1,22	26.212	54,80	409.819	1,32	29.043	53,20
50 - 100 ha	265.547	0,86	3.766	7,87	325.245	1,04	4.623	8,46
100 - 500 ha	2.128.981	5,92	8.688	18,20	2.600.216	8,36	10.682	19,55
500 - 1000 ha	2.360.262	7,68	3.346	7,00	2.806.098	9,02	3.992	7,31
1000 - 5000 ha	9.658.768	31,42	4.515	9,54	10.618.680	34,14	5.056	9,25
mais 5000 ha	15.930.038	51,89	1.257	2,63	14.348.752	46,12	1.159	2,12
TOTAL	30.743.733	-	47.834	-	31.108.815	-	54.631	-

FONTE: Censo Agropecuário do Brasil.

Analisando-se em paralelo as causas determinantes da migração rural, a reforma agrária no Estado criou, para milhares de pequenos produtores e trabalhadores rurais sem terra, a esperança de um novo Eldorado de terras livres, baratas, além de um porvir e esperanças assentadas pela propaganda política, bem como pela preocupação de transferir os problemas fundiários para regiões cada vez mais afastadas.

Embora o Estado tenha beneficiado 4.938 famílias, em 24 projetos de assentamento (Quadro 4), com área total de 148.897 ha, constata-se ainda que inúmeras famílias ficaram à espera de benefícios idênticos, acampadas precariamente em rodovias do território, gerando muitas vezes conflitos preocupantes para as autoridades estaduais.

QUADRO 4. ASSENTAMENTOS IMPLANTADOS E EM IMPLANTAÇÃO NO MATO GROSSO DO SUL.

ASSENTAMENTOS	Localização	Área (ha)	Famílias (nº)
IMPLANTADOS			
Campo Verde	Terrenos	2.000	60
Canaã	Bodoquena	4.360	214
Capão Bonito	Sidrolândia	2.705	133
Casa Verde	Nova Andradina	31.847	471
Colônia Nova	Nioaque	1.952	94
Guaicurus	Bonito	2.800	129
Indaiá	Itaquiraí	7.340	630
Barra do Itá	Bela Vista	1.500	46
Marcos Freire	Dois Irmãos do Buriti	5.420	186
Mato Grande	Corumbá	1.352	50
Monjolinho	Anastácio	9.405	285
Nioque	Nioque	11.061	373
Nova Esperança	Jateí	2.820	109
Novo Horizonte	Ivinhema	18.468	658
Padrãoeira do Brasil	Nioque	2.500	227
Pedreira	Ribas do Rio Pardo	80	9
Retirada da Laguna	Guias Lopes da Laguna	2.288	89
São José do Jatobá	Paranhos	2.605	135
Sucuriú	Chapadão do Sul	16.085	238
Tamarineiro	Corumbá	3.797	133
Taquaral	Corumbá	10.059	394
Urucum	Corumbá	1.978	86
Sumatra	Bodoquena	4.993	144
Santa Rita do Pardo	Santa Rita do Pardo	1.482	45
	-	TOTAL	148.897
			4.938
EM IMPLANTAÇÃO			
Itararé	Bonito	2.997	80
São Manoel	Anastácio	3.889	140
	-	TOTAL	6.896
			220
		TOTAL GERAL	155.793
			5.158

FONTE: INCRA/MS

Além da concentração de terra constituir o elemento central das discussões sobre a pobreza no campo, as políticas adotadas para o setor não se fizeram acompanhar de medidas capazes de estimular o desenvolvimento rural.

Os problemas encontrados pelos sem-terra e migrantes da região foram e permanecem inúmeros: deficiência de infraestrutura social e econômica; inadaptação ao meio ambiente; altos custos de produção e comercialização; deficiência do sistema de armazenamento; inexistência de pesquisas específicas e deficiência de assistência técnica na fase de instalação e emancipação de projetos.

Os projetos ilusórios de desenvolvimento em áreas cada vez mais afastadas e desprovidas de infra-estrutura, chegam a criar muitas vezes novos focos de tensões sociais e de acentuada degradação ambiental.

O processo de ocupação público, conforme já citado, implantou efetivamente 24 assentamentos (Quadro 4); contudo, raramente conseguiu torná-los produtivos, por falta de uma verdadeira política de apoio ao pequeno produtor, com crédito rural, política agrícola, apoio à comercialização, treinamento e desenvolvimento, etc. Apesar disto, o programa teve seus méritos ao permitir o alívio de alguns focos de tensões e abertura de novas áreas produtivas, a despeito do alto custo social e econômico, justificado apenas pelo mascaramento da necessidade de uma verdadeira reforma agrária, pelo deslocamento, postergamento e procrastinação das soluções dos problemas fundiários.

Considerando que os estabelecimentos maiores do que 1000 ha, em regra, formam a estrutura fundiária na maior parte do Estado, e são caracterizados pela pecuária extensiva, geradora de poucos empregos; considerando, ainda, que os estabelecimentos de 50 a 500 ha têm capacidade de dar sustento à família do agricultor, e de ocupar um maior número de pessoas, gerando emprego e excedentes de produção, pode-se concluir as imensas vantagens sócioeconômicas de uma redistribuição de terra para a economia.

Segundo dados da Federação dos Trabalhadores da Agricultura - Fetagri, existem 85.000 famílias cadastradas hoje no MS, à espera de terras, que poderiam ser assentadas em apenas 4% da área agricultável do Estado, gerando 350 mil empregos diretos e outros milhares de indiretos.

As distorções e limitações evidenciadas para um desenvolvimento equilibrado, impõem a definição de novos rumos à política de reforma agrária no Estado, não só como necessidade social, mas também como necessidade econômica, pois a estrutura agrária atual do Estado constitui-se um dos maiores empecilhos à retomada de um desenvolvimento adequado à população e ao crescimento e diversificação da produção.

A reforma agrária precisa integrar-se como prioridade dentro de um esforço global e institucional, visando definir as regiões com potencial de aproveitamento, dando à comunidade e aos poderes públicos instrumentos efetivos de conhecimento da ocupação do espaço e da racionalização de seu uso.

A dimensão institucional do Programa Terra, sob a perspectiva da coordenação, relega necessariamente a um segundo plano o contexto interno das organizações, passando a assumir precedência absoluta as questões referentes aos sistemas e processos institucionais sob o ponto de vista das relações interorganizacional e interinstitucional.

O Problema da administração de Programas Públicos decorre do fato de que os mesmos não são formulados e muito menos implementados no contexto de uma única organização. Ao contrário, os intrincados processos decisórios em questão dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelecem.

O programa de reforma agrária é um macro sistema e o resultado efetivo da interação de vários sistemas decisórios que vigoram nas organizações pertinentes ao processo.

Desta forma, a análise das interações requer, como passo preliminar, a especificação do conjunto de unidades de decisão que, por sua atuação, influencia a gestão do programa, no que concerne às relações institucionais, atuação e recursos gerenciados.

Neste sentido, o governo federal, atrelado ao governo estadual e municipal, vem tentando criar e gerenciar um ambiente formado de organizações pressupostamente estruturadas para minimizar os problemas relatados. Pode-se identificar, através das determinações de políticas e diretrizes governamentais,

várias instituições responsáveis pela consecução dos objetivos preconizados, executando tarefas, a nível estratégico e/ou tático. Contudo, ao se analisar globalmente as atividades dessas organizações pode-se antever e apontar como assertiva deste trabalho que os resultados, se não foram inexpressivos, foram pelo menos questionáveis em termos de quantidade e qualidade. Acredita-se ainda que o pressuposto, tem como causa a desarticulação institucional e a alta centralização do processo decisório, caracterizado pelo burocratismo e absoluta falta de participação das organizações da ponta do sistema no referido processo, ocasionando medidas casuísticas como resultado de ações isoladas.

1.2. Objetivos

1.2.1. Objetivo Geral

Investigar o processo interativo das organizações públicas responsáveis pelo PROGRAMA TERRA e suas ações integradas na colonização e desenvolvimento rural, no Estado do Mato Grosso do Sul.

1.2.2. Objetivos Específicos

- 1) identificar nas políticas e diretrizes governamentais as organizações responsáveis pelo Programa Terra ou parte dele;
- 2) investigar junto ao INCRA e organizações identificadas as ações formais e informais direcionadas às consecuições das políticas e diretrizes;
- 3) determinar o processo de interação preconizado e o existente na gestão e consecução dos objetivos delineados para o programa;
- 4) analisar as reações das instituições, a proposta de ações integradas e o processo interativo global frente ao referencial teórico.

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Na concepção de MATTOS (1980), o termo " ORGANIZAÇÃO", etimologicamente procede do grego "organon", que significa órgão. Deste entendimento resultam duas concepções básicas.

- "1. Estudar órgãos e sobre eles agir, com o fim de torná-los mais eficientes e eficazes.
2. Órgão ou meio pelo qual um ato é executado ou um fim é alcançado. (Um conjunto de organizações, funcionando para um determinado fim, forma um sistema)."

O fato de existirem organizações de várias espécies, com finalidades diversas, e com diferentes características, não prejudica a afirmação de que todas elas têm em comum o fenômeno da união de pessoas em uma determinada unidade social com funções categorizadas e divisão de trabalho em torno de um propósito e finalidade comum.

Para MAXIMIANO (1985), as organizações são grupos de pessoas que combinam seus próprios esforços e outros tipos de recursos para alcançarem um objetivo comum. Neste sentido, PARSONS, citado por ETZIONI (1973), destaca que as organizações se diferenciam uma das outras porque predominantemente se orientam no sentido da consecução de objetivos específicos e constituem um tipo de agrupamento social dividido em organizações formais e informais.

Nas organizações formais, os clássicos colocaram exagerada ênfase nas estruturas, destacando-se os pressupostos de: divisão do trabalho, autoridade, unidade de comando, direção, centralização e hierarquia.

SELZENICK (1966) destaca o arranjo de pessoal para a realização de algum objetivo comum, por meio da distribuição de funções e responsabilidades. Para BLAU & SCOTT (1970), as organizações formais estão formalmente estabelecidas com o propósito explícito de conseguir certas finalidades, através de normas e regimentos. Nesta linha, MAXIMIANO (1985) afirma que todas as organizações formais são burocracias, no que concerne a modelos de autoridade, de regulamentação e também excessos de formalidades, de autorizações a serem obtidas e tramitações a serem percorridas.

Existe uma vasta literatura sobre os aspectos positivos e negativos da burocracia como estrutura e forma de organização formal, caracterizado por MAX WEBER.

MERTON, citado por BLAU & SCOTT (1970), em sua famosa e conhecida análise da burocracia, enfatiza a importância das normas, para a sobrevivência da organização burocrática e argumenta que, se por um lado, elas podem constituir um recurso racional e favorecer a predileção do comportamento do burocrata, também podem ser responsáveis pela falta de flexibilidade, obstaculizando muitas vezes a consecução dos objetivos propostos. Segundo CHIAVENATO (1987), o funcionário adquire "viseiras" e esquece que a flexibilidade é uma das principais características da atividade racional. As relações personalizadas passam a ser substituídas pelo apego à necessidade de documentar e formalizar todas as relações existentes. Para SOUZA (1989) tais sentimentos incutidos tendem a se tornar mais intensos do que o necessário e muitas vezes com vistas a expectativas de promoção ou ascensão funcional.

Toda essa suposta eficiência e total apego às normas, levam as organizações à rigidez de comportamento e ao desenvolvimento de uma auto-defesa dos interesses funcionais e burocráticos em detrimento dos objetivos e prestação dos serviços, quando não levam ao conflito e frustração dos funcionários.

Nas burocracias públicas as pessoas que servem ao Estado, no desempenho de suas funções para a prestação dos serviços estão formalmente estabelecidas por normas, regulamentos e regimentos que quando não facilitam, costumam retardar a rotina dos procedimentos.

Na concepção de BLAU & SCOTT (1970) existem quatro tipos básicos de organizações formais, quais sejam: associações de benefício mútuo, onde os principais beneficiários são os próprios membros da organização (cooperativas, sindicatos); as organizações de interesses comerciais, onde os proprietários ou acionistas são os principais beneficiários da organização (empresas privadas); as organizações de serviços, onde um grupo de clientes são os beneficiários principais (universidades, escolas) e, finalmente, as organizações de Estado ou públicas, onde o beneficiário é o público em geral.

DALLAND (1973) e FETTER JUNIOR (1978) afirmam que as organizações públicas são encarregadas de exercer a função clássica de servir como implementadoras de políticas e diretrizes governamentais em direção ao desenvolvimento econômico e social.

As organizações informais são indefinidas e sem estrutura, de uma maneira geral, as relações entre os membros são governados por sentimentos e não por consideração lógica, CHIAVENATO (1987). Como exemplo de relações informais, MAXIMIANO (1985) destaca as relações entre os familiares, os amigos, os colegas de trabalho, vizinhos e assim por diante. Segundo o autor, nas relações entre os membros do grupo, não existe relação hierárquica, vínculo empregatício ou contrato.

A participação em uma organização informal não tem finalidade específica e serve para atender a necessidade de convivência social.

2.1. O Enfoque Sistêmico das Relações Interorganizacionais

Com o advento da teoria geral de sistema tornou-se evidente e indispensável visualizar a natureza global das organizações, considerando-se sistema:

"Um conjunto de elementos, presentes num ambiente dinamicamente interrelacionados, desenvolvendo atividades ou funções para atingir um ou mais objetivos."

A Teoria Geral dos Sistemas surgiu dos trabalhos do biólogo alemão, LUDWIG VON BERTALANFY e representa uma das maiores contribuições à administração. Mas foi BARNARD, citado por KAST & ROSENZWEIG (1980), uma das primeiras autoridades em administração a utilizar o enfoque sistêmico em suas discussões.

Para CHIAVENATO (1987) a Teoria Geral de Sistema fundamenta-se em três premissas básicas:

- Os sistemas existem dentro e junto a sistemas.
- Os sistemas são abertos.
- As funções de um sistema dependem de sua estrutura.

Historicamente, a tendência dominante das teorias tradicionais da organização tem negligenciado o desafio da mudança estrutural, observando a organização como um sistema fechado, que não apresenta intercâmbio com o meio ambiente. As

modernas teorias de organização têm adotado uma perspectiva de sistema aberto, visto que as organizações não podem viver em isolamento.

Para HALL (1984) toda organização mantém relações com outras organizações. Algumas, no seu entender, relativamente banais, outras de grande importância para as partes envolvidas. Relações que extrapolam as fronteiras de trabalho de outras organizações com as quais passam a estabelecer novas relações.

Considerando-se que as organizações atuam em conjunto num sistema aberto, onde as complexas relações de intercâmbio com o ambiente, se dão através de um processo dual, MATTOS (1980), conclui que os sistemas administrativos e organizacionais não podem funcionar como sistemas fechados, tendo necessariamente de interagir com o ambiente organizacional, do qual fazem parte.

Por conta disto, LEAL (1990) observa que a inadequação às alterações do ambiente é responsável pelo reduzido grau de efetividade alcançado nos programas sociais. E acrescenta que a fragilidade do setor público está na ausência de um processo homeostático dinâmico das estruturas administrativas e institucionais em face das mudanças impostas pela política econômica, que vem refletindo na verdade em endividamentos progressivos do setor agropecuário e na incapacidade de financiar a sua recuperação.

Para as organizações públicas, este processo homeostático tende a ser mais complexo, haja vista que o setor público é

gerenciado por um conjunto de organizações, que constituem a burocracia estatal centralizada em um único contexto administrativo.

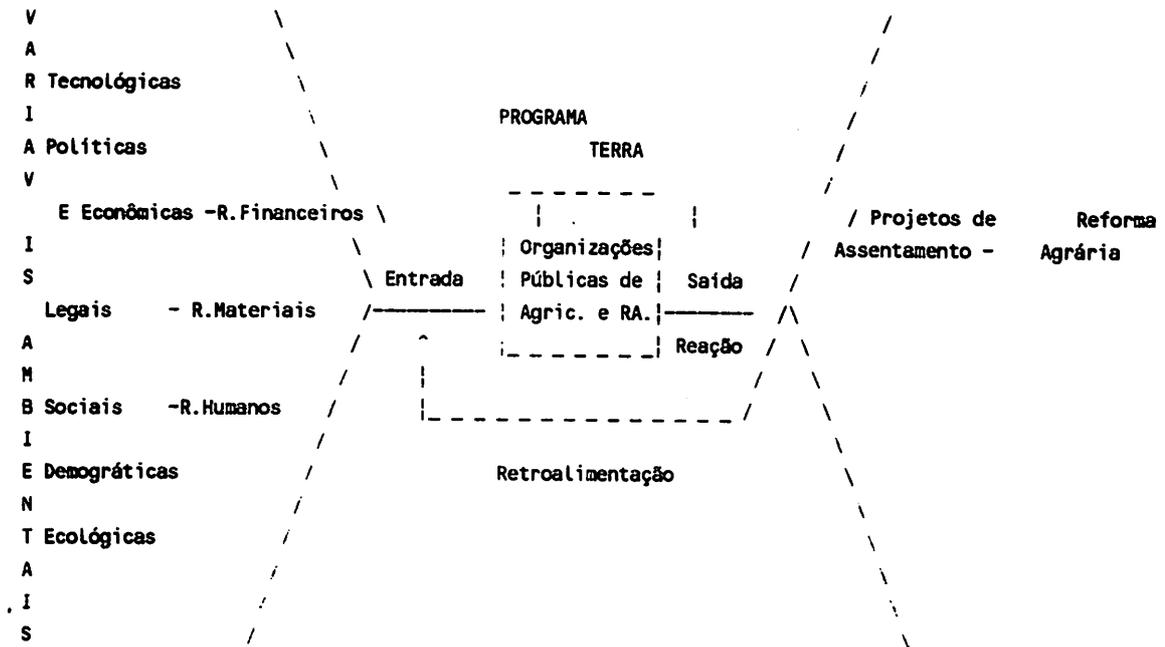
O dilema na aplicabilidade do enfoque sistêmico diz respeito à maneira pela qual as organizações deverão interagir a nível de instituição, bem como a níveis de governos (federal, estadual e municipal) sem dicotomias e discrepâncias no plano estratégico e sem superposições no plano tático.

Segundo BERTALANFFY, citado por CHIAVENATO (1987), da definição de sistema decorrem dois conceitos - o de objetivos (ou propósito) e o de totalidade (ou globalidade).

O conceito de objetivos pondera que todo sistema tem um ou alguns objetivos a alcançar, e o conceito de totalidade decorre do fato de que toda e qualquer estimulação do supersistema afetará a todas as unidades do sistema e "vice-versa", dado ao caráter interativo entre elas.

A ênfase na interdependência das organizações e a sua interação com o supersistema como um todo (Figura 1), leva-nos a considerar a importância da análise dos objetivos e de ponderar que a autonomia de uma organização, em relação às demais do supersistema, pode impedi-la de comprometer-se com os objetivos da outra, por entender que tal compromisso possa representar uma ameaça à sua autonomia ou simplesmente por não concordar com eles, estabelecendo-se um conflito de objetivos.

FIGURA 1. CONCEPÇÃO DO SUPERSISTEMA DAS ORGANIZAÇÕES PÚBLICAS.



FONTE: Autora, 1993.

CHURCHUMAN, citado por GUIDA (1980), observa que a perspectiva sistêmica proporciona uma visão interligada dos problemas e parcialmente superposta, bem como detecta cinco considerações básicas a serem enfocadas na teoria - o objetivo central, o ambiente, os recursos disponíveis, os componentes do sistema e a sua administração. Acentua ainda que a última trata da elaboração de políticas, diretrizes e planos, que não só determinam as finalidades dos componentes, como também a fonte e forma de alocação dos recursos, controle e rendimento do sistema.

A crítica maior, feita por MOTTA (1982), a teoria dos sistemas, diz respeito a ênfase dada às relações existentes entre organização e ambiente, onde a maioria dos teóricos parece dar importância excessiva ao papel desempenhado pelo último. Segundo afirmam esses teóricos, a organização depende, para a sua sobrevivência, de sua adaptabilidade ao ambiente, o que quer dizer que a organização mais propensa a sobreviver e prosperar é aquela na qual os papéis, normas e valores estiverem mais de acordo com a demanda do ambiente. O que, em última análise, traduz uma posição idealista, na opinião de MOTTA (1982).

Se imaginarmos uma situação onde as grandes organizações ou oligopólios são a maioria, parece ser muito mais verdadeira a necessidade do ambiente se adaptar às demandas das grandes organizações do que a necessidade inversa.

MOTTA (1982) critica ainda o risco de comparação de organizações biológicas com organizações sociais. O fisiologismo excessivo e seu caráter simplista podem caracterizar distorções estruturais e conjunturais prejudicando a fluidez e flexibilidade do processo de tomada de decisão.

2.2. As Relações Interorganizacionais

HALL (1984) enfatiza que um grande número de teóricos organizacionais tem reconhecido cada vez mais a importância das relações interorganizacionais. Primeiro, por conceituarem

recentemente as organizações como sistemas adaptativos abertos, não significando simplesmente que enquanto sistema se empenhe no intercâmbio com o ambiente, mas sim que o intercâmbio é fator essencial à sua viabilidade. Alguns autores, BERTALANFY, GRUPO DE TAVISTOCK, KAST & KANH, THOMPSON, ETZIONI e outros teóricos, tomaram a consciência de que não só o ambiente vem se tornando mais complexo e turbulento, como também a rede de organizações vem se tornando cada vez mais complexa, inter-relacionada e extensa. Essa realidade, de fato, estimula a preocupação crescente dos mesmos, quanto à interação e controle das funções organizacionais.

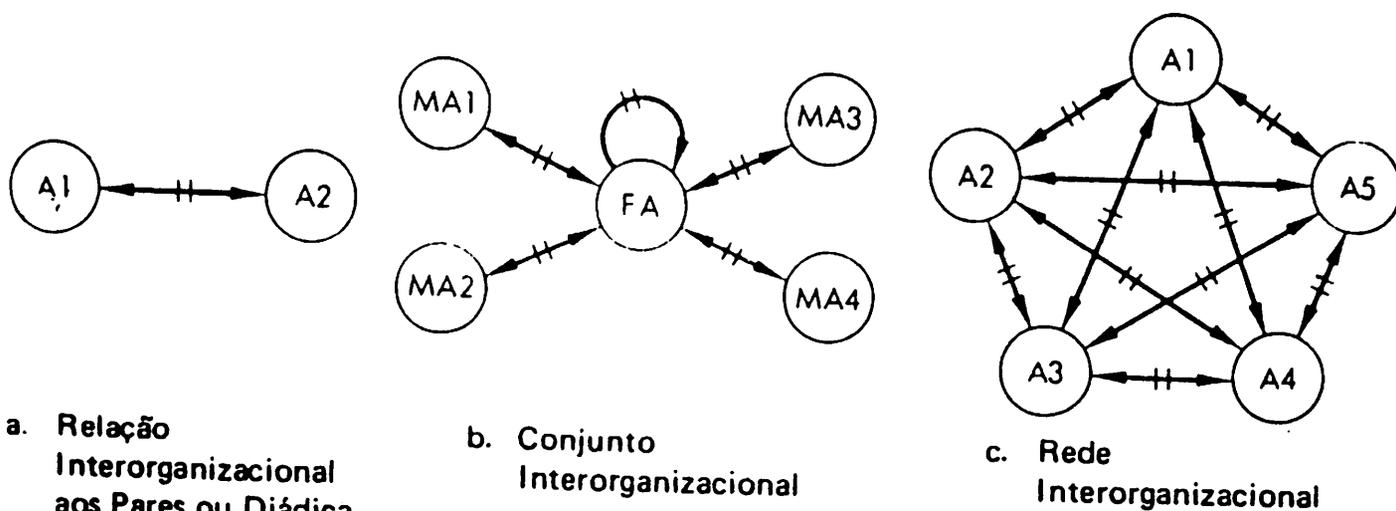
O primeiro aspecto deste trabalho diz respeito a forma de como as organizações se juntam para atingirem um objetivo. Há um consenso geral, quanto ao fato de existirem três formas básicas - pares, conjunto organizacional e redes interorganizacionais.

Segundo HALL (1984) a relação de pares é a mais simples forma de relação interorganizacional, por envolver apenas duas organizações em confronto direto (Figura 2).

A idéia de conjunto derivou dos estudos de MERTON, sobre conjunto de papéis. Entretanto, ALDRICH (1979) o conceituou como um grupo de organizações formando uma aliança temporária para um objetivo limitado. Para o autor, o conjunto pode ter seu próprio acordo formalizado, divisão de trabalho, normas comportamentais e princípios claramente definidos. Além de uma organização focal encarregada de coordenar as ações das outras (Figura 2).

VAN DE VEN & FERRY (1980) definem a rede como um padrão de inter-relações entre um aglomerado de organizações que se entrelaçam num sistema social, para atingir metas coletivas e de auto-interesse para solucionar problemas específicos de uma população alvo (Figura 2).

FIGURA 2. FORMAS DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS.



Fonte: Van de Ven e Ferry, 1980, p. 298.

As análises das relações interorganizacionais são complexas, uma vez que uma organização pode manter relações com mais de um conjunto de organizações. As instituições públicas podem estar envolvidas em vários programas governamentais que envolvam organizações de esferas diferentes das do governo - federal, estadual e municipal.

HALL (1984) demonstra outro aspecto da complexibilidade da análise, e a necessidade de se conhecer nas relações o grau de

formalização, intensidade e frequência das interações. A formalização resulta do fato de que entre as organizações podem existir regras e acordos formalizados, que governam suas relações. Estes acordos definem previamente as interações que devem ocorrer entre as organizações.

A formalização exacerbada tende a ser altamente restritiva e alienante, traduzindo-se em pouca liberdade de ação e de criação para as organizações executoras.

Segundo Merton, citado por MOTTA & PEREIRA (1988), a principal consequência da formalização elevada começa pelo surgimento de uma organização informal, rígida e defensiva, que busca atender quase sempre a seus objetivos, mais do que aos objetivos dos beneficiários do programa.

De acordo com CHIAVENATO (1984) isto implica em conservadorismo e supervalorização das normas; o funcionário se sente investido de autoridade e passa a investir em sua carreira e promoção, reduzindo os contatos com clientes e com os problemas do programa.

Na baixa formalização estariam as relações para as quais nenhum procedimento formal fora elaborado, dando aos membros da organização a oportunidade de usar seus próprios critérios de decisão.

Para MARRET (1971), ALDRICH (1979), VAN DE VEN & FERRY (1980), a intensidade das interações é analisada com o fluxo de recursos existente entre as organizações. E a frequência, como

continuidade ou assiduidade das interações. HALL (1984) afirma que as interações frequentes contribuem para o aumento do fluxo de recurso, sejam recursos materiais, humanos, financeiros ou apoio institucional. Ainda para o autor, a intensidade não deve ser confundida com a frequência das interações, já que podemos ter interações frequentes, porém superficiais ou interações realmente intensas, que são infrequentes.

Nas relações interinstitucionais, o grau de intensidade tende a ser baixo e de elevada formalização, o que provoca a fragmentação das ações e dos recursos por diversas organizações públicas.

CHIAVENATO (1987), MATTOS (1980) e BLAU & SCOTT (1970), distinguem os processos que governam as relações institucionais, como: competição e cooperação, sendo o último subdividido em negociação, cooptação e coalizão.

As relações competitivas são aquelas que menos reduzem a autonomia das organizações, não envolvendo uma interação direta entre as mesmas. CHIAVENATO (1987) as define com uma forma de rivalidade entre duas ou mais organizações, mediada por uma terceira.

No setor público a competição se dá principalmente pela disputa no gerenciamento dos recursos financeiros dos programas governamentais. Muitas organizações acabam por moldar suas atividades para tentar garantir o apoio contínuo às suas estruturas. REZENDE & BRASILEIRO (1984) baseado em pesquisas

acreditam, que as diferenças na capacidade econômica das organizações geram desigualdades acentuadas na capacidade de as mesmas extraírem recursos financeiros para a execução de suas atribuições, tornando a competição um processo comum a nível de governo.

Já nos processos de negociação, as organizações devem ceder algo para conseguir o que se deseja. Para THOMPSON & MC EWEN, citado por CHIAVENATO (1987), este processo refere-se a um acordo de troca de bens ou serviços entre duas ou mais organizações. As negociações também caracterizam as questões eleitoreiras e clientelísticas, das organizações públicas. MACHADO (1988) relata sua experiência em programas na área de saúde, marcada pela negociação política. Segundo ele, a mudança de partido, no governo, faz com que a prática de negociação encontre seu ambiente nas organizações públicas.

ALENCAR et alii (1991) acreditam que o clientelismo encontra situações favoráveis quando as pessoas demonstram e expressam sentimento de impotência e fragilidade. Para os autores, a troca de favores entre as pessoas envolve, de um lado, a solução do problema e, de outro, a lealdade política.

Segundo CHIAVENATO (1987) a negociação é uma decisão sobre um comportamento futuro, satisfatório para ambas as partes integrantes, mas exige ajustamentos periódicos.

Na concepção de Thompson e MC Ewen, citado por CHIAVENATO (1987), cooptação é o processo de absorção de novos elementos na

liderança ou na estrutura de determinação da política de uma organização, como recurso para impedir ameaças à sua estabilidade ou existência. As cooptações são frequentes nas relações institucionais e na execução de programas e projetos, onde novas lideranças são predeterminadas ou novas diretrizes são absorvidas pela organização como forma de se estabelecer a necessidade do trabalho e formalização do mesmo. Apesar de frequentes, as cooptações tendem a ser rejeitadas pelas organizações pela resistência a qualquer tipo de mudança e instabilidade. Esta resistência está dirigida principalmente às mudanças introduzidas de fora da organização.

Segundo SELZENICK (1966) a cooptação e a ideologia são mecanismos de defesa que as organizações adotam para atingir seus objetivos, visto que as mesmas estão sempre expostas a problemas e forças políticas locais, que visam a interesses próprios. Para o autor, o compromisso com poderes locais exige concessões de caráter político-ideológico, mas por outro lado assegura o apoio dos políticos locais e a transformação dos objetivos organizacionais.

O institucionalismo é uma marca perversa para as organizações nas relações com níveis superiores de governo. Estas formulam programas, definem formas de como implementá-los e de quem executá-los, numa total alienação ou cooptação por parte da organização executora.

O processo de coalizão refere-se a uma combinação de duas ou mais organizações para um objetivo comum. Segundo BLAU & SCOTT (1970) a coalizão requer um compromisso formal entre as organizações a fim de tomar decisões conjuntas em atividades futuras, sem se estabelecer metas unilaterais. O processo é uma forma extrema de perda de autonomia.

Se de um lado as organizações cooperam, de outro podem estar em conflito. CHIAVENATO (1987) identifica o conflito como a existência de idéias, sentimentos, atitudes ou interesses antagônicos e colidentes que se podem chocar. As fontes de conflitos vão desde uma incompatibilidade até a uma colizão frontal de interesses. O conflito interorganizacional é um processo de oposição em que uma parte tenta bloquear ou perturbar as atividades da outra. Segundo GALTUNG (1965) ele pode ocorrer a nível individual e coletivo, quando envolve a organização como um todo.

KATZ (1978) identificou três bases de conflito - funcional, função semelhante e hierárquico.

No conflito funcional as pessoas estão preocupadas em manter e dar continuidade ao seu trabalho e voltam-se para dentro da organização na resolução de seus problemas administrativos e na manutenção do status. A relação com outras organizações e com pessoas voltadas a outros problemas, faz com que apareçam fontes de insegurança e conflito no dia -dia de trabalho.

A segunda fonte de conflito são as funções semelhantes, que podem assumir a forma de rivalidade hostil ou de competição. Neste caso fica evidente a falta de divisão clara de tarefas. A nível institucional, o conflito de funções semelhantes é comum, tendo-se em vista que organizações de esferas diferentes de governo atuam na mesma função e domínio a nível local.

Por último, o conflito hierárquico, que decorre da luta pelo poder, status e prestígio. Esta base de conflito envolve a coordenação geral do programa e o gerenciamento dos recursos. Autores como MELLO (1988), LOBO (1988), REZENDE & BRASILEIRO (1984), chamam a atenção para os conflitos hierárquicos como fonte de deterioração das relações estruturais que objetivam a integração, uma vez que tendem ao posicionamento defensivo do status organizacional.

Para HALL (1984) existem fatores que representam uma pré-condição para que as interações possam ocorrer, denominados fatores situacionais: conscientização, consenso de domínio, proximidade geográfica e tamanho.

A conscientização, para teóricos como LEVINE & WHITE (1983), e LITWAK & HYLTON (1982), refere-se, em primeira instância, à conscientização geral da existência de outras organizações e de suas funções. O nível seguinte envolve a interação específica e a participação conjunta de dirigentes em conselhos deliberativos. Segundo esses mesmos teóricos, altos níveis de conscientização resultam em níveis mais elevados de

interação e de decisões mais concisas e únicas. Quando a intensificação da ambigüidade e da indefinição de funções passa a vigorar entre as esferas de governos, para LOBO (1988) contribui para consolidar a centralização de poder, a desarticulação inter e intragovernamental e o clientelismo político, expresso na prática indiscriminada do arbítrio e do autoritarismo.

A superposição de funções e de atribuições da administração direta e indireta tem levado à fragmentação das agências e programas, acarretando ineficiência nas ações dos serviços públicos, revelada, dentre outros aspectos, pela falta de confiança ou descrédito da população.

Quanto ao consenso de domínio, para ALDRICH (1979) envolve a área geográfica ou área de serviço atendida pela organização. A exemplo, CAVALCANTE (1991) analisando a cooperação entre organizações, assinalou a conveniência de se evitar a superposição jurisdicional das organizações envolvidas no manejo de recursos hídricos, a fim de evitar conflitos institucionais nas áreas de mesmo domínio.

Para VAN DE VEN & FERRY (1980) o consenso do domínio aborda a capacidade de diferenciação dos papéis ou tarefas exercidas por cada organização envolvida na relação, em termos de serviço clientes e fonte de recursos. Segundo SILVA (1986) a fragmentação do aparelho estatal em várias especialidades, tem levado as organizações a atuarem de maneira competitiva, de forma a aumentar o domínio organizacional, objetivando expandir a área de

influência e de poder de negociação. Neste sentido, FISCHER & TEIXEIRA (1989), REZENDE & BRASILEIRO (1984), lembram que as organizações governamentais que executam serviços semelhantes em esferas diferentes de governo têm contribuído para uma série de atropelos e de omissão de serviços. MARTINS (1987) em estudo sobre projetos públicos de colonização, destaca a dificuldade de se entender as atribuições e funções dos diversos órgãos federais e estaduais, e o comprometimento efetivo com a participação de cada organização.

Sobre a proximidade geográfica, Broskowski, citado por HALL (1984), observa que a distância espacial entre as instalações físicas das organizações pode facilitar ou inibir as interações, promovendo a familiaridade dos domínios e da conscientização da existência de outras organizações.

PATTAHAS, CARAGONNE e outros, lembrados por HALL (1984), destacam o tamanho do conjunto como o número de organizações envolvidas numa relação. Quando este número é grande tende a enfraquecer a qualidade das relações afetando diretamente as dependências, os domínios e os recursos pertinentes a participação. CAPLOW (1984) demonstrou em seus estudos que o número de relações aumenta exponencialmente à medida que aumenta o número de organizações em um conjunto.

Para LOBO (1988) um conjunto extremamente complexo de relações dá margem às chamadas transferências negociadas. Os recursos dispersos de variadas fontes e de vários projetos são

transferidos para os programas através de convênios que não obedecem a critérios mínimos de avaliação qualitativa e quantitativa, e acabam por resultar em ônus político, técnico, financeiro e administrativo suportados pelos governos estaduais e municipais e no reforço do clientelismo político.

Outro aspecto das relações institucionais é o fato de que elas ocorrem por alguma razão. Estudiosos organizacionais identificam quatro razões distintas para ocorrerem interações - base "ad hoc", base de troca, acordo formalizado e obrigatoriedade.

Para HALL (1984) a base "ad hoc" tende a ser uma operação isolada com pouca ou nenhuma padronização prévia das relações entre as organizações. As interações variam de importância para as organizações, as bases "ad hoc" costumam ser de pouca importância, sob dois aspectos. Primeiro pela necessidade do trabalho para a organização focal e, em segundo, pela necessidade da própria interação que, nem sempre é tão indispensável.

As bases de troca têm sido definidas pelos teóricos, LEVINE & WHITE (1983) como qualquer atividade voluntária entre duas organizações que tenham conseqüências reais ou previstas para a realização de metas e objetivos. A base de troca pode ser vista como uma forma de barganha, em que cada organização procura maximizar vantagens na aquisição de recursos de uma outra organização.

Nos acordos formalizados, MARRETT (1971) define a formalização como a relação em que as interações estabelecem sanção oficial para as partes envolvidas. Para ALDRICH (1979) essa sanção significa um compromisso legal ou contratual, assinada ou autorizada de algum modo. O acordo coloca a relação em um padrão específico, formal e não mais contínuo, pois estabelece um prazo para que as relações aconteçam. O acordo formal baseia-se na troca onde aparentemente as organizações concordam em interagir de maneira frequente e significativa para ambas as partes. A prática do acordo formalizado é frequente nos órgãos públicos de diferentes esferas de governo, e é formalizada através de convênios entre as partes intervenientes.

Finalmente, a obrigatoriedade é a base de relação regida por leis e regulamentos impostos por normas legislativas ou administrativas. HALL (1984) sugere que as relações obrigatoriamente estabelecidas podem levar a conflitos, já que as organizações se vêem forçadas a interagir mesmo com divergências ou aversão interpessoal entre os membros, extrapolando para a dimensão do domínio de uma sobre a outra. As interações obrigatórias não garantem a ocorrência de interação de fato. Órgãos de uma instância devem interagir com outros órgãos de instâncias superiores, buscando algum fluxo de recurso, que geralmente servem de base para as interações. Entretanto, são estabelecidos normas e controles, significando que a organização deverá atender a objetivos segundo a perspectiva da organização

que se está diretamente subordinada. Para PINTO & DOMINI (1991) os problemas institucionais dizem respeito as relações obrigatórias e de como o setor deverá ser integrado ou de como os órgãos se harmonizarão em instâncias diferentes de governo. O fato, segundo ele, é mais de natureza organizacional do que institucional. Ainda, de acordo com os mesmos autores, a fragmentação dos serviços em unidades locais é fruto de estruturas arcaicas e pesadas, destinadas a atender ao clientelismo político, mais pela criação de chefias do que pela necessidade de eficiência organizacional. Nos serviços públicos, as relações obrigatórias que se estabelecem sobrecarregam a coordenação, geram conflitos e um complexo fluxo de papéis que burocratizam o sistema e reduzem a capacidade de resposta.

As relações institucionais acontecem em um ambiente organizacional, que deve ser entendido como todo fenômeno externo, à organização e que a influencia potencialmente e realmente.

Segundo CHIAVENATO (1987) o macroambiente ou ambiente geral é constituído de um conjunto amplo de variáveis que envolvem e influenciam difusamente todas as organizações, de modo genérico e comum.

Para HALL (1984) as variáveis que influenciam do ambiente geral são tecnológicas, políticas, econômicas, legais, sociais, demográficas e ecológicas.

As variáveis tecnológicas são um dos componentes do meio ambiente, na medida em que as organizações precisam absorver e incorporar inovações externas em seu sistema. As organizações costumam resistir a mudanças tecnológicas, por representarem normalmente ameaças a estabilidade funcional. Para tanto poucos investimentos são destinados a área de desenvolvimento organizacional. Segundo GARCIA (1988) no final de 1986, foi realizado um diagnóstico das potencialidades tecnológicas e carências do INCRA e constatou-se que faltavam, na época, reforços na área de informatização, transporte, recursos humanos para as atividades fins e de um sério trabalho de racionalização capaz de aumentar a eficiência do órgão.

As variáveis políticas incluem o clima político e ideológico geral que o governo pode criar e a estabilidade ou instabilidade político-institucional do país em geral. GARCIA (1988) argumenta que o INCRA é uma instituição criada durante a ditadura, e responsável direta pela realização da Política Reforma Agrária. Conforme evidencia o autor, até 1989 a instituição estava em mãos de dirigentes que não possuíam prioridades, compromisso e posição política para com os programas. Do exposto não fica difícil concluir, segundo o autor que a Reforma Agrária não contava com apoio governamental e nem com as condições políticas favoráveis a sua realização.

As variáveis econômicas são decorrentes do contexto econômico geral em que as organizações operam. Nos períodos de

dificuldades, a organização tende a cortar ou eliminar os programas que considera de menor importância para suas metas globais. Nos períodos de abundância econômica, as organizações públicas se empenham em atuar numa faixa mais ampla de programas, visando a pôr em evidência a organização. As organizações governamentais disputam por recursos que na maioria das vezes indicam o volume de suas operações. Pode-se afirmar que os orçamentos destinados ao programa de Reforma Agrária, quando não sofreram influência política foram insuficiente e capazes de criar apenas, o mínimo necessário a sobrevivência das famílias dos trabalhadores rurais em projetos de assentamento.

As variáveis legais constituem o lado das leis e normas que regulam e determinam o comportamento das organizações. Para GARCIA (1988) a legislação agrária vigente na Constituição e no Estatuto da Terra, não oferece condições para executar uma reforma agrária ampla e rápida, pois é pouco clara, dúbia e com extensa margem para interpretações e contestações de ações protelatórias. Nas administrações públicas, o Estado está sujeito a leis e a diretrizes orçamentárias, que segundo WALDO (1966) significam o controle democrático.

As variáveis sociais são pressões e influências do meio social onde a organização está inserida. Estas variáveis influenciam tanto o interior como o exterior das organizações. A política; de reforma agrária interessa à maioria da população, no entanto, dela não se tem nenhum segmento popular ou partidário

que apresente uma saída abrangente para a crise. Pela falta de hegemonia e representatividade, surgem outros grupos organizados, políticos e contra o processo de reforma agrária. As manifestações populares passam a ser representadas apenas pelos focos de tensões, representados pelos acampamentos de sem terra existentes em todo o país.

As variáveis demográficas, referem-se às características da população, crescimento, distribuição por sexo e idade, raça ou religião, que as organizações devem considerar em seus planos, estratégias de ação e desenvolvimento organizacional. Na administração pública, segundo MELLO (1988) a medida em que aumentam as taxas de crescimento populacional, torna-se necessária uma divisão de funções que destaque o papel dos governos municipais, e a descentralização dos serviços mais como forma de intervenção do que como uma estratégia administrativa.

O mesmo acontece com o quadro físico e natural que rodeia externamente as organizações e caracterizam as variáveis ecológicas, uma vez que todas as organizações atuam dentro de um ecossistema. A consideração da dimensão ambiental nos planos de Reforma Agrária, constitui imposição absoluta, tendo em vista possibilitar a exploração ordenada dos recursos naturais e a consequente melhoria da qualidade devida, decorrente do equilíbrio entre as atividades humanas e o seu meio ambiente. Neste sentido, pode-se destacar que muitos projetos de colonização e assentamento são exemplares de desrespeito ao

meio-ambiente e destruição do mesmo. De acordo com GARCIA (1988) a questão ambiental deve estar relacionada com a conservação dos recursos naturais localizados na área de influência dos projetos e no caráter preventivo e educativo como forma de impedir danos ambientais causados pela ação do homem.

2.3. Política e Reforma Agrária

Segundo a Lei nº 4504, de 30 de novembro de 1964, o Estatuto da Terra, considera no seu § 1º do Art. 1º, Reforma Agrária como o conjunto de medidas que visam promover melhor distribuição da terra, mediante modificações no regime de sua posse e uso, afim de atender aos princípios de justiça social e ao aumento de produtividade.

Vale destacar que a Reforma Agrária não contenta-se em ser apenas uma Lei, pois em si visa também a modernização da política agrícola, com objetivo mais amplo e ambicioso de desenvolvimento rural.

Para SMITH (1969), JATOBÁ (1981), e RIVERA (1983), o desenvolvimento rural objetiva muito mais do que a monetarização da agricultura, muito mais do que a expansão de mercado, mas também a qualidade de vida, e o bem estar do homem do campo, além da formação de um cidadão crítico e criativo, cõnscio de seus direitos e deveres e sujeito de sua própria história e do seu próprio destino. Para tal torna-se indispensável a integração

dos fins econômicos (produtividade) e social (justiça) em uma política de governo que objetive o desenvolvimento harmônico do meio rural.

Embora necessária e urgente a Reforma Agrária no País foi apregoada para se desenvolver em sua plenitude de forma gradual, contínua e ordenada, pois o problema do campo não se resolve apenas com a melhor distribuição de propriedade. A harmonização entre a Reforma Agrária e a Política Agrícola é condição básica para o êxito da ação transformadora do Governo na área rural. Devemos entender, política agrícola, segundo o Estatuto da Terra, como o conjunto de providências de amparo à produção agropecuária através de mecanismos como: crédito, seguro agrícola, preços mínimos, geração e difusão de tecnologia, sistemas de escoamento, de eletrificação e de comercialização da produção, objetivando a propriedade, a posse legítima e o uso adequado a terra.

O processo de execução da Reforma Agrária está orientado de acordo com um conjunto de programas que assumem funções e graus hierárquicos diferentes, mas que apresentam completariedade e interdependência.

O Programa Básico resumiu-se no Programa de Assentamento de Trabalhadores Rurais e contempla ações: de desapropriação por interesse social ou outras formas que possibilitam o acesso à propriedade rural; organização sócioeconômica dos beneficiadores; produção; comercialização e industrialização, devidamente assistidos por atividades de promoção econômica e social.

Nos Programas Complementares situam-se os programas de Regularização Fundiária, Colonização e Tributação da terra (IYR).

Os Programas de Apoio assumem destacada importância, pois representam uma das vertentes responsáveis pela viabilidade do processo, como os são o Programa de Cadastro Rural, Desenvolvimento de Recursos Humanos, Apoio Jurídico e Estudos e Pesquisas Agrárias. Esse elenco de programas somam-se para atender à população de baixa renda ou moradores de zonas de tensão social além de produtores rurais.

Os cinco princípios básicos para execução da Reforma Agrária decorrem: 1º) do direito de propriedade, e nela consagrada a sua função social; 2º) a desapropriação por interesse social não pode atingir qualquer propriedade, mas apenas aquela que não cumpre sua função social. Desse modo, estão isentos os imóveis enquadrados como empresa rural; 3º) a propriedade da terra está assegurada pela legislação em vigor e condicionada pela sua função social, não atingindo as terras que estiverem produzindo; 4º) estão excluídas da desapropriação os imóveis rurais cuja a área não exceda, em cada zona, três vezes o módulo de propriedade. Os pequenos e médios agricultores não serão atingidos pela desapropriação e; 5º) as desapropriações serão feitas na forma estabelecida pela Constituição, observando-se, que o pagamento da indenização será feito como determina a lei (benfeitorias - dinheiro, terras - Títulos da Dívida Agrária - TDA).

Embora estes princípios na concepção de alguns analistas signifiquem recuos constitucionais que viabilizam a existência do latifúndio, pode-se perceber que historicamente embora o País tenha 8,5 milhões de quilômetros quadrados esta característica é uma herança viva da colonização portuguesa que implantou o regime de grandes propriedades.

O objetivo deste capítulo é a exposição cronológica e sistemática da política de colonização no Brasil. Os limites da exposição são: a legislação, planos ou fatos marcantes de cada período, supondo que a sua reconstituição sistemática permitirá somente identificar os principais momentos da política de colonização baseada na propriedade e no trabalho, os quais entretanto, não poderão ser aqui analisados em sua significação sociológica e política. Não obstante a explanativa justifica-se por ter sido a colonização agrícola usada como uma das formas recorrentes da ação estatal para a ocupação de novas áreas, o que, bem entendido, supõe outras medidas econômicas de maior amplitude, ligadas aos sucessivos modelos econômicos e políticos que tiveram vigência no País desde seu descobrimento.

AREZZO (1982) classifica em cinco períodos o processo evolutivo da colonização no país.

SALAMENE (1992) divide o 1º período em duas fases: a fase do Escambo (1500-1530), configurada pela posse histórica da terra e pelo período extrativista onde o monopólio real (pagamento dos quintos à coroa) ilibava a presença das feitorias mercantis e

militares. A fase das Sesmarias (1530-1822) é caracterizada pelo surgimento das Capitanias Hereditárias (50 léguas de costa marítima para cada donatário). Cabia aos donatários a responsabilidade pela colonização através da doação de terras (Sesmarias - cerca de 500 ha) a colonos que tinham como obrigação o pagamento da sexta parte dos produtos.

AREZZO (1982) identifica o 2º período compreendido entre 1824-1908, caracterizado pela regulamentação do sistema Sesmarias, pela colonização européia e pela posse e grilagem, já que não havia tecnologia para as demarcações.

PRADO Jr. (1987) identificou como marcos institucionais desse período a seguinte legislação:

1850: Lei nº 601 - Lei das Terras Devolutas.

1854: Criação da Repartição Geral das Terras Públicas.

1876: Criação da Inspetoria Geral de Terras e Colonização

1878: Primeiras tentativas de Assentamento de populações flageladas do Nordeste

1891: 1ª Constituição Federal

1907: Criação do Serviço de Povoamento do Solo ligado ao Ministério da Viação e Obras Públicas.

Vale ressaltar que em face a desse conjunto de legislação, materializou-se a formação de latifúndios, em razão do elevado valor fixado pelas terras e pela regularização de diversas Sesmarias a uma única pessoa e/ou pessoas da mesma família.

Ainda, AREZZO (1982) classifica o 3º período (1908-1930) fundamentado pela redução da imigração européia e intensificação da colônia japonesa; contudo, o marco institucional é a reformulação do Serviço Nacional de Povoamento de Solo, em 1909, e Código Civil; em 1917, que determinava a suspensão da regulamentação das Sesmarias e criava o Sistema de Aquisição do Domínio de Terras ou Usucapião.

O 4º período (1930 - 1954), segundo o mesmo autor, consolida e institucionaliza o processo de colonização do país, seja através da colonização espontânea ou através das fronteiras agrícolas.

Em 1931, o Decreto nº 19.482 art. 7 limita a entrada de estrangeiros no território nacional e estende os subsídios dados aos imigrantes agricultores, aos trabalhadores nacionais constituídos em família.

Em 1932, problemas de colonização passam à esfera do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, sofrendo nova mudança em meados de 1934, desta vez em definitivo para o Ministério da Agricultura, denominando-se Serviço de Irrigação, Reflorestamento e Colonização (S.I.R.C.).

Em 1938, ocorre a criação da Divisão de Terras e Colonização (DTC), que tem como responsabilidade a implantação de várias unidades de colonização, destacando-se: Dourados (MS), Ceres (GO), Barra do Corda (MA), Monte Alegre (PA), Bela Vista (AM), General Osório (PR), Ituberá, Jaguaquara (BA) e alguns núcleos

no Rio de Janeiro (Tinguá, Duque de Caxias, Piranema, Santa Alice, Paducaia e Macaé) AREZZO - 1982. Ressalte-se nesse período a Constituição de 1946, que regulamenta a política fundiária.

O marco do 5º período (1954 - 1970) é a promulgação da Lei nº 2.163, de 05 de janeiro, que cria o Instituto Nacional de Irrigação e Colonização. O fato não caracteriza novidades, contudo, denotou-se vontade política, já que o mecanismo burocrático citado constituía-se na primeira tentativa séria de estruturação de um órgão para execução dos programas de Irrigação e Colonização.

Em 1962, com a lei delegada nº 11 - de 11 de outubro, foi criada a Superintendência da Política Agrária (Supra) que absorveu as atribuições do INIC. A SUPRA, apesar de estabelecer um programa ambicioso, teve vida efêmera, porque tinha amplitude administrativa exagerada, mas não tinha estrutura definida, extinguindo-se dois anos após. Em face do exposto e as mudanças políticas determinadas pela Lei nº 4.504/64 - de 30 de novembro, ocorre a promulgação do Estatuto da Terra. Ainda nesse período foram criados o IBRA (Instituto Brasileiro de Reforma Agrária) e o INDA (Instituto Nacional de Desenvolvimento Agrário), pelo decreto Lei nº 45.041/64.

A despeito do Estatuto da Terra, o termo colonização ganha um sentido mais amplo e generalizado, de acordo com o decreto nº 59.428, de 27 de outubro de 1966, passando ser entendido como, "toda atividade oficial ou particular destinada a dar acesso à

propriedade da terra, e a promover seu aproveitamento econômico, mediante o exercício de atividades agrícolas, pecuárias e agroindustriais, através de divisão de lotes ou parcelas, dimensionadas de acordo com as regiões, definidas na regulamentação do Estatuto da Terra, ou através das Cooperativas de Produção nelas previstas.

Em 1970, pela união do IBRA e INDA, é criado o INCRA (Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária) pelo Decreto Lei nº 1.110, dando início à colonização em larga escala ao longo da Rodovia Transamazônica.

Para GARCIA (1988) o 6º período (1970-1988) ficou caracterizado pelas duas décadas de ditadura, o aparelho do Estado estava moldado ao estilo autoritário e centralizador de administração e com o agravamento da crise no início dos anos 80, as medidas casuístas passam a imperar nos governos.

Constitui um período pleno de alterações estruturais e institucionais e de tentativas visando à técnica do processo. O INCRA assume uma posição mais pragmática e menos paternalista, dando ênfase à colonização de áreas pioneiras e apoio irrestrito à colonização particular.

A partir do Decreto nº 87.457, de agosto de 1982, é instituído o Programa Nacional de Política Fundiária e regulamentadas as atribuições do Ministro para Assuntos Fundiários. Com a vinculação do INCRA a esse ministério o problema fundiário passa a ter 3 objetivos principais:

- . unificar a implementação dos projetos fundiários;
- . ativar a execução de projetos para assegurar o cumprimento de metas prioritárias do governo na regulamentação fundiária;
- . intensificar a execução do Estatuto da Terra.

Em 1985, foi elaborado o I Plano Nacional de Reforma Agrária (PNRA), definido através do decreto nº 91.766 - de 10 de outubro. Este plano, entretanto, frustrou a primeira proposta anunciada em maio do mesmo ano, no IV Congresso de Trabalhadores Rurais, em face do torpedeamento do mesmo pelos proprietários de terra, através da UDR (União Democrática Ruralista), criada com o intuito de cercear e coagir qualquer evolução social neste sentido.

O PNRA surgiu com a imensa tarefa de desapropriar 43 milhões de hectares e assentar 1,4 milhões de famílias em pouco mais de 4 anos. Era algo descomunal; para se ter uma idéia do que isto significava, durante 21 anos de autoritarismo foram desapropriados 203 imóveis. No PNRA deveriam ser desapropriados em média 6 imóveis por dia, com cerca de 5 mil hectares cada um. Além disso, tinha-se que planejar, organizar, dirigir e controlar a imissão de posse e os assentamentos, conforme metas aprovadas do PNRA (Quadro 5 e 6).

O período, como era esperado, caracterizou-se pela frustração de metas. Contudo, segundo GARCIA (1988), o PNRA, bem ou mal, mostrou que era possível otimizar a eficácia do processo

e fazer com que a Reforma Agrária avançasse, em face da participação dos trabalhadores rurais no mesmo.

Com a promulgação do Decreto nº 2.363, de 21 de outubro de 1987, perpetrou-se o mais sério golpe na Reforma Agrária do país, arquitetado no Palácio do Planalto, segundo GARCIA (1988). Este decreto extingue o INCRA e introduz mudanças na política e na legislação agrária, inviabilizando qualquer iniciativa em termos de desapropriação.

QUADRO 5. METAS DO I PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA.

Atividades/Anos	86	87	88	89	TOTAL
Desapropriação (ha)	4.620	9.240	13.860	15.370	43.000
Assentamentos (família)	150	300	450	500	1.400

FONTE: GARCIA (1988).

QUADRO 6. METAS DO I PLANO NACIONAL DE REFORMA AGRÁRIA.

REGIÃO	% DE FAMÍLIA	Nº DE FAMÍLIAS (em mil)
Nordeste	45	630
Sudeste	20	280
Norte	20	280
Sul	10	140
Centro - Oeste	5	70
TOTAL	100%	1.400

FONTE: CONTINI (1985)

O período se encerra com a Constituição de 1988 e com o decreto nº 2.363 tornando inconstitucional, surgindo, assim, um novo período para a política fundiária no país.

Um 7º período, vem se caracterizando desde 1988, com a promulgação da Constituição Federal. SILVA (1988) registrou numerosas avaliações desta Constituição, tanto pela ótica política quanto pela ótica sócio-econômica. Segundo o mesmo, é possível registrar com clareza fortes tendências no papel do tratamento dado às questões agrárias. Desde a Constituição Política do Império, em março de 1824 até a Constituição atual, o autor apontou uma nítida propensão na imposição de limitações ao direito de propriedade tradicional, enriquecendo as legislações com características concentracionistas, absolutistas e individualizadoras.

Diversos autores que analisaram a Lei Agrária, do Capítulo III da Constituição de 1988, como ABRAMOVAY, CARVALHO FILHO & SAMPAIO (1993), MORAES (1989), ABRAMOVAY (1992), observaram significativos recuos e avanços constitucionais. Para os mesmos, esta legislação carece de regulamentação e normas específicas capazes de definir o processo de desapropriação e sobretudo as responsabilidades dos poderes executivo e judiciário no mesmo.

A Constituição Federal de 1988, segundo SILVA (1988) lamentavelmente recuou, afrouxando as questões de desapropriação, por interesse social, tanto na abrangência (art. 185) como no tocante às exigências do prévio pagamento (art. 184). Também, segundo o autor não resgatou o critério de fixar o valor

declarado no pagamento do Imposto Territorial Rural (ITR), para o limite do valor das indenizações, e recuou, rebaixando de 100 para 50 hectares, a área limitante o usucapião.

Terminada a Constituição, elegeram-se, Presidente da República, em 1989, Fernando Collor de Melo, e em 1990 foram publicadas as propostas de um projeto de Reconstrução Nacional. Em 24 de janeiro de 1992, o então Ministro da Agricultura, Antônio Cabrera, lança o PROGRAMA TERRA, com o compromisso de proporcionar acesso à terra a milhares de trabalhadores rurais e assegurar-lhes recursos para produção (Quadro 7). O Presidente Collor permaneceu no poder até setembro de 1992, quando do "impeachment". No seu curto mandato, pode-se afirmar que a sua vontade política jamais fora direcionada ao cumprimento das metas de reforma agrária. Em todas as regiões, os resultados ficaram muito aquém das metas propostas (vale observar que no Estado de Alagoas não houve nenhuma desapropriação e/ou assentamento neste período). O que aconteceu realmente foi uma simples e degenerada continuidade na manutenção do I Plano Nacional de Reforma Agrária e, ainda, em ritmo mais lento. Segundo dados da FETAGRI, houve um total desprezo pela situação de milhões de famílias sem terra.

Em termos de realização, nos dois anos de governo foram assentadas 9.381 famílias, que representavam somente 4,7% das 200.000 famílias propostas como meta para 2 anos. E, em termos de área, 965.631 ha foram destinados para assentamento, representando 12,7% das metas preconizadas.

QUADRO 7. METAS DE ASSENTAMENTOS DO PROGRAMA TERRA PARA O PERÍODO 92/93/94.

Região	Nº de Famílias	Área (ha)
Norte	75.000	5.100.000
Nordeste	200.000	7.000.000
Sudeste	100.000	2.500.000
Sul	50.000	1.000.000
Centro-Oeste	75.000	3.375.000
MS	22.050	992.250
TOTAL	500.000	18.975.000

FONTE: ABRA - 1992

Segundo AMSTALDEN (1992) pode-se argumentar que a reforma agrária não depende só do executivo e que há questões muito complexas que passam pelo Judiciário e Legislativo; pode-se argumentar também que o Estado está inegavelmente falido financeira e politicamente; entretanto, não há para o autor nada que possa justificar o pouco empenho no cumprimento das metas propostas, a não ser o fato de que elas nunca foram objetivos reais do governo.

No governo Itamar, a Câmara dos Deputados encaminhou ao Senado um projeto de Regulamentação Agrária aprovado sem as devidas observações pelos políticos de esquerda, uma vez que, pelo referido, havia inúmeras possibilidades e grande probabilidade de que todas as decisões e iniciativas em termos de

Reforma Agrária findassem nas burocracias dos tribunais em suas múltiplas instâncias, em detrimento evidente da propalada melhoria de vida do homem do campo. Imprevisivelmente, o projeto foi alterado no Senado, através de Emendas aos artigos 184 e 185, modificando os pontos que se configuravam como fatores impeditivos ao processo. Contudo, ao voltar à Câmara, as Emendas foram rejeitadas pelos políticos de direita e representantes da UDR, por motivos óbvios.

Encaminhado para sanção presidencial, o Presidente Itamar Franco, vetou:

- o artigo 14, por se tratar de matéria própria ao rito de desapropriação e que, portanto, seria objeto de Lei Complementar;
- o artigo 15, que preservava de desapropriação os imóveis, que, embora não cumprindo sua função social, tivessem sido adquiridos, por via judicial, para pagamento de dívidas do antigo proprietário (art. que preservava o patrimônio dos Bancos);
- e o parágrafo único do art. 17, que estabelecia hierarquia nas desapropriações, de tal forma que, enquanto houvesse algum imóvel com grau de utilização de 20% de terras nos confins do Amazonas, isso poderia ser usado como argumento para a não desapropriação de outro imóvel com grau de utilização da terra de 40% num Estado do Sul ou Sudeste.

Finalmente, para caracterizar este sétimo período como o das indefinições e marasmo, as metas preconizadas para o Estado do Mato Grosso do Sul, no Governo Itamar, para 93/94, foram restabelecidas com a denominação de "Plano Emergencial", uma vez que as metas preconizadas no ano de 1992 não saíram dos planos e papéis oficiais. Em contrapartida, aumentaram os focos de tensões no Estado; intervieram e/ou reestruturaram organizações; redistribuíram funções e competências; desarticularam comissões e substituíram dirigentes e coordenadores.

As análises e conclusões dessa pesquisa referem-se fundamentalmente a este período de indefinição do programa.

3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O foco central do trabalho é o estudo do Processo de Interação das organizações públicas comprometidas com o PROGRAMA TERRA, especificamente no que diz respeito a articulação das suas estruturas e recursos, para a consecução de um objetivo comum: Política e Diretrizes Nacionais de Reforma Agrária.

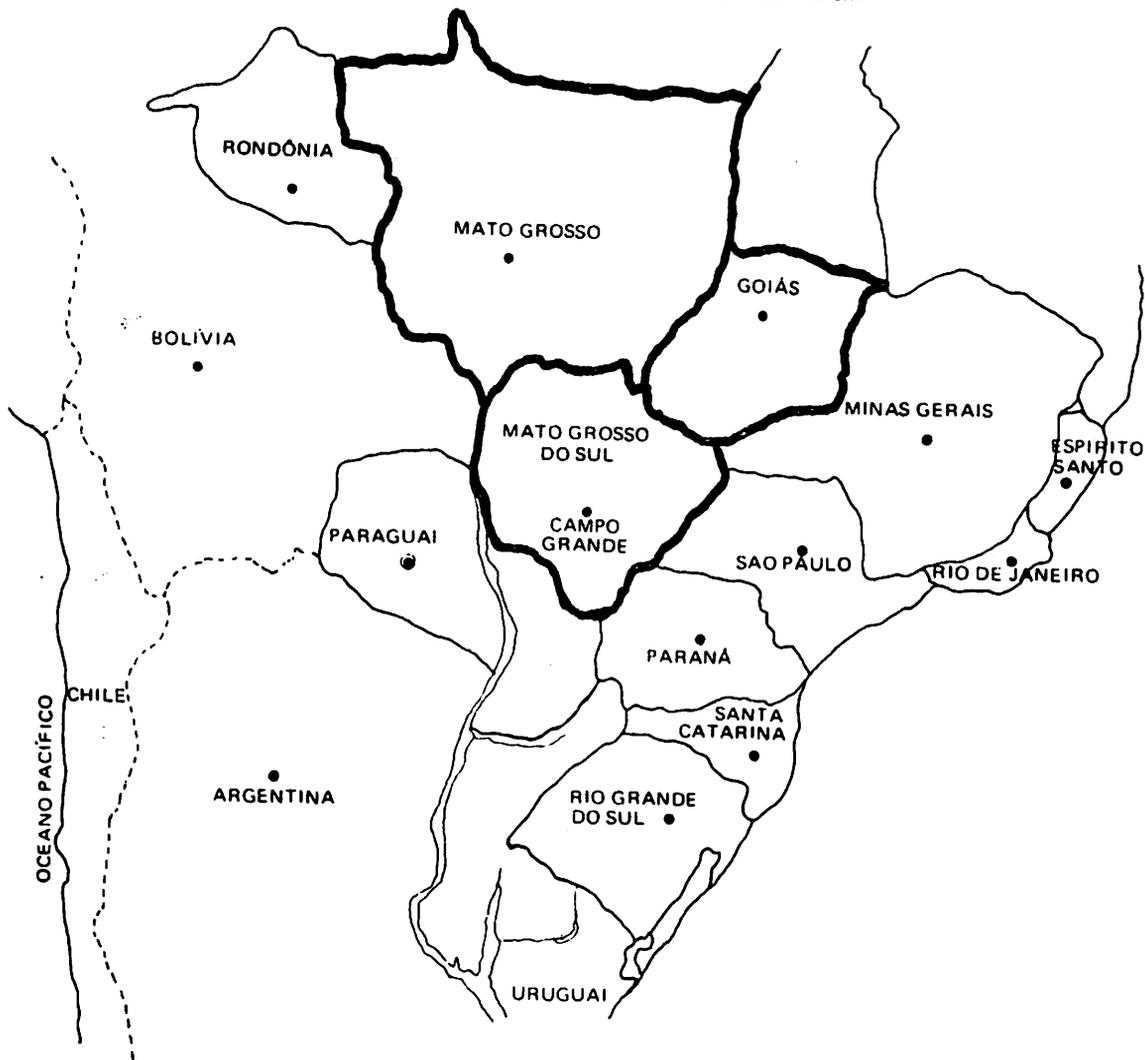
3.1. Área de Estudo

O estudo compreende as Organizações Públicas Rurais, responsáveis pelo gerenciamento e execução do processo de ocupação e desenvolvimento do Estado de Mato Grosso do Sul, localizado na região Centro-Oeste com área de 357.471,5 Km² e uma população aproximada de 1.800.000 habitantes (Figura 3).

Hoje, o Estado situa-se na rota dos mercados preferenciais da Zona Ocidental da América do Sul e Costa do Pacífico e, no contexto nacional, tem seu desenvolvimento favorecido pela

Figura 3

LOCALIZAÇÃO GEOECONÔMICA
do Estado de Mato Grosso do Sul



proximidade dos centros consumidores e distribuidores do país, (Figura 3).

Conforme o referencial teórico, o processo de ocupação desta Unidade da Federação, criado pela Lei Complementar nº 31, de 11 de outubro de 1977, que efetivou a divisão do Estado do Mato Grosso, remonta à época do Brasil Colônia. Até a década de 30, ocorreu de forma desordenada e esparsa, sendo sistematizada pela ação governamental a partir da década de 40, com vistas a colonização da área de fronteira com o Paraguai e Bolívia, quando foram implantados o Núcleo Colonial de Dourados, Projeto Integrado de Iguatemi, Sete Quedas e outros. As características apresentadas pela ocupação da maior parte do Estado demonstram, porém, que continuou ocorrendo de forma desordenada, persistindo até os dias atuais, as distorções fundiárias provocadas.

Neste ínterim, implantaram-se 24 Projetos de Assentamento em uma área de 148.897 ha e cerca de 5.000 famílias foram assentadas.

3.2. Informantes ou Sujeitos

Para a realização do trabalho foram investigadas as seguintes organizações: Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), Secretaria de Estado de Agricultura Pecuária e Desenvolvimento Agrário (SECAP), Departamento Estadual de Terras e Colonização (TERRASUL) e a Empresa de Pesquisa,

Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Mato Grosso do Sul (EMPAER), todas responsáveis por informações capazes de delinear suas políticas, diretrizes, objetivos e estrutura, bem como sua participação no "pool" das organizações designadas para implementar o Programa Terra no Estado de M.S. e o contexto da intercomplementaridade dos sistemas (Figura 4).

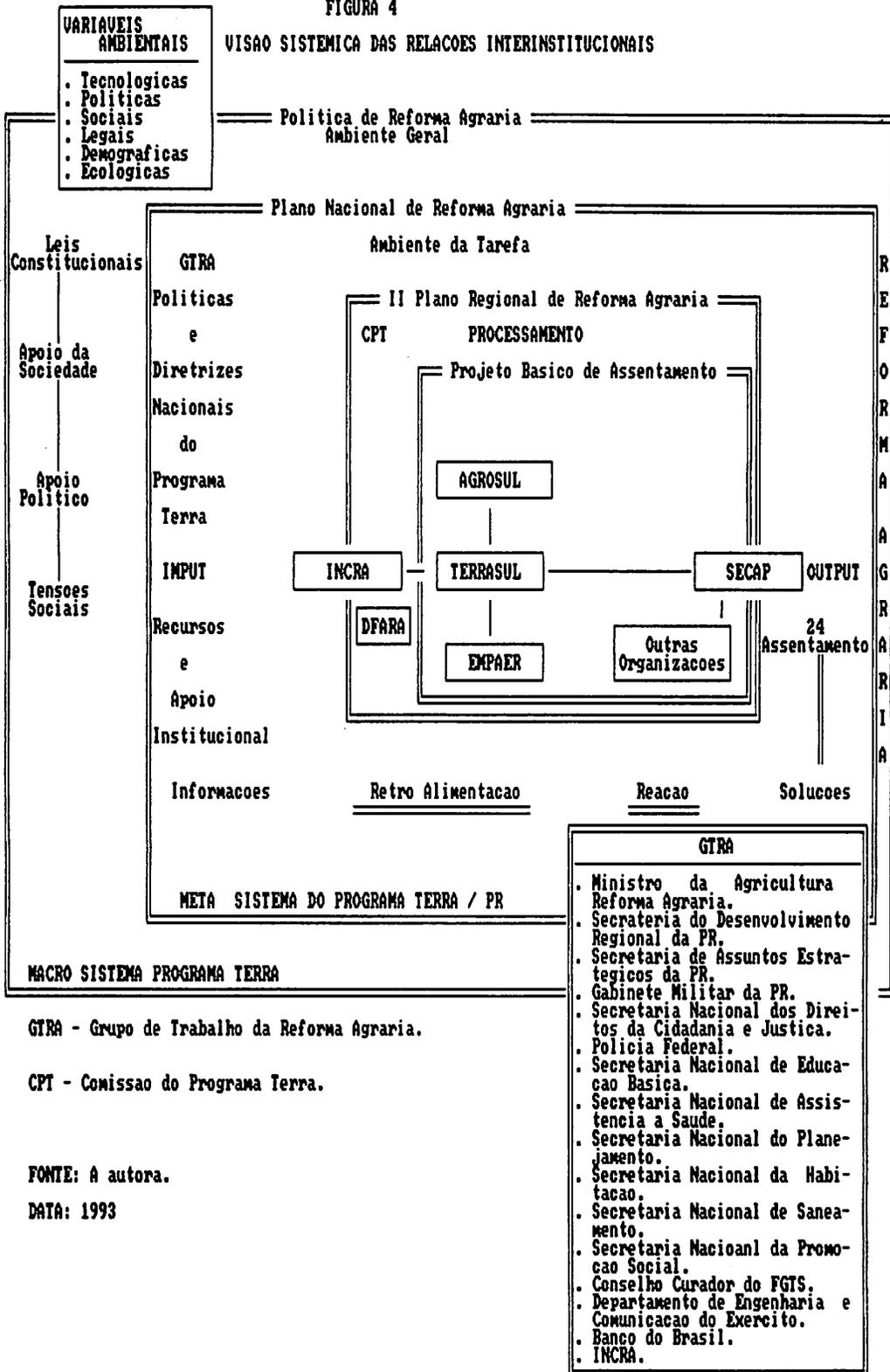
Para HALL (1984), a ineficiência das interações institucionais deve ser avaliada do ponto de vista dos autores nelas envolvidos, uma vez que a complexidade reside no fato de ser um problema de poder político e de dependência de recursos financeiros.

Neste sentido foram designados, como informantes ou sujeitos, os executivos senior's de cada Instituição, de preferência o Dirigente Máximo e/ou Adjuntos e Coordenadores Técnicos, no intuito de obter informações sobre realidade funcional do processo interativo, na ótica de quem vivencia os problemas no seu dia-a-dia.

3.3. Instrumentos de Coleta de Dados

Os dados foram coletados em documentos institucionais (legislação, planos, projetos, metas, portarias, regulamentos, normas, relatórios e prestação de contas) a nível Federal e Estadual de cada Instituição, bem como através de dois formulários preenchidos através de entrevistas feitas, face a

FIGURA 4
VISAO SISTEMICA DAS RELACOES INTERINSTITUCIONAIS



GTRA - Grupo de Trabalho da Reforma Agraria.

CPT - Comissao do Programa Terra.

FONTE: A autora.

DATA: 1993

face, junto aos Dirigentes e Coordenadores do Programa, respectivamente.

A entrevista, segundo HAGUETE (1987) é um processo de interação social entre as pessoas, na qual uma delas, o entrevistador, tem por objetivo a detenção de informações por parte do outro, o entrevistado. As informações deverão ser ordenadas por meio de formulários ou roteiro de entrevistas, em que constem pontos de interesse para a pesquisa.

A entrevista padronizada através de formulários subsidiou este trabalho com informações específicas sobre os "input" e "output" do Sistema de Reforma Agrária no Estado, como também os trabalhos de avaliação (relatórios, controles, formulários) fortaleceram a busca de um "feedback" capaz de subsidiar as conclusões finais do trabalho. Com a utilização de formulários, pode-se obter relativa uniformização no comportamento dos entrevistados, evitando distorções de interpretação e facilitando as técnicas de análise. Nestes formulários (ver anexo) constaram perguntas elaboradas de maneira concisa possibilitando ao entrevistado alternativas e liberdade de opção nas respostas.

Os formulários foram submetidos a uma análise detalhada por parte de professores e alunos de pós-graduação do Departamento de Administração e Economia Rural - ESAL e, também, foram testados em executivos não participantes do segmento de informantes.

As dificuldades apresentadas no teste foram irrelevantes e facilmente sanadas; de forma geral, despertaram o interesse do

entrevistado, possibilitando a exposição de questões mais complexas.

O fato do pesquisador pertencer ao sistema pesquisado, dispensou o contato inicial e a apresentação pessoal, o que estabeleceu um perfeito "rapport" (clima de confiança), e possibilitou o alcance dos objetivos da entrevista e a fidelidade dos dados colhidos que, para GOODE & HATT (1968) são fundamentais para a integração entrevistador/entrevistado.

3.4. Métodos de Análise.

Segundo ETZIONI (1984) as organizações são unidades sociais ou agrupamentos humanos intencionalmente constituídos e reconstruídos a fim de atingir objetivos específicos. Neste sentido, para CUNHA (1978) a Teoria das Organizações metodologicamente é uma ciência social que se apoia sobre abstrações e generalizações para análise dos fenômenos organizacionais e suas relações sócio-política-econômicas.

Como todo campo científico, o estudo das organizações deve se estruturar em pesquisas que traduzam a evoluçãc dos conceitos doutrinários, a fim de determinar qual o fenômeno a ser pesquisado. Fenômeno, na filosofia é tudo aquilo que é percebido pelos sentidos e pela inteligência. É tudo aquilo que aparece à consciência.

DARTIGUES (1973) ressalta que a tarefa efetiva da fenomenologia é analisar as vivências intencionais da consciência para perceber como aí se produz o sentido do fenômeno.

EDMUNDO HUSSERL, filósofo alemão, introdutor do enfoque fenomenológico, fundamentou-se em PLATÃO, LEIBNIZ, DESCARTES e BREUTANO, para trabalhar os alicerces estruturais da metodologia, partindo do princípio de que o mesmo possibilita atingir a essência do conhecimento.

Para Husserl, citado por CUNHA (1978) a fenomenologia "é a ciência das vivências em geral e, encerrados nela, de todos os dados, não só reais mas também intencionais, que possam nelas se mostrar com evidências".

A pesquisa trabalhou com documentos oficiais e opiniões pessoais de dirigentes e Coordenadores de organizações públicas que estavam envolvidos no Programa Terra. Segundo GIL (1988) o método mais adequado, para analisar opiniões, identificar perfis e levantar atitudes e comportamentos de um determinado grupo é a fenomenologia. O método permite analisar a realidade, moldado na intencionalidade de se perceber com se produz o sentido do fenômeno, aspirando apreê-lo em momentos essenciais através da intuição.

De acordo com CUNHA (1988) com a intuição pode-se analisar os pressupostos da teoria organizacional, sob três formas:

. a Intuição Formal que trata do objetivo formal da organização - o organograma;

. a Intuição Emocional que trata, de imediato, do valor das coisas de forma relativa e emocional;

. a Intuição Existencial que seria a apreensão dos obstáculos e de tudo que impõe limites a vida organizacional - normas, leis, regulamentos, etc...

Para DARTIGUES (1973) as fases da fenomenologia resumem-se em descrever minuciosamente o fenômeno sem estar envolvido por nenhuma categoria; eliminação do subjetivo através da exclusão de toda tradição e por fim com a intuição assumir uma atitude teórica dentro do seu sentido originário de construir em cima dos fatos, através de conceito.

Ressalta-se entretanto alguns fatores limitantes à pesquisa:

. possibilidade de interpretações heterogêneas em alguns pontos;

. constatação limitada da realidade, não podendo se estender a maiores análises e explicações sobre o fenômeno;

. relativa confiabilidade dos dados, face a suas limitações, compreensão, comprometimento pessoal, relacionamento interpessoal e diversificados.

O processo de análise teve início na descrição e no estudo analítico das estruturas organizacionais das instituições comprometidas, com o programa; seguida da identificação e das relações interinstitucionais existentes considerou-se ainda essa estrutura na avaliação conjuntural do processo interativo e dos resultados advindos dessas relações.

4. RESULTADOS e DISCUSSÕES

A implantação da Reforma Agrária no País é decisão assumida e compromisso fundamental do Governo, nos termos do Decreto nº 91.766, de 10 de outubro de 1985, reafirmado no dia 24 de janeiro de 1992, quando do lançamento do Programa da Terra, pelo então presidente Fernando Afonso Collor de Mello. O Programa comprometia-se a assentar 500 mil famílias de trabalhadores rurais, proporcionando acesso à terra e assegurando condições de produção capazes de garantir subsistência, estabilidade e vida digna. O compromisso assumiu status de prioridade de primeira linha do governo 91/95. Desta forma ficou estabelecido um atendimento prioritário, pelos órgãos federais, para que a população pudesse ser beneficiada com o Programa da Terra e fosse atendida satisfatoriamente em projetos viáveis e produtivos. Além da primazia de atendimento, ficou determinado aos órgãos de Governo, nos níveis federais, estaduais e municipais, linhas e diretrizes de um processo interativo capaz de promover as ações

inerentes numa perfeita intercomplementaridade sistêmica, descentralizando as atividades, considerando-se a dimensão continental do país e a pluralidade regional e cultural. Estes postulados eram o imperativo da ordem administrativa e política.

Para o ano de 1992, dentro deste clima de prioridades, foram previstos: assentamento de 50 mil famílias em 2.986.031 ha dos quais 2.251.000 ha a serem obtidos; apoio a 107.034 famílias e atendimento a 166.000 famílias com crédito para produção através do PROCERA, e mais 81.000 famílias pelas linhas normais de custeio do Banco do Brasil; emancipação de 37.053 famílias em projetos de colonização e assentamento e regularização fundiária para 11.284 famílias. Essas atividades significam para o Governo investimentos a ordem de Cr\$ 1.708,5 trilhões de cruzeiros (Quadro 8).

Neste contexto extremamente otimista, o Estado de Mato Grosso do Sul incluiu, em seu II Plano Regional de Reforma Agrária, as diretrizes do Governo Federal fazendo constar em seus programas de ação, planos e metas prioritárias para obtenção de terras, levantamento de recursos materiais, demarcação topográfica, administração de projetos, programação de assentamentos, infra estrutura básica e linhas de créditos para projetos de implantação, produção e assistência técnica. Em decorrência dessas ações estavam previstos recursos na ordem de Cr\$ 272.860.000.000,00 (duzentos e setenta e dois bilhões, oitocentos e sessenta milhões de cruzeiros).

QUADRO 8. RECURSOS PROGRAMADOS PARA PROGRAMA TERRA - 92/93/94.

Em Cr\$ milhões - Dez./91	
ESPECIFICAÇÃO	1992

USOS	1.708,5
Crédito	352,8
Desapropriação	356,3
Outros	999,4

FONTES	1.708,5
Em moeda	1.302,2
Em TDA*	406,3

PROJETOS ATIVIDADES	1.708,5
Atividades-meio	255,4
Atividades-fins	1.453,1

FONTE: INCRA

* TDA - Títulos da Dívida Agrária.

Com o advento do PNRA/MS, foi previsto também a interação interinstitucional no sentido de fluidificar e maximizar as ações do Governo. A participação ativa e integrada nos três níveis de Governo não era suficiente, era necessária e primordial a determinação das responsabilidades específicas a nível institucional. Assim, ficou decidido um aporte de recursos suplementares de Cr\$ 7.342.500.000,00 (sete bilhões; trezentos e quarenta e dois milhões e quinhentos mil cruzeiros) para assistência técnica, um aporte de Cr\$ 3.069.000.000,00 (três bilhões e sessenta e nove milhões de cruzeiros) para educação e Cr\$ 2.362.700,000 (dois bilhões, trezentos e sessenta e dois milhões e setecentos mil cruzeiros) para o sistema de saúde.

Esses recursos, segundo o II Plano Regional de Reforma Agrária, seriam suficientes para cumprir sua meta de assentar 2.527 famílias numa área de 75.810 hectares, bem como consolidar e emancipar 12 projetos de assentamentos existentes e ainda sob tutela do Estado.

Essas prioridades, aprovadas graças ao otimismo do Governo Federal, vieram ao encontro a diminuição dos problemas gerados pela estrutura de posse e uso da terra, e da gravidade da situação de 8.133 famílias em área de tensão social com fortes tendências, na época, de assumir um caráter crítico se essas medidas anunciadas não fossem adotadas integralmente pelo poder público.

Por conta dessa estratégia governamental e das informações obtidas através de depoimentos dos informantes da pesquisa, foi possível, elaborar uma análise do que vem sendo feito, para a promoção do processo interativo preconizado pelo Governo Federal para as organizações que atuam no programa Terra.

No Mato Grosso do Sul do ponto de vista formal, o Programa Terra, ficou fundamentalmente a cargo de quatro instituições já descritas neste trabalho: INCRA, SECAP, TERRASUL e EMPAER que, adotaram metas diferenciadas a cumprir em torno de um objetivo comum, a consecução da Reforma Agrária e da Política Fundiária que era e é uma aspiração antiga do povo brasileiro, demonstrada e presente em todas as principais manifestações de expressão da vontade popular.

A pesquisa envolveu quatro organizações formais, burocráticas do tipo públicas ou Estatais, assim caracterizadas, porque:

- * Têm estrutura definida;
- * as relações entre funções, pessoas e fatores físicos estão previamente descritas e documentadas;
- * as relações formais de autoridade, responsabilidade e hierarquia estão devidamente prefixadas, aprovadas e documentadas no contexto das atividades regulares e na estrutura formal básica;
- * seus objetivos estão direcionados para a prestação de serviços ao público em geral, não estando atrelados a resultados econômicos (lucro);
- * a efetividade organizacional pressupõe a implementação de política e diretrizes governamentais direcionadas ao desenvolvimento econômico-social, maximizando resultados e minimizando esforços.

Dessas organizações três foram caracterizadas como entidades da administração indireta - Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Mato Grosso do Sul, **EMPAER**; Departamento de Terras e Colonização, **TERRASUL** (autarquia); Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária, **INCRA** (autarquia), devido à flexibilidade na alocação e aplicação dos recursos financeiros necessários à sua sobrevivência

Uma organização foi considerada da administração direta, a Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário - **SECAP** - em face da sua dependência orçamentária ao tesouro do Estado.

4.1. Estrutura e Funcionamento das Organizações.

4.1.1. O INCRA

O Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária é uma autarquia federal, vinculada ao Ministério da Agricultura e Reforma Agrária, criado pelo Decreto Lei nº 1.110 de 09 de julho de 1970 e alterado pela Lei nº 7.231 de 23 de outubro de 1984, com jurisdição em todo o Território Nacional, cujas finalidades são:

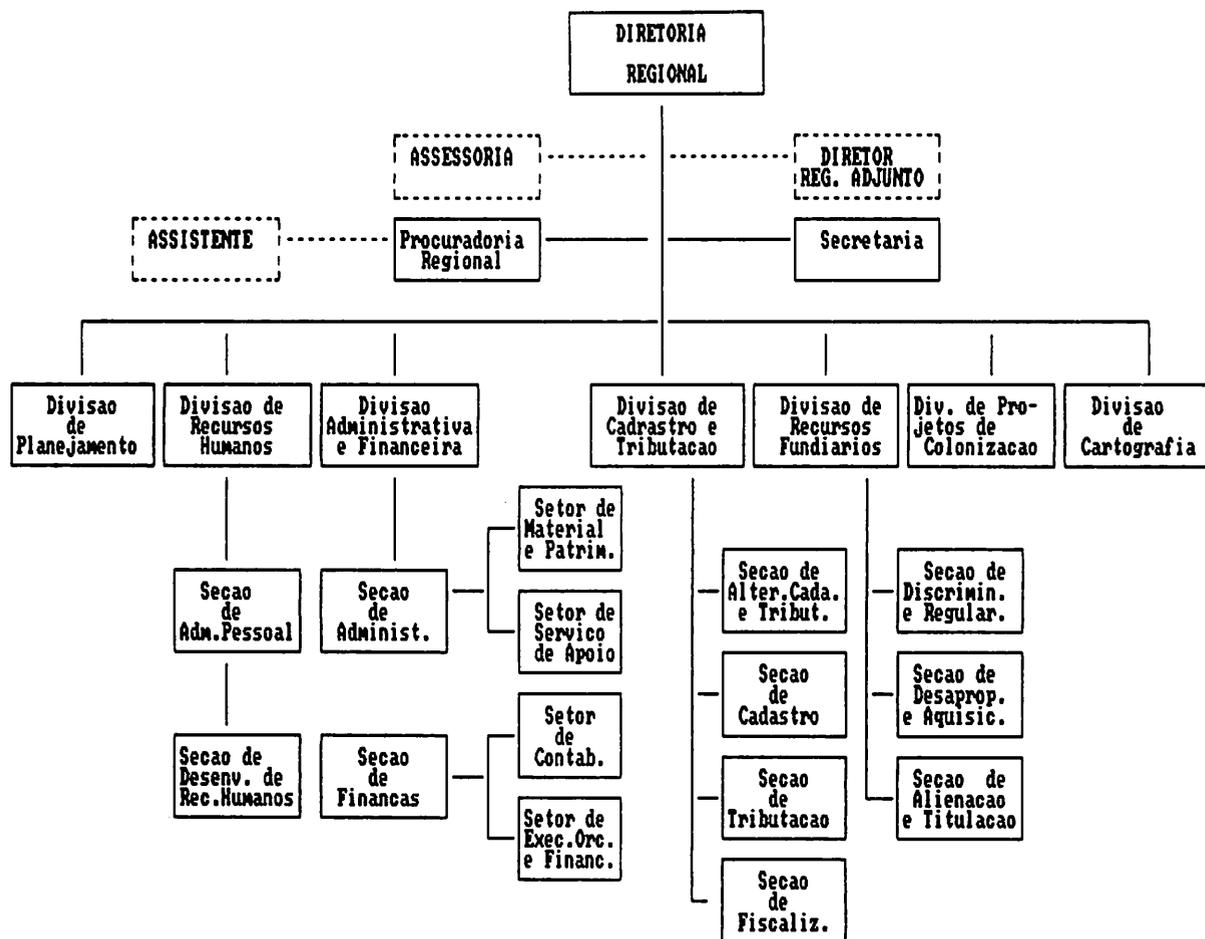
- I - Promover e executar a Reforma Agrária, visando corrigir a estrutura agrária do país, adequando-a aos interesses do desenvolvimento econômico e social;
- II - Promover, coordenar, controlar e executar a colonização;
e
- III - Promover a articulação com os governos Estaduais e Territoriais com vistas à implementação do Programa Nacional de Política Fundiária.

É uma organização que trabalha com diretorias regionais, área de jurisdição e estrutura organizacional, prevista nos itens 13 a 15 do artigo 3º do Regimento Interno aprovado por Portaria Interministerial nº 27 de 22 de janeiro de 1985 (Figura 5). As diretorias regionais são diferenciadas em razão das características geo-sócio-econômicas de sua área de atuação e do volume e grau de complexidade dos trabalhos a serem desenvolvidos.

No Estado de Mato Grosso do Sul a estrutura aprovada é de Tipologia III (Figura 5). De acordo com os responsáveis pela Diretoria Regional e Divisão de Planejamento (informantes da pesquisa) e conforme o organograma estrutural, a Diretoria Regional do INCRA está dividida de acordo com as funções que exerce, de modo que cada divisão tem um conjunto de deveres e responsabilidades específicas, ligadas ao objetivo maior da organização.

Como pode-se observar, a estrutura organizacional deste órgão é do tipo Staff-linha, composta de atividades meios e de atividades fins, e obedecendo ao princípio de unidade de comando de FAYOL. Pode-se pressupor, à primeira vista, que o estágio estrutural desta instituição requer mudanças urgentes, principalmente no que diz respeito à departamentalização e descentralização administrativa. As linhas de autoridade são centralizadoras e sobrecarregam a função da diretoria regional.

FIGURA 5
ORGANOGRAMA ESTRUTURAL DO INCRA



Fonte: INCRA

Data: Julho/93

Algumas informações constantes nos formulários e no organograma são evidentes e reforçam a afirmativa de que:

- existe uma sobrecarga na função de direção;
- excessos de cargos de confiança, que inviabilizam qualquer trabalho de planejamento a nível estratégico pela sobrecarga da agenda;
- insuficiência de pessoal a nível operacional.

Os dados nos levam a crer que a organização, em face do corporativismo (ocasionado pelas constantes mudanças na administração central e transformação estruturais que abalam a estabilidade organizacional), macrocefalia administrativa (porque apresentam um número excessivo de órgãos de linha) e o aproveitamento inadequado dos recursos humanos, tem sofrido a influência de certos fatores, entre outros, o da ausência de satisfação e até pela insatisfação generalizada dos seus funcionários. Caracterizando baixo clima e moral. A consequência inevitável desse processo são a falta de ética, o vazamento de informações de caráter sigiloso e o inevitável desgaste da sua imagem. Sob esta pressão a diretoria extrapola sua amplitude de controle administrativo, passando a exacerbar as atenções do dirigente, na administração do tempo e na minimização das complexidades administrativas.

Diante desses problemas, urge a adaptação da estrutura organizacional à realidade administrativa, buscando a

funcionalidade estrutural através de uma departamentalização mais enxuta e descentralização a níveis gerencial, intermendiário e operacional.

Vale observar que algumas funções existentes na realidade são fantasmas na estrutura organizacional, ressaltando-se os escritórios locais, os quais, evidentemente, devem ser levados em consideração no organograma.

A nível conjuntural o aporte de recursos, na opinião dos dirigentes, é sempre limitado. No que se refere as aplicações financeiras do INCRA, todas devem ser caracterizadas através de Projetos Fundiários, Projetos de Colonização e de Assentamentos.

Os recursos financeiros administrados pela instituição sofrem sistematicamente grandes cortes na aprovação pelo Congresso Nacional. Como já são limitados a nível de proposta orçamentária, devido a Lei de Diretrizes Orçamentárias elaborada pela SEPLAN-PR, passam a ser inviáveis a nível de execução dos programas, pois além de escassos são insuficientes para as despesas de custeio, não obedecem a um cronograma de liberação e o desembolso é por demais burocratizado, por estar atrelado a diversos ordenadores de despesas.

Pela falta de recursos de ordem geral, o órgão tem encontrado sérias dificuldades até em pagar as contas de utilidade pública, combustível e de licitar no comércio local, devido à falta de credibilidade quanto ao prazo e fidedignidade no pagamento.

4.1.2. A SECAP

A Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário é uma entidade da administração direta, conforme Lei nº 1.140 de 07 de maio de 1991, e estrutura básica aprovada pelo Decreto nº 5.920 de 03 de junho de 1991, que tem por finalidade:

- Assistir tecnicamente e prestar serviços ligados ao desenvolvimento e aprimoramento da agricultura e pecuária no Estado;
- Realizar estudos, pesquisas e avaliações de natureza econômica visando à previsão da produção agropecuária;
- Adotar medidas voltadas para a garantia do abastecimento de alimentos e o provimento de insumos básicos para a agricultura estadual;
- Aplicar e fiscalizar a ordem normativa de defesa sanitária vegetal e animal;
- Conceber e controlar a Política Estadual de Colonização e Desenvolvimento Agrário;
- Elaborar a Política de Desenvolvimento Agrário visando à regularização fundiária e o assentamento rural, observadas as normas de preservação ambiental;
- Articular-se com outros órgãos e entidades para que as diretrizes e ações do Estado fortaleçam os objetivos e metas do Governo Federal, somando esforços, promovendo e

fomentando assentamentos rurais, projetos de colonização e desenvolvimento de comunidades rurais;

- Fortalecer o cooperativismo;
- Promover o intercâmbio e celebração de convênios e ajustes com a União, Municípios, Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista, Fundações, Universidades e com Entidades Privadas e de Classe, visando o desenvolvimento agrário do Estado;
- Promover o cadastramento das propriedades rurais, procedendo às alterações que ocorrem, com a finalidade de se registrar as modificações da estrutura fundiária do Estado;
- Promover estudos específicos de forma a possibilitar o aprimoramento de medidas adotadas no processo de assentamento rural, avaliando os seus resultados;
- Realizar estudos, pesquisas e levantamentos periódicos, sobre a situação dos trabalhadores rurais;
- Estudar, formular, coordenar e controlar os projetos de assentamentos em terras devolutas do Estado;
- Fomentar a pesquisa agropecuária no âmbito do Estado.

Para a consecução desses compromissos sociais, a SECAP, como órgão de coordenação, criou e vinculou à sua estrutura organizacional algumas instituições para a consecução dos trabalhos a serem executados, segundo políticas e diretrizes governamentais.

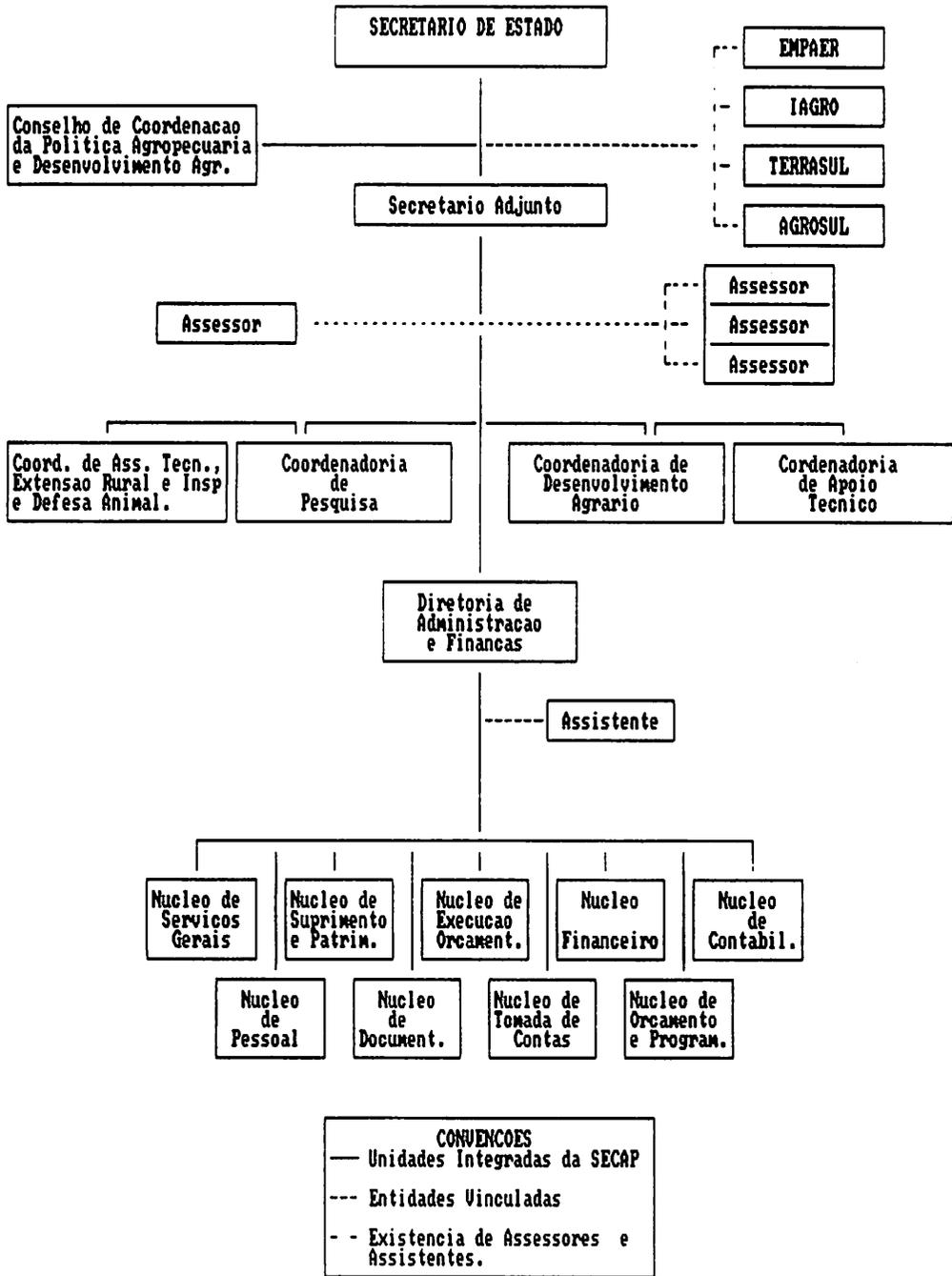
Em princípio, constam no organograma quatro delas:

EMPAER - Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado do MS. **TERRASUL** - Departamento de Terra e Colonização. **IAGRO** - Departamento de Inspeção e Defesa Agropecuária de MS. **AGROSUL** - Empresa de Serviços Agropecuários.

A priori, fica difícil analisar a estrutura organizacional da SECAP, a partir do organograma, uma vez que o mesmo se encontra atrelado a cargos, esquecendo-se do objetivo estrutural maior que é analisar a relação das funções em detrimento das relações entre pessoas e fatores físicos. Contudo, através desse diagrama de cargos e de acessos (Figura 6) pode-se identificar uma estrutura funcional razoavelmente definida e departamentalizada em quatro coordenadorias e uma diretoria a nível de linha. A nível de staff é composta por um conselho e quatro assessorias. O princípio da estrutura funcional é caracterizado pela especialização de funções que atuam em conjunto cada um dentro de sua especialidade.

As coordenadorias desenvolvem atividades específicas de coordenação, que, à primeira análise, parece caber a cada uma delas, coordenar as atividades de uma instituição vinculada - AGROSUL, EMPAER, IAGRO, TERRASUL. Em um estudo mais acurado, pode-se identificar, principalmente, na coordenadoria de Apoio Técnico, funções múltiplas de coordenação. Oficialmente as coordenadorias, apesar de distintas, possuem nove competências

FIGURA 6
ORGANOGRAMA ESTRUTURAL DA SECAP



Fonte: SECAP
 Data: Julho/93

exatamente iguais, ressaltando a de Apoio Técnico que, além das nove, absorve mais trinta e três competências e atribuições. Este fato provoca redução de responsabilidade e certa confusão de objetivos e competências.

À Diretoria de Administração e Finanças compete a gestão de nove núcleos, absorvendo fundamentalmente cinco funções organizacionais (Recursos Humanos, Contabilidade e Finanças, Materiais e Suprimento, Informações, Documentação e Serviços Gerais).

Diferentemente da estrutura organizacional do INCRA, na estrutura da SECAP, tal qual na reorganização do êxodo por Jetro, (sogro de Moisés), quando este designou Aarão como líder e assistente para maximizar a sua amplitude de controle, criou-se a figura do Secretário-Adjunto dentro da estrutura linear, capaz de absorver responsabilidades a nível tático, ampliando a capacidade estratégica e de comunicação do Secretário com as entidades vinculadas.

A liderança institucional do organograma dada ao Secretário de Estado, não deve estar restrita à simples busca da eficiência de suas entidades vinculadas ou coordenação dos programas e, sim, considerar o sistema e as amplas implicações de sua ação no processo como um todo. Neste sentido, deve no seu contexto, estimular a cooperação e fluidificar as fronteiras organizacionais existentes entre as entidades a ela vinculadas.

Quanto às assessorias, elas servem para diminuir a sobrecarga de trabalho e os excessos de responsabilidade. Teoricamente, os assessores não têm autoridade hierárquica, por isso exercem suas atribuições e autoridade administrativa em nome do Secretário de Estado.

Estrategicamente o Programa de Reforma Agrária, destaca-se em uma coordenadoria a nível de linha. A Coordenadoria de Desenvolvimento Agrário abrange genericamente o acompanhamento dos projetos e ações destinadas ao Programa. Neste sentido, o setor apresenta um sistema de controle mediante relatórios anuais de atividades que, face à sua precariedade e superficialidade, não retratam a problemática do programa e as dificuldades de execução. O documento não analisa profundamente nem compara as ações programadas com as realizadas, nem tampouco aborda o controle físico-financeiro e orçamentário de cada organização no programa. Esta informação deixa de ser avaliada, impedindo que ações corretivas sejam aplicadas, desfazendo-se daí a função controle de sua lógica administrativa.

De acordo com os responsáveis pela Secretaria-Adjunta e Coordenadoria de Desenvolvimento Agrário, (informantes da pesquisa), conforme o regimento interno cabe a todas as coordenadorias controlar o desenvolvimento dos projetos de sua competência e elaborar relatórios necessários para o controle e avaliação das ações do governo; para, "a posteriori", implementar ações corretivas, adequando os resultados reais aos

planejados. Vislumbra-se que o maior problema reside na ausência de uma real configuração dos preceitos norteadores de um eficaz poder de controle e direção.

A nível conjuntural os recursos orçamentários a cargo da entidade são de fontes do Tesouro do Estado e de convênios com órgãos federais. Os poucos recursos financeiros gerenciados pelo órgão e destinados ao programa de Reforma Agrária, denotam que o papel da Política Fundiária a cargo do governo funciona como catalizador das tensões e conflitos sociais, derivados das condições de vida a que se encontram submetidas centenas de famílias acampadas ao longo das rodovias do Estado. A intervenção do Estado nas questões de Reforma Agrária tem sido reduzida e precária, representando apenas 11% do número de projetos até hoje implantados (Quadro 9).

QUADRO 9. PROJETOS A CARGO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.

NOME DO PROJETO	ÁREA (ha)	Nº de FAMÍLIAS BENEFICIADAS	ANO	MUNICÍPIO
Padroeira do Brasil	2.500.0000	227	84	Nioaque
Canaã	4.491.2385	216	85	Bodoquena
Santa Rita do Pardo	1.482.1449	45	91	Santa Rita do Pardo
TOTAL	8.473.3834	488	-	-
TOTAL GERAL	150.040.9164	5.252	-	-

FONTE: INCRA - 1993.

Observa-se que as prioridades dadas à Reforma Agrária limitaram-se a planos que não se materializaram em recursos ou mecanismos para que as organizações se mobilizassem para obter sucesso na implantação dos projetos de assentamento. Essas desigualdades dadas ao Programa de Reforma Agrária nos levam a crer que o programa não é uma prioridade de fato para o setor, dado o seu baixo peso e viabilização das diferentes estratégias para coalizão política e a capacidade de captar recursos financeiros ou apoios institucionais que permitam a sua manutenção em termos estratégicos e operacionais.

4.1.3. TERRASUL

O Departamento de Terras e Colonização é uma entidade da administração indireta, uma autarquia estadual, vinculada à SECAP, conforme Lei nº 1.140, artigo 65, de 07 de maio de 1991, que tem por finalidade:

- Exercer a Política Estadual de disposição de terras públicas, objetivando a regularização fundiária, a elaboração do cadastro rural e de uma estatística de serviços cartográficos e geográficos, além de implantar e executar a política de colonização, assentamento rural e desenvolvimento agrário no Estado de Mato Grosso do Sul.

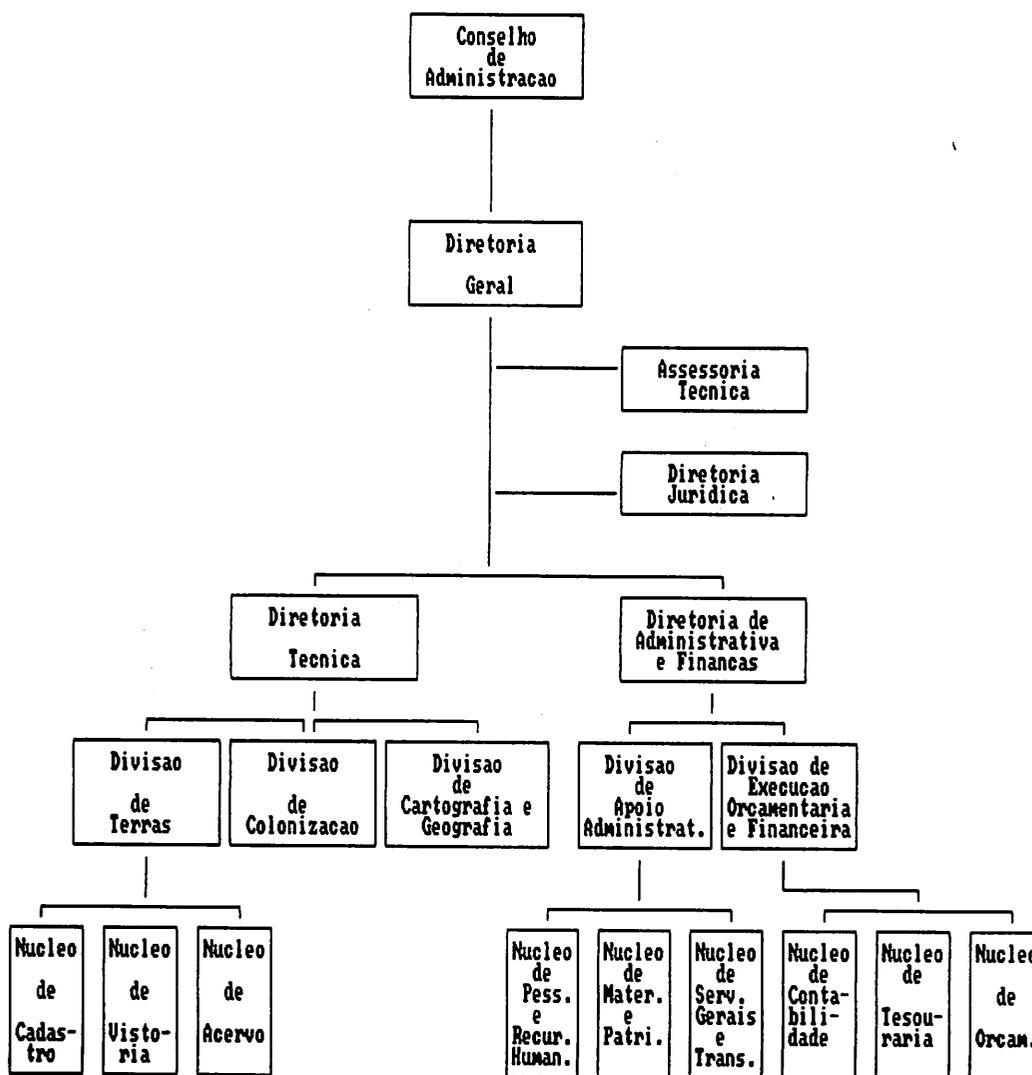
O TERRASUL, além de outras, tem a responsabilidade de atuar juntamente com outros órgãos e entidades Federais, Estaduais e Municipais, em projetos de implantação de assentamentos e colonização, criação e desenvolvimento de comunidades rurais.

Para a consecução desses objetivos, o TERRASUL conta com a estrutura organizacional linear (Figura 7), composta de uma Diretoria Geral subordinada a um Conselho de Administração e com duas Consultorias, Técnica e Jurídica. Gerencia também duas Diretorias: uma Técnica, responsável pela parte operacional de cartografia, divisão de terras e colonização e uma Administrativa-Financeira, responsável pela orçamentação, distribuição de recursos e apoio administrativo.

Pode-se observar, a nível de organograma, que o TERRASUL está bem mais estruturado em termos de atividades meios do que de atividades fins, denotando-se, com isto, um processo de burocratização da instituição. As ações destinadas ao Programa Terra não são uma prioridade dentro das funções institucionais do órgão. Apesar da resolução nº 089/92, através do seu artigo nº 24, homologa o regimento interno do órgão e através dele permite a criação de escritórios regionais, que, segundo dados da pesquisa, ainda não foram criados.

Além da burocratização a estrutura indica alto grau de centralização das decisões e de poder, em face do isolamento do Conselho de Administração. Neste contexto pode-se pressupor uma gestão de caráter coercitivo ou, na melhor das hipóteses,

FIGURA 7
ORGANOGRAMA ESTADUAL DO TERRASUL



Fonte: TERRASUL

Data: Julho/93

autoritário paternalista, onde a preocupação maior do executivo deverá ser a da política por melhores salários, já que a atribuição de responsabilidade e delegação de autoridade ficam extremamente facilitadas pelo organograma estrutural da organização.

A instituição, por ser uma autarquia, conta com recursos do tesouro para despesas de pessoal e gerais. As demais despesas operacionais são de fontes próprias originadas da prestação de serviços e através de convênio com outras organizações a níveis Federal, Estadual e Municipal. Atualmente administra três projetos de assentamento que acreditam ser o suficiente devido as limitações de recursos financeiros e humanos (20 funcionários de campo).

4.1.4. EMPAER:

A Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural de Mato Grosso do Sul é uma entidade da administração indireta, vinculada à Secretária de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário, conforme dispõe a alínea a, do inciso V, do artigo 65, da Lei nº 1.140 de 07 de maio de 1991. Tem personalidade jurídica de direito privado, patrimônio próprio, autonomia administrativo financeira, com capital exclusivo do Estado, sede na Capital, regido por estatuto, normas internas, e pela legislação em vigor, tendo por finalidade:

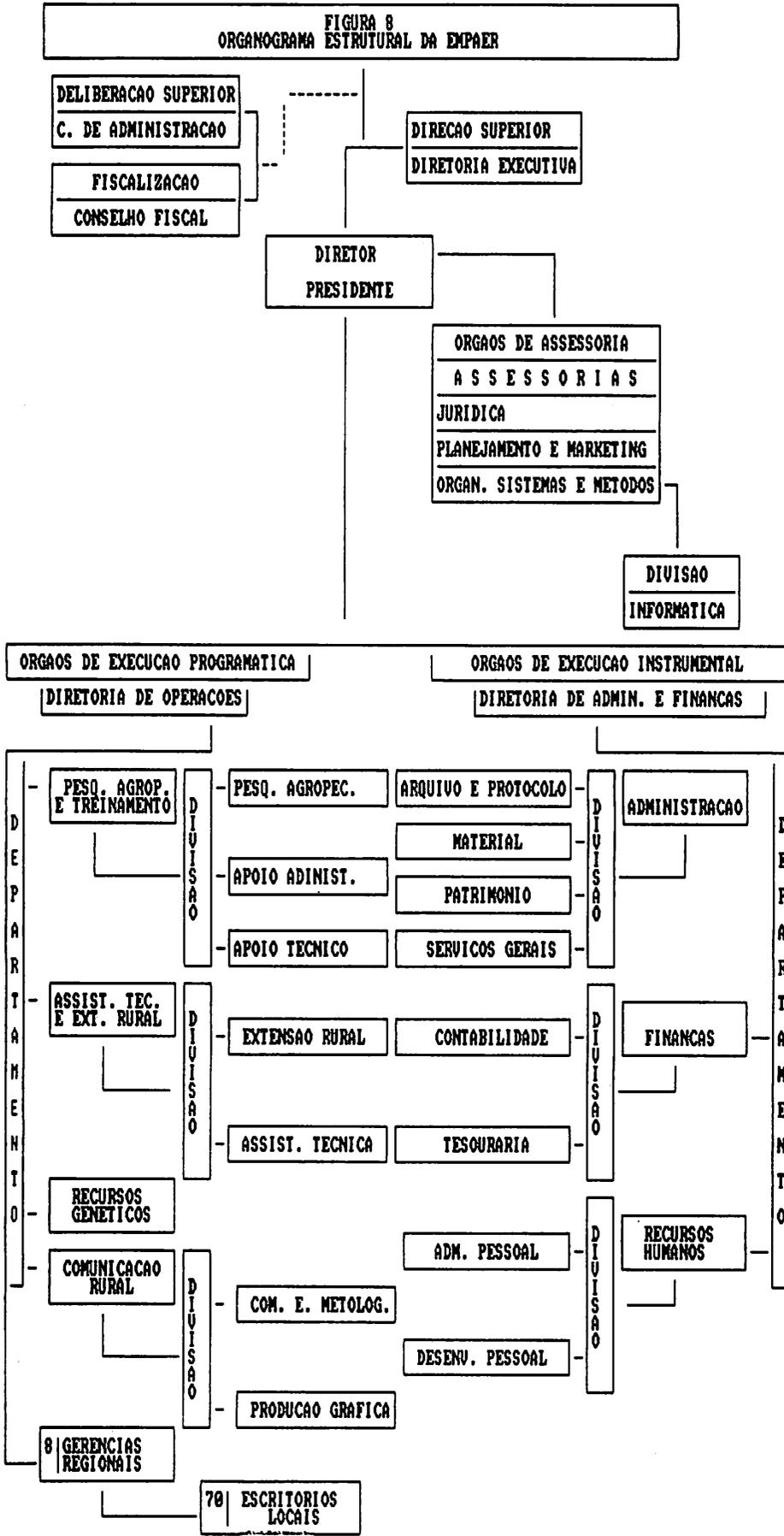
- Planejar, coordenar e executar programas de pesquisa, assistência técnica e extensão rural no Estado de Mato Grosso do Sul, visando gerar e difundir conhecimentos, de natureza técnica, econômica, gerencial e social, para aumento de produção e produtividade agropecuária, e a melhoria das condições de vida no meio rural, de acordo com as políticas de ação do Governo do Estado e Federal.

Tem como área de jurisdição todo território do Estado, podendo ainda instalar e manter órgãos regionais e locais de representação tantos quanto forem necessários ao desenvolvimento de suas atividades, e, conforme disposições gerais do artigo 54, estes podem ser criados, extintos ou alterados, tendo-se em vista:

- a disponibilidade de recursos humanos, financeiros, técnicos e materiais;
- a integração das atividades da EMPAER à Política Agropecuária do Estado e União;
- e para atendimento às necessidades prioritárias do meio rural.

Sua estrutura organizacional (Figura 8) é de caráter funcional e sua disponibilidade retrata as relações entre funções

FIGURA 8
ORGANOGRAMA ESTRUTURAL DA EMPAER



na instituição, de forma modelar, acreditando-se ter sido elaborada por peritos. Desta forma e através do organograma é possível submetê-la a exegeses diferenciadas e tirar conclusões pertinentes. Assim, pode-se dizer que a EMPAER tem uma estrutura perfeitamente equilibrada, composta de três Diretorias (Diretor Presidente, Diretor de Operações e Diretor de Administração e Finanças) submetidos hierarquicamente a dois conselhos (Conselho de Administração e Conselho Fiscal) e uma Diretoria Executiva composta pelos três Diretores da Instituição. O Diretor-Presidente conta com quatro órgãos de assessoria para gerenciar a empresa (Figura 8), o que demonstra que suas atividades gerenciais são extremamente facilitadas pela descentralização do poder constante no organograma e estatuto.

Pode-se perceber, através dos dados coletados junto ao Diretor-Presidente e responsável direto pelo Programa Terra, que, em face dos convênios elaborados, cabe à EMPAER a tarefa de transformar o assentado em produtor cômico de seus direitos, deveres e sujeito de sua história.

Do ponto de vista político-administrativo, o Programa de Reforma Agrária não é uma preocupação política da EMPAER e, como tal, só recebe destaque a nível de projeto; desta maneira, suas ações são efetivadas na medida da execução dos vários programas institucionais e especiais, não figurando como ações prioritárias, enquanto não houver liberação de recursos financeiros concedidos através de convênios específicos. Isto

fica claro pela ausência de órgão especializado na sua estrutura, o que restringe o comprometimento efetivo do conjunto do governo e as condições operacionais de mobilização integrada. Sob o crivo de uma análise superficial, pode-se perceber que a empresa não é convocada a participar das comissões delegadas para tal fim. Deixa-se assim de se criar condições operacionais para o processo integrado de desenvolvimento agropecuário e rural, tanto que em recente lista de rescisão de contratos de trabalho, dispensaram pessoal técnico de campo.

A despeito da perfeição estrutural em termos organograma, segundo dados da entrevista, a organização como quase todo órgão executivo do Governo do Estado, se encontra em crise: de salários; pessoal; recursos financeiros; suprimento efetivo, e, com centenas de ações judiciais trabalhistas, que depõem contra a imagem da empresa, e comprometem o clima e moral organizacional.

O objetivo social da instituição está seriamente comprometido, principalmente no que se refere aos programas de desenvolvimento, já que a União e o Estado não dispõem de arrecadação suficiente para enquadrar o Programa de Colonização e Desenvolvimento na lista de prioridades políticas. Desta forma os níveis de governo se esquivam de arcar com os custos operacionais das ações no setor, deixando a empresa à deriva, na busca de recursos próprios, não para o objetivo social, mas para a sua própria sobrevivência e manutenção da máquina burocrática.

A falta de recursos humanos e motivação para a consecução de seus objetivos, estimula, o governo a liberar a prestação de serviços para a iniciativa privada, lançando programas agropecuários para usuários de poder aquisitivo suficiente para consumir tais serviços, justificando politicamente suas ações no setor rural. Por outro lado, o sistema EMPAER fica cada vez mais inviabilizado por não ter recursos das fontes governamentais e por ser obrigado, por falta de competitividade, a atender uma clientela sem poder aquisitivo.

4.2. O Processo das Interações e Relações Institucionais no Programa Terra

Este trabalho, em função dos dados, identificou a nível formal e informal o conjunto e a rede interorganizacional, respectivamente, em função da necessidade de se estruturar as interações organizacionais objetivando a institucionalização do Programa Terra.

A ênfase nesta idéia de conjunto organizacional surge por se tratar de um grupo de organizações formando uma aliança temporária para um objetivo limitado, regido por normas comportamentais com princípios claramente definidos, formalizados em regimento interno e com destaque a instituição coordenadora de suas ações - órgão focal. Os conjuntos organizacionais identificados na pesquisa foram: a comissão do Programa Terra,

Conselho Administrativo do Fundo Terra e a Comissão Estadual do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária.

Da Comissão do Programa Terra

A COMISSÃO DO PROGRAMA TERRA (Figura 9) é um colegiado de caráter consultivo e deliberativo, instituído por Portaria Ministerial nº 102, de 07 de maio de 1992, e regulamentada por regimento aprovado por deliberação nº 001/92, de 09 de setembro de 1992, que tem por finalidades:

"Apoiar as atividades dos órgãos Federais e Estaduais responsáveis pela execução da Política Agrária no Estado de Mato Grosso do Sul".

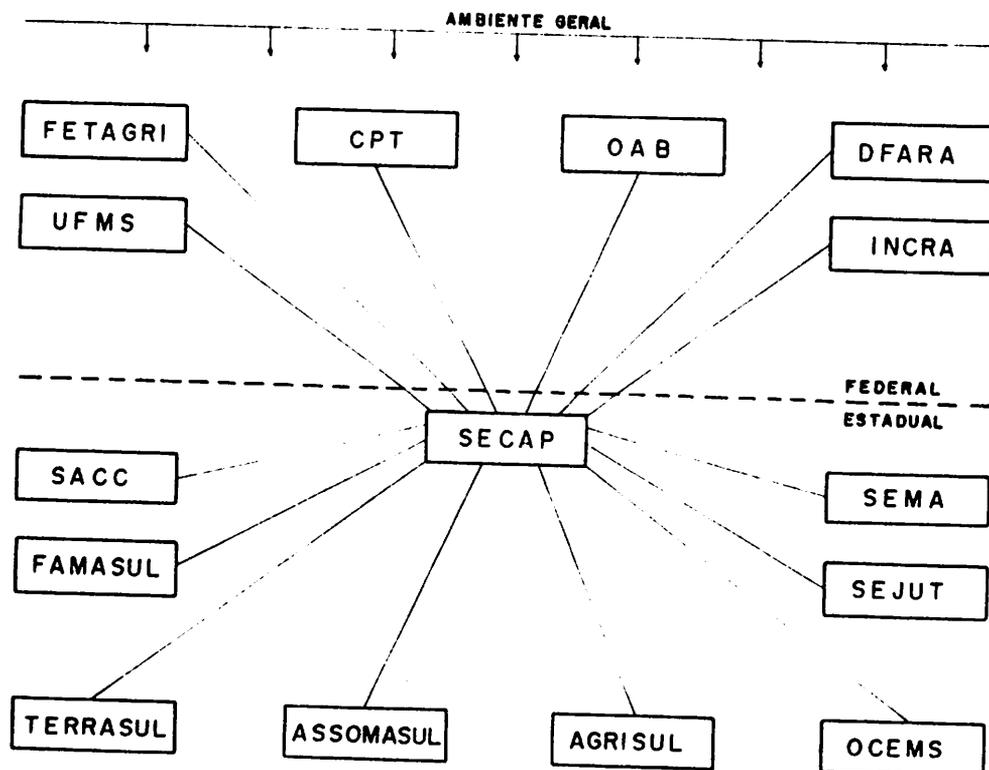
Desta maneira, compete à Comissão, coordenar, promover, priorizar, controlar, opinar, homologar, manifestar, organizar e concatenar todas as atividades estabelecidas pelo Programa Terra para o Estado de Mato Grosso do Sul.

Cabe ainda à comissão do programa a elaboração e a definição de uma Política de Reforma Agrária a nível Estadual; a deliberação sobre as prioridades e a administração das ações no âmbito dos Governos Federal e Estadual.

São membros da comissão nomeados pelo Ministro da Agricultura e Reforma Agrária, quinze titulares de organizações públicas e representações de classe, que se reunirão bimestralmente em sessão ordinária e, extraordinariamente, por convocação do Presidente ou da maioria dos seus membros. Preside

FIGURA 9

CONJUNTO ORGANIZACIONAL FORMAL DO PROGRAMA TERRA



CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO

- SECAP** - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário.
- INCRA** - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.
- UFMS** - Universidade Federal de MS.
- OAB** - Organização dos Advogados do Brasil.
- SEJUT** - Secretaria de Estado de Justiça e Trabalho.
- FAMASUL** - Federação da Agricultura de MS.
- CPT** - Comissão da Pastoral da Terra.
- TERRASUL** - Departamento de Terras e Colonização.
- DFARA** - Diretoria Federal de Agricultura e Reforma Agrária.
- AGRISUL** - Associação dos Criadores de MS.
- SEMA** - Secretaria do Meio Ambiente.
- OCEMS** - Organização das Cooperativas do Estado de MS.
- FETAGRI** - Federação dos Trabalhadores da Agricultura.
- ASSOMASUL** - Associação dos Municípios de MS.
- SACC** - Secretaria de Estado para Assunto da Casa Civil.

FONTE: Documentos Institucionais

DATA: Agosto/93

a essa comissão o titular da SECAP (Órgão Focal) e, na sua ausência, os titulares do INCRA e do TERRASUL, sucessivamente.

Em face das entrevistas pode-se constatar que a comissão vem atuando a nível de determinação de políticas e estratégias de ação, em razão das dificuldades de ordem financeira e de recursos básicos de implementação.

Uma das medidas de ação aprovada foi a elaboração de um projeto básico de Assistência Técnica e Extensão Rural, elaborado pela EMPAER e enviado para análise ao INCRA, onde foram programados, inicialmente, ações de contratação, aquisição e assistência técnica às famílias assentadas em projetos de assentamentos (Quadro 10).

QUADRO 10. CONTRATAÇÃO, AQUISIÇÃO E ASSISTÊNCIA TÉCNICA ÀS FAMÍLIAS - 1992.

	Para Projetos Implantados e em Implantação.	Para 12 Projetos a serem implantados
Contratações	03 TNS 05 TNM 10 ES	05 TNS 12 TNM 10 ES
Aquisição de Veículos	13	12
Assíst. Técnica (nº de Famílias)	5.252	2.527

FONTE: EMPAER - Data: Agosto/93

TNS - Técnico de Nível Superior.

TNM - Técnico de Nível Médio.

ES - Extensionista Social.

Também, foram programados materiais de consumo (combustível) e serviços de terceiros, totalizando recursos da ordem de Cr\$ 1.804.406.000,00 (Um bilhão, oitocentos e quatro milhões e quatrocentos e seis mil cruzeiros), dos quais Cr\$ 1.263.084.000,00 (Um bilhão, duzentos e sessenta e três milhões e oitenta e quatro mil) oriundos de repasses conveniados do Governo Federal e Cr\$ 541.322.000,00 (Quinhentos e quarenta e um milhões, trezentos e vinte e dois mil cruzeiros) de contrapartida do Governo de Estado (Quadro 11).

QUADRO 11. RECURSOS FINANCEIROS PROGRAMADOS - 1992.

DESPEAS	FONTES	Governo Federal INCRA	Governo Estadual Tesouro	TOTAL Cr\$ 1.000
Correntes		513.084	541.322	1.054.406
Capital		750.000	—	750.000
TOTAL		1.263.080	521.322	1.804.406

FONTE: EMPAER.

Data: Agosto/93

Desses recursos programados foi repassado, através de termo aditivo de um convênio de Assistência Técnica INCRA/EMPAER, o montante de Cr\$ 955.658.000,00 (Novecentos e cinquenta e cinco milhões, seiscentos e cinquenta e oito mil cruzeiros), cabendo ao Estado a contrapartida de Cr\$ 286.697.000,00 (Duzentos e oitenta e seis milhões, seiscentos e noventa e sete mil cruzeiros) em despesas com pessoal - vencimentos e salários (Quadro 12).

Pode-se analisar que, além dos cortes na programação, os recursos aprovados foram repassados no final do exercício/92, não sendo possível para o órgão a aplicação devida do convênio, sendo devolvido aos cofres públicos da União o montante de Cr\$ 218.381.935,00 (Duzentos e dezoito milhões, trezentos e oitenta e um mil, novecentos e trinta e cinco cruzeiros).

QUADRO 12. RECURSOS FINANCEIROS LIBERADOS - 1992.

DESPEASAS	FONTES	Governo Federal INCRA	Governo Estadual Tesouro	TOTAL Cr\$ 1.000
Correntes		478.641	286.647	765.338
Capital		190.320	—	190.320
TOTAL		668.961	286.647	955.658

FONTE: EMPAER.

Data: Agosto/93

Do Conselho Administrativo do Fundo de Terra.

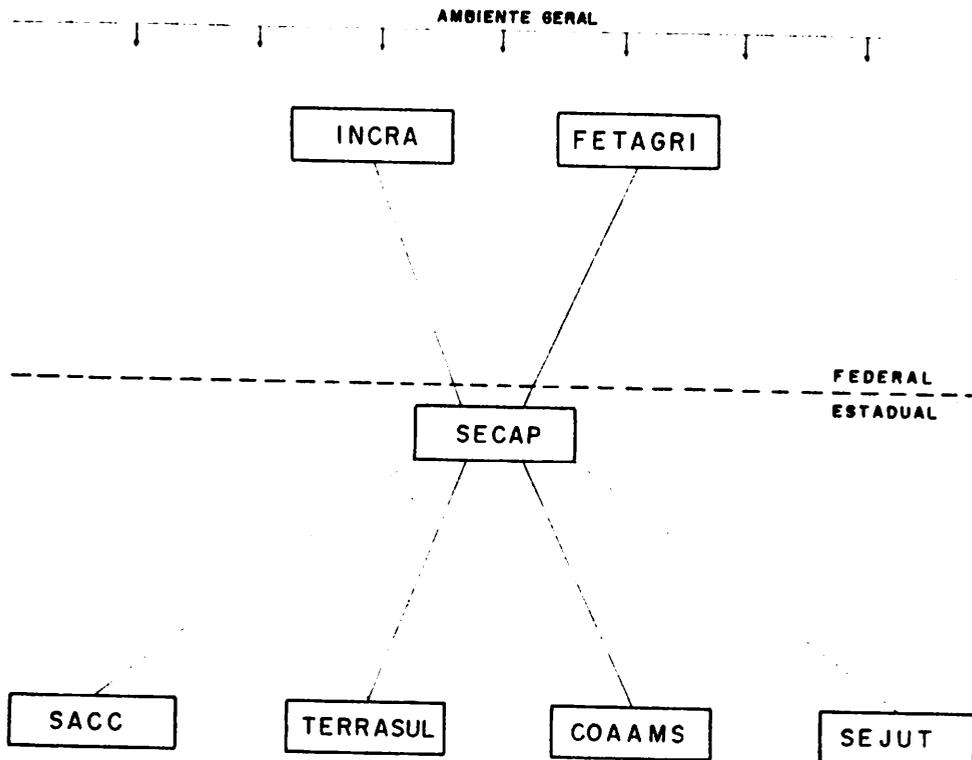
Em função da magnitude do problema no Estado e da necessidade de se efetivar a Política de Reforma Agrária, foi criado, pela Lei nº 1.181 de 1 de julho de 1991, o FUNDO DE TERRAS do Estado de Mato Grosso do Sul, vinculado à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário, destinando-se, preferencialmente, a dar apoio à Reforma Agrária e a Programas de Assentamento e Colonização, patrocinados, em conjunto ou isoladamente, pelos Governos Federal, Estadual ou Municipal, ou por organismos Nacionais e Internacionais.

O fundo tem objetivos específicos, normas de aplicação, beneficiários do programa, receitas especificadas e um Conselho de Administração do Fundo de Terras do Estado de Mato Grosso do Sul, conforme Decreto nº 6.162 de 24 de outubro de 1991, constituído por sete titulares de organizações públicas e representações de classe, nomeados pelo Governador do Estado (Figura 10).

Compete ao Conselho destinar a aplicação das receitas orçamentárias vinculadas ao Fundo através de dotação consignada na Lei de Orçamento, aprovada conforme resolução SEPLAN/MS nº 270/91, de 30 de dezembro de 1991. Os recursos do Fundo entram no orçamento da SECAP, com a denominação de "Projetos a Cargo do FUNTERRA" - e destinam-se à aplicação no Programa de Implantação de Agrovilas, objetivando a aquisição de terras para fins de Reforma Agrária. A maior parte dos recursos do Fundo é oriunda de transferências de Órgãos Federais (F.81-Convênios). Os demais são recursos ordinários do tesouro (F.00) e vinculados (F.40), oriundos de aplicação financeira. Vale ressaltar que os recursos do fundo programados e aprovados para o exercício de 92, foram da ordem de Cr\$ 7.260.300.000,00 (Sete bilhões, duzentos e sessenta milhões e trezentos mil cruzeiros), oriundos de fontes do tesouro (Cr\$ 160.300.000,00) e de convênios (Cr\$ 7.200.000.000,00). Desses recursos programados para aquisição de terras e implantação de agrovilas nada foi aplicado, sendo o saldo das aplicações repassados para o exercício de 93.

FIGURA 10

CONJUNTO ORGANIZACIONAL FORMAL DO FUNDO TERRA



CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO

SECAP - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário.

SACC - Secretaria de Estado para Assuntos da Casa Civil.

SEJUT - Secretaria de Estado de Justiça e Trabalho.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

FETRAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura.

TERRASUL - Departamento de Terras e Colonização.

COAAMS - Confederação dos Agricultores Assentados de MS.

FONTE: Documentos Institucionais.

Data: Agosto/93.

Da Comissão Estadual do Programa Especial de Crédito para Reforma Agrária (PROCERA).

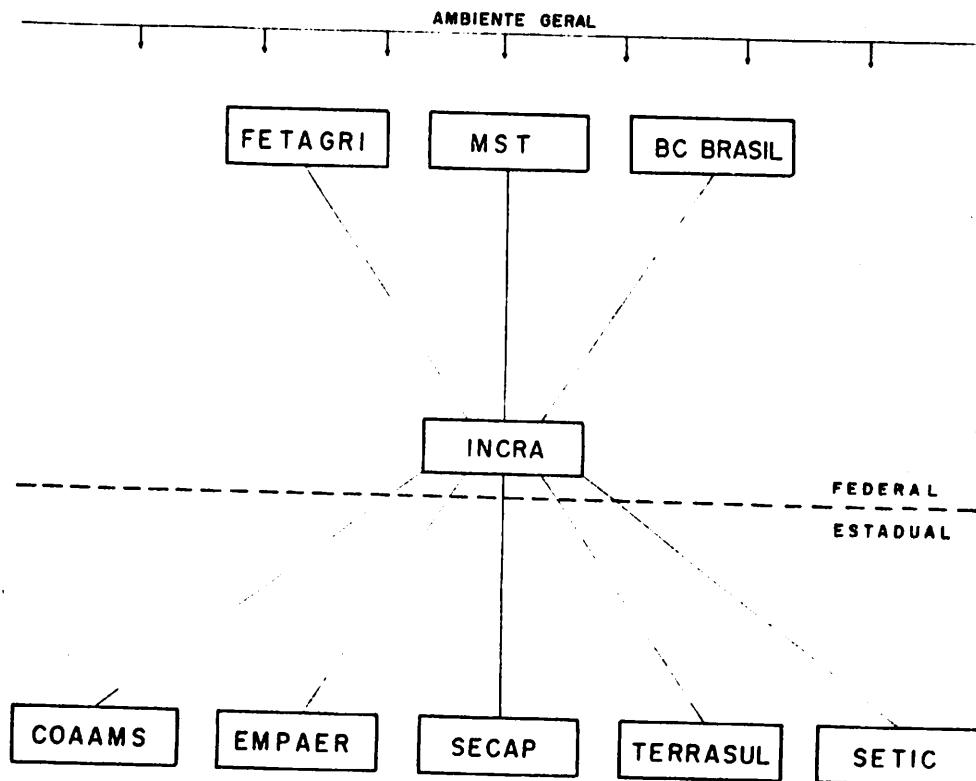
O presidente do INCRA, no uso de suas atribuições, que lhe são conferidas por regimento interno e considerando a instituição do Programa Especial do Crédito para a Reforma Agrária, aprovada pelo voto do Conselho Monetário Nacional nº 046/85, e por ser conveniente adequá-lo às necessidades locais dos Estados, resolveu constituir a Comissão Estadual do PROCERA, através de portarias s/nº de 07 de março de 1991, conforme Figura 11.

As normas unificadas para operação de crédito do Programa Terra com o PROCERA e os Fundos Constitucionais, foram institucionalizadas através de Portaria Interministerial nº 216 de 27 de agosto de 1992.

A Comissão tem a atribuição de analisar e aprovar projetos elaborados pelos Órgãos de Assistência Técnica, com a finalidade de financiamento, para estruturação da capacidade produtiva dos agricultores beneficiados pela Política de Reforma Agrária e para aproveitamento econômico das áreas de assentamento aprovadas pelo INCRA, priorizando os investimentos destinados à implantação de infra estrutura produtiva (proteção e recuperação de solo; fundação e manutenção de solo, inclusive preparo; construção, ampliação ou reforma de cercas, galpões, eletrificação rural etc...) e custeio (lavouras de alimentos básicos, equipamentos, utensílios domésticos e bens essenciais de consumo, etc...).

FIGURA II

CONJUNTO ORGANIZACIONAL FORMAL DO PROCERA



CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

BcB - Banco do Brasil.

SECAP - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário.

EMPAER - Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural de MS.

SETIC - Secretaria de Estado de Turismo, Indústria e Comércio.

TERRASUL - Departamento de Terras e Colonização.

FETRAGRI - Federação dos Trabalhadores na Agricultura.

MST - Movimento dos Sem Terras.

COAAMS - Confederação dos Agricultores Assentados de MS.

FONTE: Documentos Institucionais.

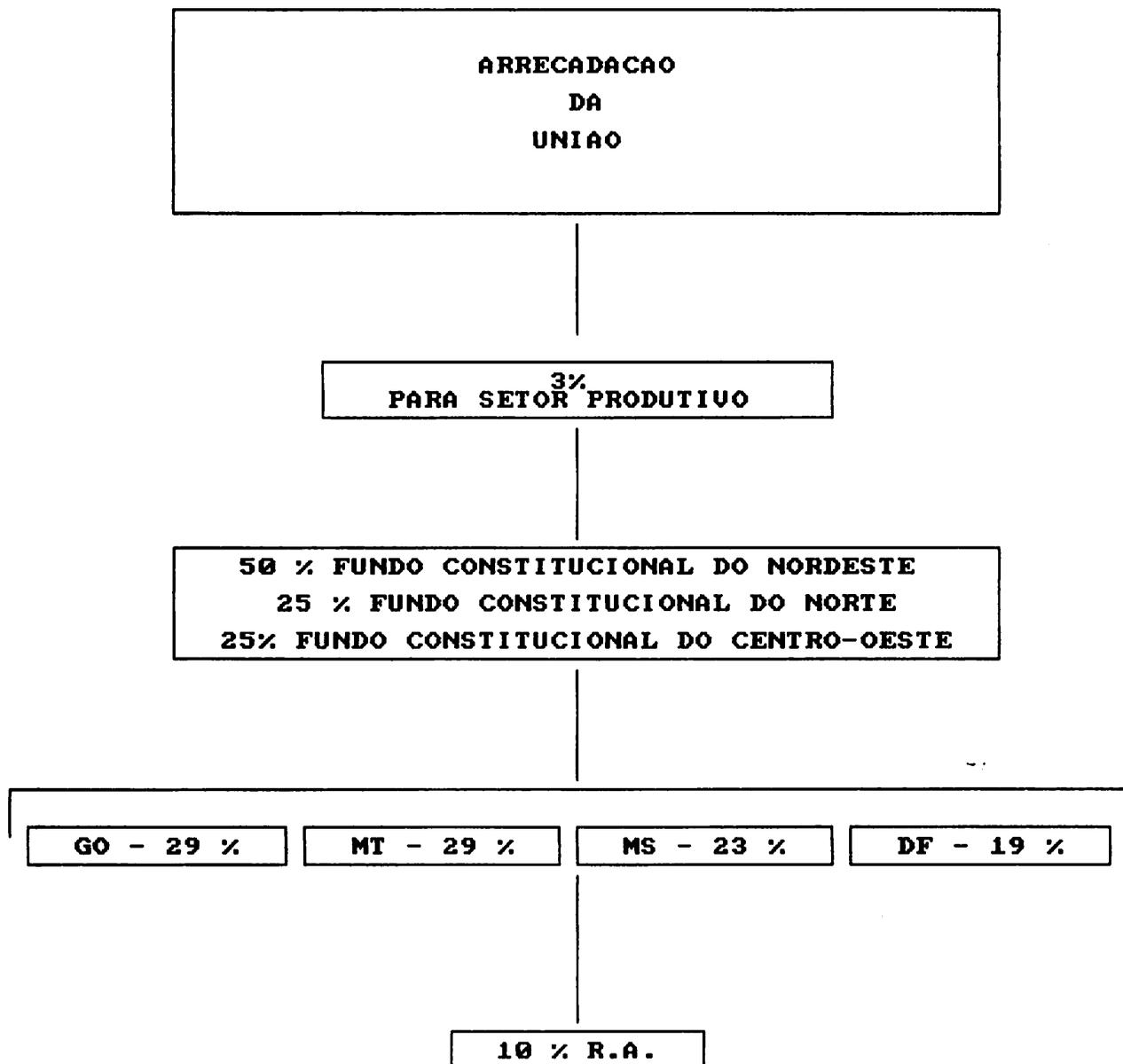
Data: Agosto/93.

Constituem fonte de recursos do PROCERA, as contribuições vindas do produto da arrecadação da União (art. 159, inciso I alínea c), que destina 3% do produto da arrecadação dos impostos sobre a renda e proventos de qualquer natureza, e sobre os produtos industrializados, para programa de financiamento do setor produtivo das regiões NORTE, NORDESTE E CENTRO-OESTE, distribuídos sob forma de fundos especiais (Figura 12).

Esta comissão tem por titulares os coordenadores do Programa de Reforma Agrária que reúnem-se sempre em caráter extraordinário, em função do volume de propostas a serem analisadas pelos mesmos. A proposta dos assentados são transformadas em projetos por técnicos da EMPAER, reunidas segundo a linha de financiamento, e enviadas à Comissão para aprovação. No ano de 1992, 13 dos 26 projetos de assentamentos foram atendidos e 1.414 das 5.252 famílias foram beneficiadas, com um montante de Cr\$ 34.546.000,00 (Trinta e quatro milhões quinhentos e quarenta e seis mil cruzeiros).

Informalmente a nível de execução, registrou-se a rede interorganizacional, que é mais abrangente em termos de relações e entendida como um padrão total de interrelações entre um aglomerado de organizações que se entrelaçam (uma com as outras) num sistema para atingir metas coletivas e de autointeresse, conforme Figura 13.

FIGURA 12
FORMA DE DISTRIBUICAO DO FUNDO CONSTITUCIONAL

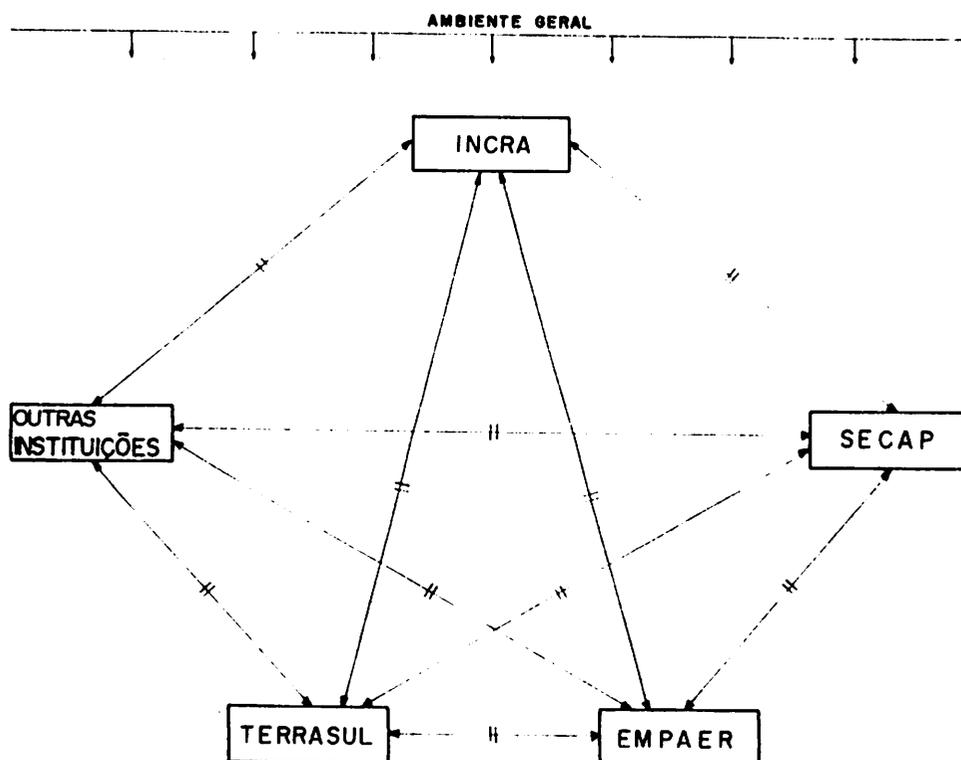


Fonte: Documentos Institucionais

Data: Agosto/93

FIGURA 13

REDE INTERORGANIZACIONAL DE EXECUÇÃO DO PROGRAMA TERRA



CONSTITUIÇÃO DA COMISSÃO

SECAP - Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Desenvolvimento Agrário.

EMPAER - Empresa de Pesquisa, Assistência Técnica e Extensão Rural de MS.

INCRA - Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária.

TERRASUL - Departamento de Terras e Colonização.

FONTE: Dados da entrevista.

Data: Agosto/93.

Neste sentido, as organizações que atuam na "Rede" estariam orientadas não apenas para seus objetivos organizacionais, mas também para a realização de objetivos coletivos. De maneira geral, elas mantêm relações sistemáticas, padronizadas ou não, com suas congêneres no que se refere à atuação sobre a região de domínio ou o recurso a ser gerenciado. Sem a coordenação de uma organização específica.

Vale observar que a Política de Reforma Agrária não é formulada, e muito menos implementada, no contexto de uma única organização. Ao contrário, os intrincados processos decisórios dizem respeito a um conjunto de organizações e a um complexo sistema de relações formais e informais que entre elas se estabelecem. A política de Reforma Agrária, neste sentido, é o resultado da interação dos mecanismos decisórios que vigoram nas organizações pertinentes, tanto internamente quanto nas relações entre elas. Neste sentido, a análise partiu das entrevistas junto a um conjunto de dirigentes envolvidos no processo de decisão, que, por atuação, influenciam em alguma dimensão da gestão do Programa Terra.

Denota-se que não faltam formas de interação ao programa e sim um direcionamento estratégico para que elas atuem de maneira interativa e intercomplementar.

Para todos os entrevistados as relações institucionais formais ou informais são vitais para a sobrevivência das organizações; entretanto, todos, acreditam que as pressões políticas (composição); o burocratismo (disfunção da burocracia);

a falta de vontade política e comprometimento com o programa de Reforma Agrária; os objetivos diversificados e os lentos e complicados trâmites do processo decisório são fatores que atrapalham as relações institucionais.

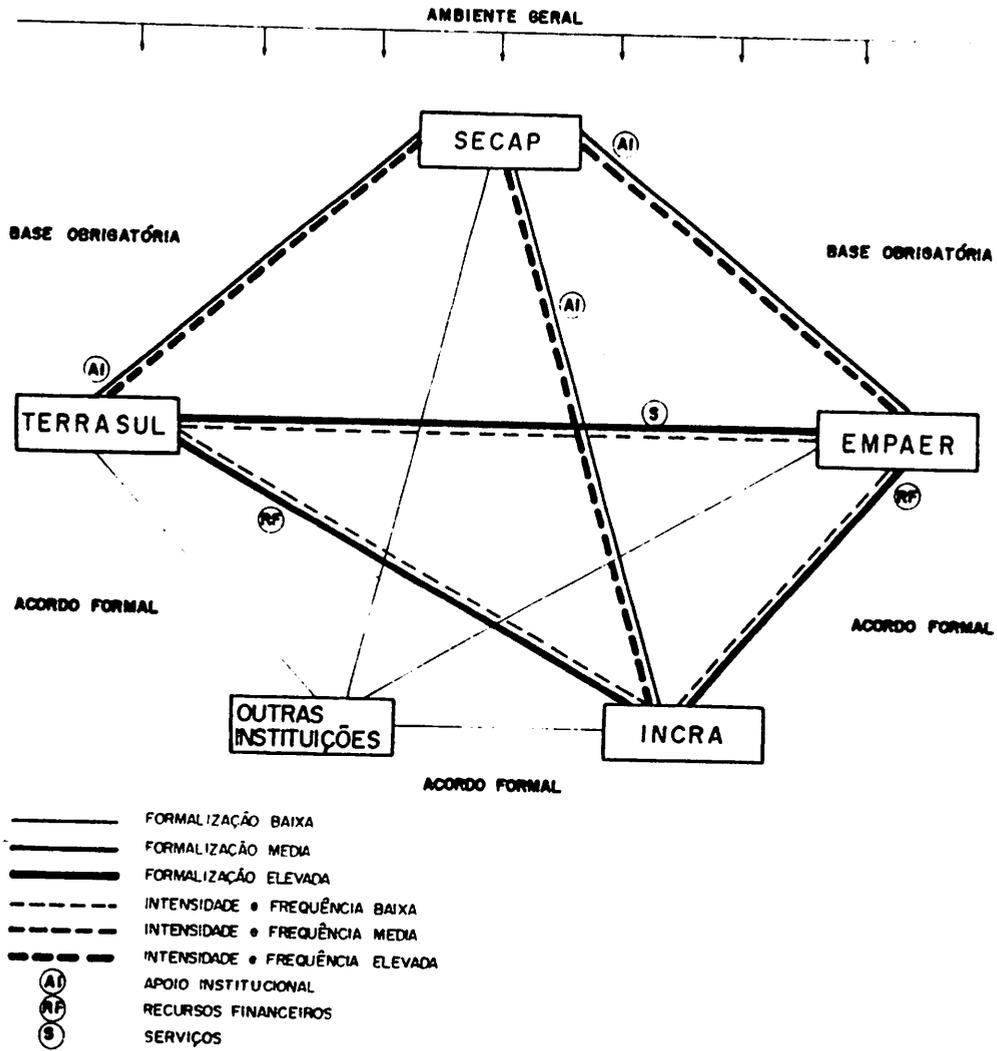
Em termos de grau de interação, os dados da entrevista possibilitaram a elaboração dos sociogramas e deduziram, que o nível de investimento e recursos financeiros necessários às organizações envolvidas nas relações institucionais, são relativamente baixos na sua intensidade e frequência. Por conseguinte, quando se trata de recursos financeiros, nas bases regidas pelo acordo formal (convênios), esses são intensamente disputados e, neste sentido, o grau de interação é baixo. O grau de intensidade e frequência são de médios a elevados, quando se trata de apoio institucional, nas bases regidas obrigatoriamente através de leis e normas (Figura 14).

A intensidade e frequência dos recursos entre as organizações analisadas não fomentaram as relações institucionais, visto que as mesmas não cresceram em sua profundidade. Vale destacar que o TERRASUL e o INCRA não assinavam convênio a dois anos.

O grau de intensidade dado ao apoio institucional nas interações, envolve vínculos interpessoais entre os dirigentes das organizações e apoio político. A amizade e admiração profissional produzem uma forma de relação inter organizacional diferente daquela produzida pela animosidade (aversão, antipatia).

FIGURA 14

GRAU DE INTENSIDADE, FREQUÊNCIA E FORMALIZAÇÃO



FONTE: DADOS DA ENTREVISTA
 DATA: AGOSTO / 93

Quanto à formalização, no processo ficou evidenciada a regulamentação de comissões e convênios como forma de normatizar as relações interinstitucionais. As três comissões existentes que atuam no programa são do Programa Terra, PROCERA e Conselho do Fundo Terra, todas são regidas por regulamentos internos, com finalidades e competências distintas; entretanto, pode-se perceber que o prestígio e atuação das comissões, estão diretamente relacionados à capacidade das mesmas em gerir ou direcionar recursos, como é o caso do PROCERA e do Fundo Constitucional do Centro-Oeste - FCO.

Em resposta as perguntas da entrevistas, a maioria dos dirigentes admitiram não participar efetivamente das comissões, por motivos diversos, se fazendo presente por seus representantes legítimos ou suplentes. Tal fato compromete o fator conscientização dos mesmos, não só pela existência de outras organizações e de suas atividades como também pelo processo interativo, do envolvimento mútuo e da interação específica e pessoal.

O fato da EMAPER não participar da comissão do Programa Terra, de certa forma a isenta do processo decisório e institucional, fazendo com que suas ações no programa não sejam prioritárias, por não haver um comprometimento efetivo na sua implementação.

Com relação aos convênios, a maioria dos entrevistados acredita que este tipo de procedimento dificulta as interações e

cria problemas de continuidade no programa, em face da curta duração dos convênios quase sempre não renováveis automaticamente.

Ficou evidenciado que o caráter legal e contratual existente no termos do convênio e exigido dos órgãos intervenientes, acabam por assumir uma figura meramente formal e administrativa, uma vez que as cláusulas de sanção não são aplicadas. A presença dos convênios, que deveria significar interações frequentes e significativas, termina por afetar negativamente a prestação dos serviços contratados, não só pelos cortes sistemáticos dos recursos como também pelo não cumprimento das cláusulas de liberações financeiras. Segundo colocações de alguns entrevistados, os órgãos repassadores assumem uma posição fiscalizadora, em nome do contribuinte, e as interações deixam de fluir normalmente, quando na verdade as partes intervenientes tinham como propósito o relacionamento interativo.

O INCRA, como órgão repassador, deve ter consciência de que o caráter das funções delegadas a outrem implica na prestação de conta dos recursos transferidos, e no estabelecimento de controles das entidades beneficiadas pelo convênio; entretanto, estes controles não devem ser exacerbados, pois, desta forma, a aceitação das funções delegadas termina por encontrar resistências insuperáveis por parte das instituições executoras.

Ficou evidenciado na pesquisa que algumas entidades governamentais não aceitam ser tratadas como instituições

subservientes do Governo Federal, ainda que no exercício das funções delegadas reconheçam certo grau de subordinação como executoras do Programa Terra.

Em análise dos documentos institucionais, pode-se perceber que no convênio/91, de Assistência Técnica, os órgãos intervenientes foram o MARA e a EMPAER, o que dava maior racionalidade administrativa e operacional, face o órgão executor ser a própria EMPAER; contudo, o termo aditivo/92 designou-se como órgãos intervenientes o INCRA e o Governo do Estado, cabendo a execução dos recursos ao Secretário de Estado de Agricultura e ao Superintendente do INCRA Regional e a execução dos serviços a EMPAER. Tal fato dificultou substancialmente o processo de execução dos recursos, dados os trâmites hierárquicos a serem percorridos. Em face do exposto, evidenciou-se que nas relações institucionais pesquisadas, as organizações competem mais pelo gerenciamento dos recursos do que pela consecução dos objetivos; mesmo porque os convênios vêm dando sustentação financeira às ações do II Plano Regional de Reforma Agrária do Estado de Mato Grosso do Sul, uma vez que estão constituindo-se como fonte única de alocação de recursos para custeio das operações.

As interações institucionais, que deveriam ocorrer entre os diversos órgãos e diversos níveis de governo, buscando a racionalidade administrativa e financeira, acontecem compulsoriamente a partir de contrapartidas de recursos federais e durante o período de vigência dos convênios.

Segundo as diretrizes preconizadas, o Governo do Estado vem tentando aumentar a eficiência e a produtividade de suas organizações, buscando, através de um conjunto de esforços e um rol de resultados, atingir o desenvolvimento das organizações e um compromisso com expressivo aumento da arrecadação das instituições que compõem a administração indireta.

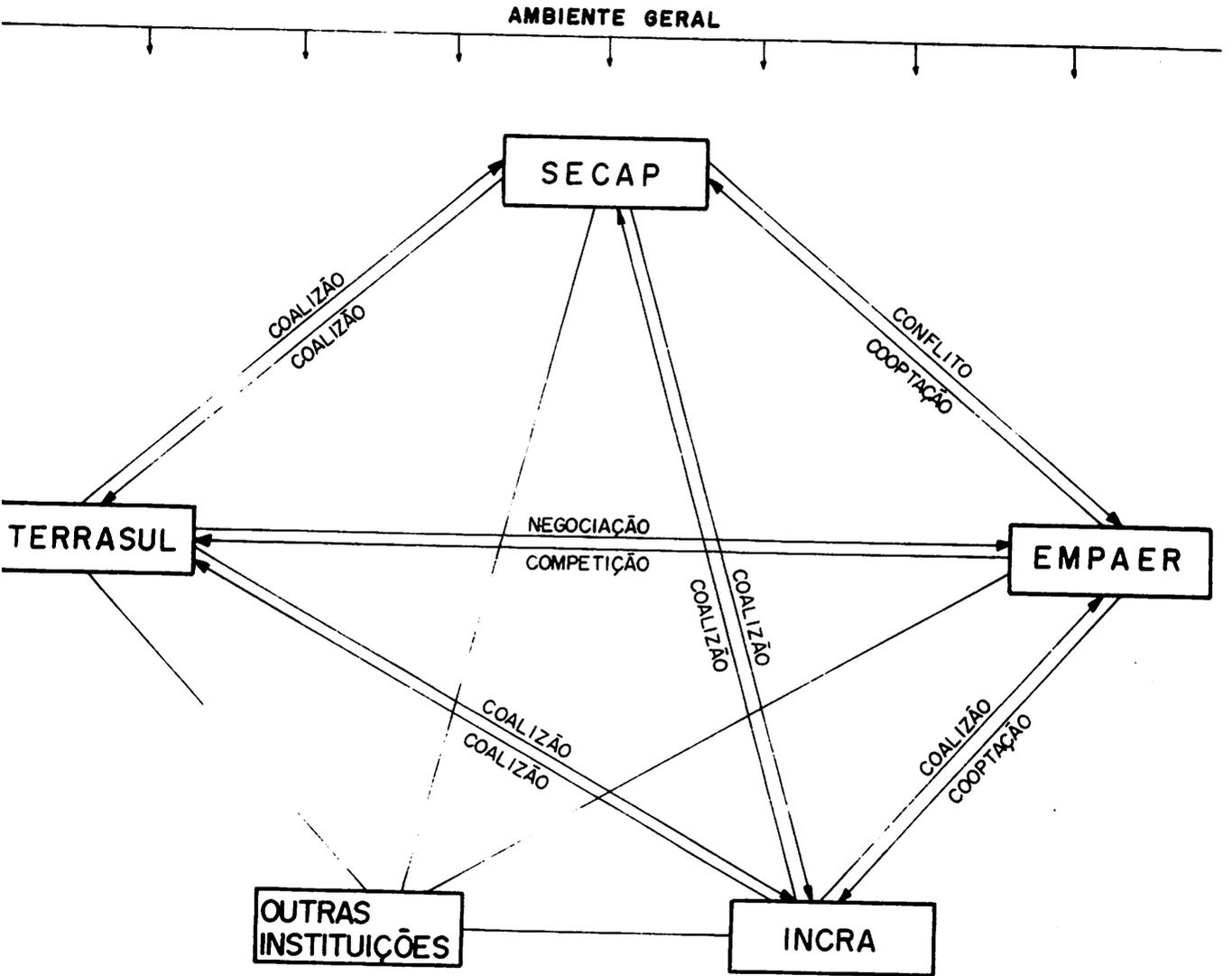
Para o proposto e concomitantemente assumiram compromissos conjuntos a SECAP, INCRA e TERRASUL, limitando conjuntamente suas autonomias no processo decisório relativo as questões agrárias, em função de definir ações em cima de decisões unânimes. Segundo afirmações dos entrevistados a coalizão do grupo promoveu o fortalecimento institucional e maior representatividade junto ao Governo Estadual e Federal, conforme Figura 15.

Entretanto, não há como negar que a distribuição de poder e a articulação entre as organizações pesquisadas careçam de definição, clareza e formalização. As coalizões acontecem muito mais a nível institucional do que de coordenação ou operação. Para metade dos entrevistados, tudo ficaria facilitado se não houvesse tantas organizações no processo, dificultando o processo decisório, que tende mais para negociação do que para a coalizão.

Quanto a EMPAER, atualmente quase fora desse processo, vem na medida do possível, segundo colocações na entrevista, cooptando com as demais organizações como forma de assegurar apoio institucional e recursos financeiros necessários à

FIGURA 15

PROCESSO DE INTERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES DO PROCESSO



Fonte: DADOS DA ENTREVISTA
Data: AGOSTO / 93

implementação de suas ações no Programa Terra e como forma de impedir ameaças à sua própria estabilidade, como empresa. As relações EMPAER/TERRASUL foram caracterizadas como competitivas/concorrentes, em razão das operações superpostas de avaliação e medição de área, originando um certo clima de conflito e hostilidade. Por outro lado as relações TERRASUL/EMPAER foram caracterizadas pela negociação. Verificou-se que o TERRASUL negocia os objetivos e prestações de serviços junto a EMPAER, não só pela sua posição no processo, como também por contar com o apoio institucional das demais. Este tipo de relação evidencia a existência de alguns conflitos por funções semelhantes.

No que diz respeito às relações SECAP/EMPAER, as mesmas se encontram em fase crítica de conflitos, sem possibilidades visíveis de negociação, em face das intransigências a nível gerencial. Os conflitos evidenciados fogem às bases regulares da pesquisa e podem estar acontecendo em função das diferenças de poder, disputa pelo domínio ou por fundamentos ideológicos. Tais bases de conflito costumam trazer instabilidade ao processo de interação e dificuldades de manter-se no poder. Dirigentes passam a desenvolver o poder como uma força permanente de conservação do posicionamento, de status, e, em razão disto, erguem um mecanismo conservador de diretrizes, ofuscando tentativas de mudanças e, conseqüentemente, pelas pressões e pelo temor da perda do cargo não assumem responsabilidade.

Ocorre que segundo o Plano Diretor de Agricultura 1991/95, elaborado pela SECAP, as empresas com atividades da ATER sofreram cortes substanciais de recursos, já que deveriam buscar a auto-suficiência financeira, através da prestação de serviços para o médio e grande produtor. Entretanto, mesmo com prestígio e uma grande penetração da empresa no interior do Estado, por parte de seus escritórios regionais e locais, variáveis de caráter regimental estabelecem compulsoriamente que as diretrizes empresariais devam estar voltadas para o pequeno e médio produtor, que por sua vez não tem como pagar pelos serviços prestados, prejudicando a propalada auto-suficiência e sua subsistência, estabelecendo pontos divergentes de diretrizes organizacionais.

Este tipo de conflito entre SECAP e EMPAER sugere ainda uma análise das bases sociológicas que fundamentam as relações formais e informais entre as organizações.

Quando as organizações não se interagem, de alguma forma evidencia-se a existência de conflitos. Para todos os entrevistados a interação com outras organizações envolve dirigentes que estão voltados para metas de grupos em torno do status, maior participação no processo decisório e poder, em função da evidência do cargo que ocupam caracterizando o conflito hierárquico.

Destaque-se um administrador do governo difere dos demais, em virtude da natureza política que lhe é imputada pelo cargo que

exerce, e também pela maneira de como ele está sujeito ao interesse da imprensa local e do público, principalmente por detalhes de sua conduta administrativa. Em especial, o Programa de Reforma Agrária evidencia e pressiona os dirigentes das organizações analisadas, haja vista a gama de projetos de assentamentos existentes no Estado; a pressão sistemática dos sem terras, acampados ao longo das rodovias; as instituições governamentais e organizações de classe produtoras; o PROCERA e outros.

Parece ser muito interessante até politicamente, para alguns, estas peculiaridades do cargo, não só pela manutenção do "status", mas principalmente pelo reconhecimento da sociedade, pelos serviços, responsabilidades e encargos que lhes são atribuídos.

Os informantes de metade das organizações identificaram conflitos de caráter funcional, registrando a existência de um número considerável de executivos nas comissões interessados mais na manutenção dos seus cargos, e do "status" que lhes confere do que na consecução dos objetivos preconizados pelas políticas e diretrizes do sistema como um todo. Desta forma se apegam a pequenos problemas organizacionais administrativos e burocráticos, de caráter interno a organização ignorando as demais responsabilidades da função.

Evidenciaram-se, também, conflitos na disputa por prestações de serviços (avaliação de área) entre organizações de mesmo nível

de governo (funções similares) e por funções semelhantes (assentamento, regularizaçãc fundiária) entre organizações de níveis diferentes de governo (competência concorrente). Na medida em que o TERRASUL implanta projetos de assentamento na faixa de fronteira, o órgão interfere na área de competência exclusiva do INCRA. No que se refere às atividades de coordenação do INCRA/SECAP/TERRASUL/Comissões, evidencia-se numa análise superficial o conflito de funções de natureza similar.

Ao se analisar o comportamento das organizações envolvidas, podem-se antever conflitos de competências no rol de entidades envolvidas no processo.

O fator de conscientizaçãc dos dirigentes envolve o conhecimento geral do sistema e da existência de outras organizações no processo e de suas respectivas atividades.

A nível gerencial, a maioria dos dirigentes apresenta alguma percepção da globalidade sistêmica (habilidade conceptual). A concientizaçãc passa pela necessidade de se conhecer a complexidade que envolve a dinâmica das relações institucionais e o processo de tomada de decisões que se impõe ao conjunto. Alguns demonstram apenas dificuldades de percepção na distribuição dos encargos e das competências concorrentes; neste sentido, verificam-se práticas sistemáticas em assumir informalmente as responsabilidades disputadas. De certa maneira, esta concorrência pelas competências pode assumir a forma de competiçãc e aumentar o clima de hostilidades, já existente entre as organizações do

sistema estudado. Baseado nas diferenças de poder e prestígio entre as partes, pode-se perceber que, apesar da situação evidenciada de conflito, formalmente as organizações tentam impedir que o mesmo se torne alguma coisa "patológica" e portanto entrópica para o conjunto. Em face do exposto e frente a falta de recursos orçamentários, a estratégia utilizada é desativar temporariamente as áreas de conflito, alegando falta de recursos e homeostaticamente restabelecer o equilíbrio organização x ambiente.

Quanto a participação dos dirigentes nos conselhos e comissões, todos responderam que participam das reuniões, mas não efetivamente, fazendo-se representar pelo responsável ou suplente. Desta maneira, fica evidenciado o descompromisso dos executivos senior's das organizações participantes do Programa Terra com as Comissões e Conselhos responsáveis pelo planejamento estratégico, pelas políticas e diretrizes e, o que é pior, pela concatenação de responsabilidades na busca do processo interativo e intercomplementar.

Os dados levam a crer, que a habilidade conceptual tão necessária a executivos a nível estratégico, KAST (1975), não se faz presente nos administradores do Sistema Programa Terra. A não participação efetiva dos executivos senior's nos Conselhos e Comissões, colabora para a assertiva do baixo nível de consenso sobre o domínio de área de jurisdição, área de serviço e objetivos organizacionais.

Registram-se, por exemplo, fenômenos de competência concorrida em projetos de assentamento na área de fronteira. Formalmente, os projetos de assentamento e colonização e regularização fundiária na faixa de fronteiras internacionais (300 Km) são de competência exclusiva da União, cabendo ao Estado as demais áreas. O Estado de Mato Grosso do Sul conta com 26 projetos de assentamentos, com 5.252 famílias assentadas em uma área de 150.040,9 ha distribuídos no Estado (Quadro 13).

Vale ressaltar que os dados constantes no quadro, inexplicavelmente não conferem com os dados fornecidos pela SECAP, sobre a mesma informação. E o que é interessante, citado como fonte o próprio INCRA, ver Quadro 4, pag. 12.

A condição "sine qua non" para que as organizações interajam em torno de objetivos comuns, é o consenso sobre domínio e responsabilidades e, mais ainda, a univocidade e a fidedignidade das informações, neste contexto, é fácil constatar a situação do sistema Programa Terra.

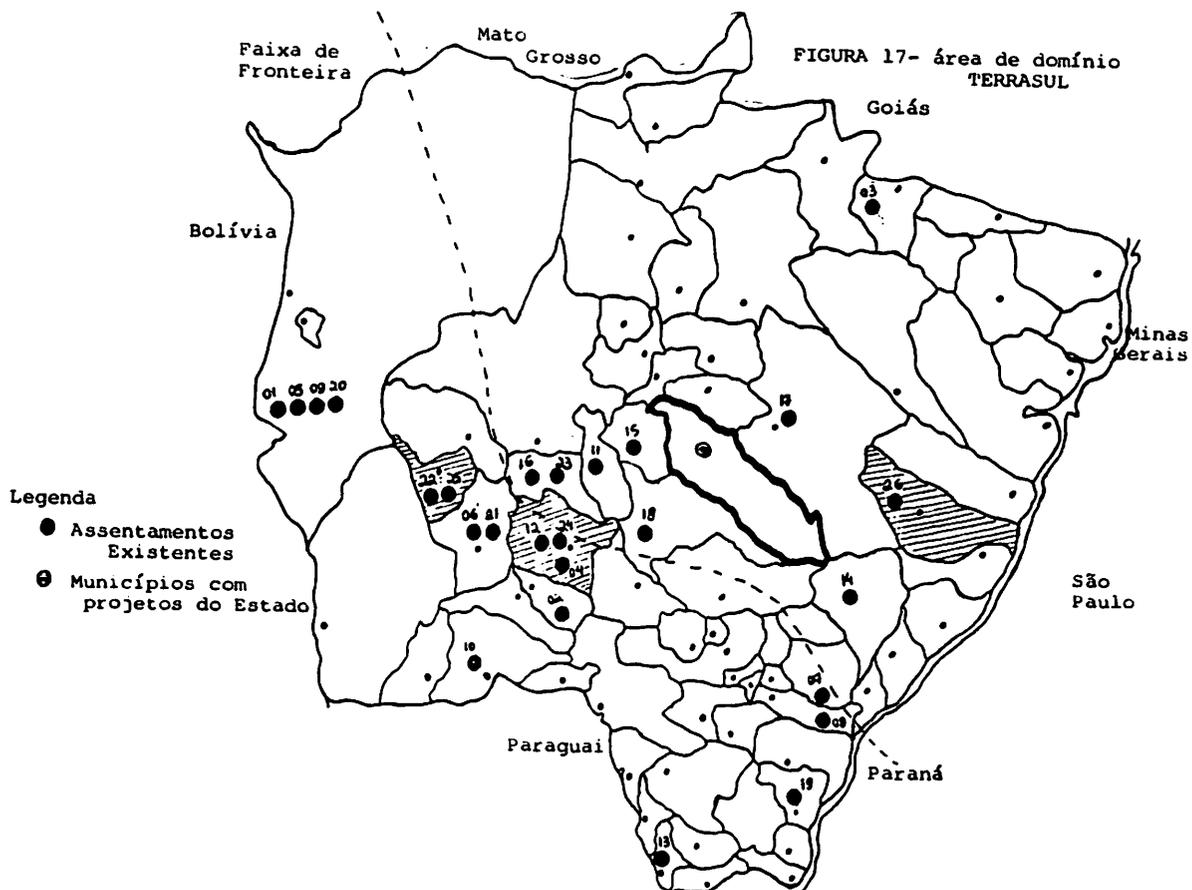
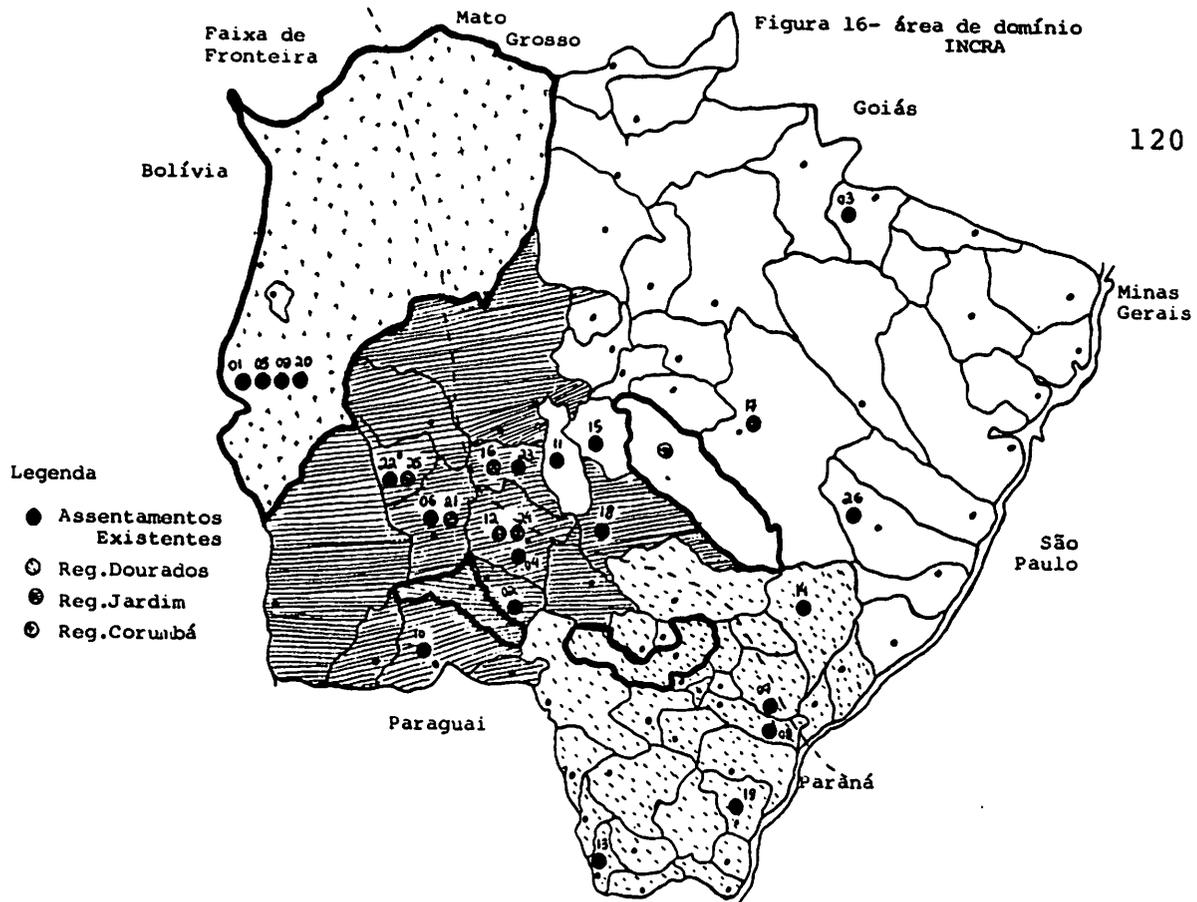
QUADRO 13. RESUMO DOS PROJETOS DE ASSENTAMENTO E REFORMA AGRÁRIA
NO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL.

Nº DE ORDEM	NOME DO PROJETO DE ASSENTAMENTO	ÁREA (ha)	Nº DE FAMÍLIAS ASSENTADAS	ANO DE CRIAÇÃO	MUNICÍPIO	COMPE- TÊNCIA
01	TAMARINEIRO	3.811,5892	133	1.984	CORUMBÁ	INCRA
02	REDIRADA DA LAGUNA	1.288,7334	89	1.985	GUIA LOPES DA LAGUMA	"
03	SUCURIU	15.978,3376	239	1.985	CHAPADÃO DO SUL	"
04	NIOAQUE	10.587,4535	368	1.985	NIOAQUE	"
05	URUCUM	1.962,4649	84	1.986	CORUMBÁ	"
06	GUAICURUS	2.772,3164	129	1.986	BONITO	"
07	NOVO HORIZONTE	16.580,3788	752	1.986	NOVO HORIZONTE DO SUL	"
08	NOVA ESPERANÇA	2.757,0121	109	1.986	JATEÍ	"
09	MATO GRANDE	1.264,3543	47	1.987	CORUMBÁ	"
10	ITÁ	1.503,9075	46	1.987	BELA VISTA	"
11	MARCOS FREIRE	5.269,0403	186	1.987	DOIS IRMÃOS DO BURUTI	"
12	COLÔNIA NOVA	1.314,1489	94	1.987	NIOAQUE	"
13	SÃO JOSÉ DO JATOBÁ	2.530,9273	136	1.987	PARANHOS	"
14	CASA VERDE	29.859,9889	471	1.987	NOVA ANDRADINA	"
15	CAMPO VERDE	1.918,5467	60	1.987	TERENOS	"
16	MONJOLINHO	9.525,2207	285	1.988	ANASTÁCIO	"
17	PEDREIRA	87,9214	10	1.988	RIBAS DO RIO PARDO	"
18	CAPÃO BONITO	2.585,3984	132	1.989	SINDROLÂNDIA	"
19	INDAIÁ	7.340,6719	633	1.989	ITAQUIRAÍ	"
20	TAQUARAL	10.013,9698	394	1.989	CORUMBÁ	"
21	ITARARÉ	2.996,5321	96	1.987	BONITO	"
22	SUMATRA	4.719,8113	149	1.991	BODOQUENA	"
23	SÃO MANOEL	3.898,8076	122	1.992	ANASTÁCIO	"
24	PAD. DO BRASIL	2.500,0000	227	1.984	ONIOAQUE	ESTAD
25	CANAÃ	4.419,2385	216	1.985	BODOQUENA	"
26	SANTA R. DO PARDO	1.482,1449	45	1.991	SANTA RITA DO PARDO	"

TOTAIS **** ÁREA 150.040,9164
FAMÍLIAS 5.252

FONTE: INCRA, 1993.

Paradoxalmente, dos três projetos de responsabilidade do TERRASUL, dois estão localizados em faixa de fronteira, e dos 23 projetos de responsabilidade do INCRA, 8 se encontram na área de jurisdição do Estado (Figura 16 e 17). Segundo documentos oficiais constatou-se que inicialmente o INCRA atuava, na faixa



de fronteira com a Bolívia e Paraguai em uma área de aproximadamente 13.709.400 ha, considerada indispensável a segurança e desenvolvimento nacional, conforme disposições da Lei nº 6.634, de 02 de maio de 1979. Hoje, segundo depoimento, o INCRA vem atuando de forma mais específica, em áreas de imóveis rurais declarados de interesse social para fim de desapropriação, com vistas a efetivar a implantação do Programa de Reforma Agrária.

Com referência a proximidade geográfica das organizações, verifica-se, através dos dados, que o processo interativo impõe uma abordagem sócio-técnica fundamentada em três premissas básicas, a saber:

- a) Os sistemas existem dentro de sistemas;
- b) Os sistemas são abertos e caracterizados por um processo de intercâmbio infinito com seu ambiente, que são os outros sistemas;
- c) As funções de um sistema dependem de sua estrutura. A perfeita interação permite a sobrevivência do conjunto.

Sem enveredar para o fisiologismo, fica patenteado que quando o intercâmbio cessa, o sistema se desintegra, isto é, perde suas fontes de energia. Esta visão compreensiva, abrangente e gestáltica de um conjunto de coisas complexas, para obter uma configuração total, ilustra o imperativo da proximidade geográfica para manutenção de um contínuo intercâmbio de matéria, energia e informações, na busca da homeostase e negentropia, permitindo

ou fluidificando a inter-relação e integração de assuntos que são, no mais das vezes, de natureza completamente diferentes.

Para consecução de suas atividades, a EMPAER conta com oito escritórios regionais e setenta locais que dão à empresa representatividade e penetração em todo o interior do Estado (Figura 18). A nível de Programa TERRA as organizações nos dois níveis governamentais poderiam se utilizar dessa infra-estrutura para atingir seus objetivos, a custos operacionais relativamente minimizados. Pode-se também observar, uma centralização das regionais no Sul do Estado, próxima à faixa de fronteira (Figura 19). É de se estranhar que a maioria das regionais do INCRA também se encontrem na mesma região e, mais estranho ainda, onde não existe projeto de assentamento (Figura 16). Acredita-se que a interação passa inexoravelmente pela reestruturação geográfica, univocidade das regionais e intercomplementaridade dos escritórios locais.

Entretanto, paradoxalmente, os dados coletados indicam a proximidade como fator obstaculizante para o processo interativo. Para os informantes esta proximidade significa perda de identidade, domínio e ingerência política. Pode-se perceber que a visão dos executivos está além do constructo teórico. Sugere-se que o fenômeno seja analisado na ótica da ideologia do poder, já que a nível institucional, os dirigentes opinam para uma descentralização do processo decisório a nível de execução, e de uma centralização, a nível financeiro e de informações.

Figura 18- área de domínio EMPAER

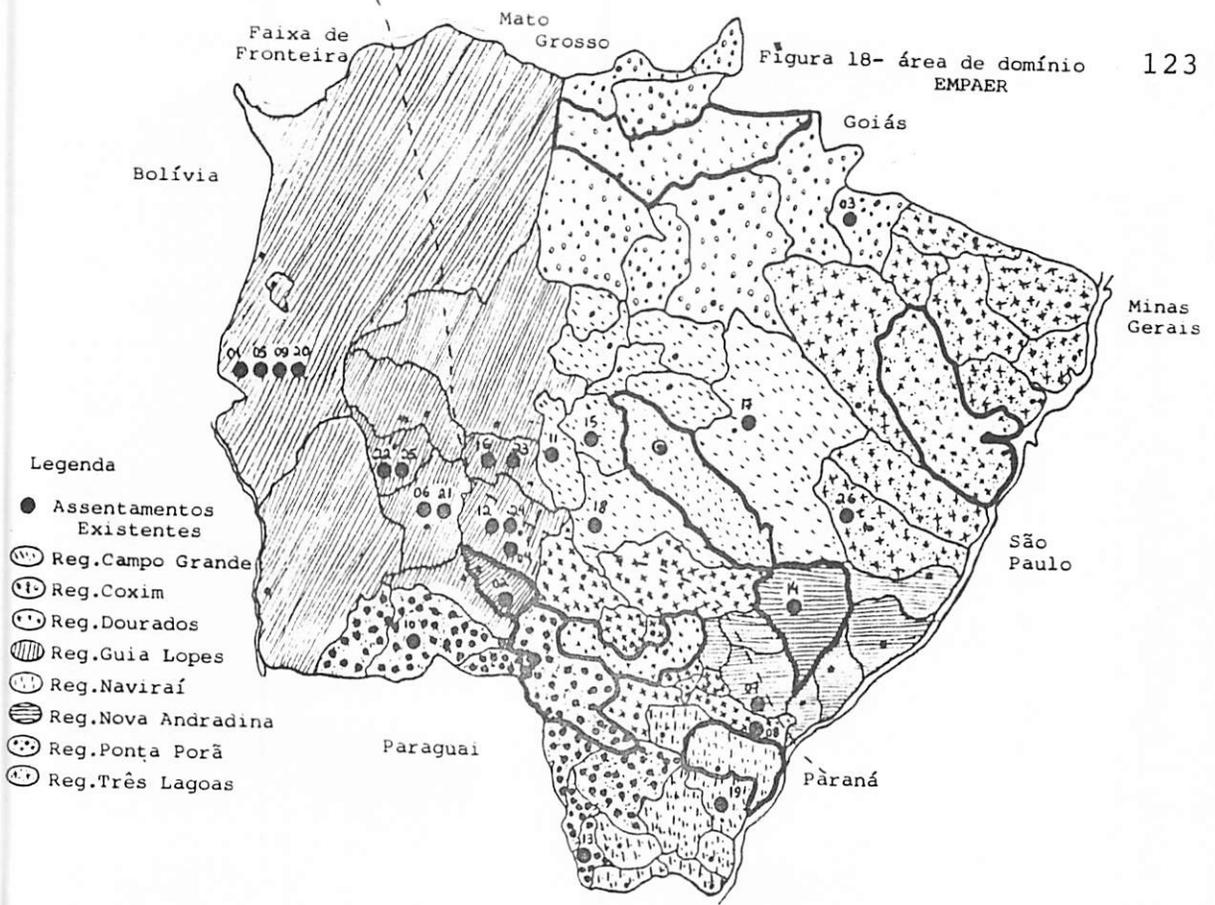
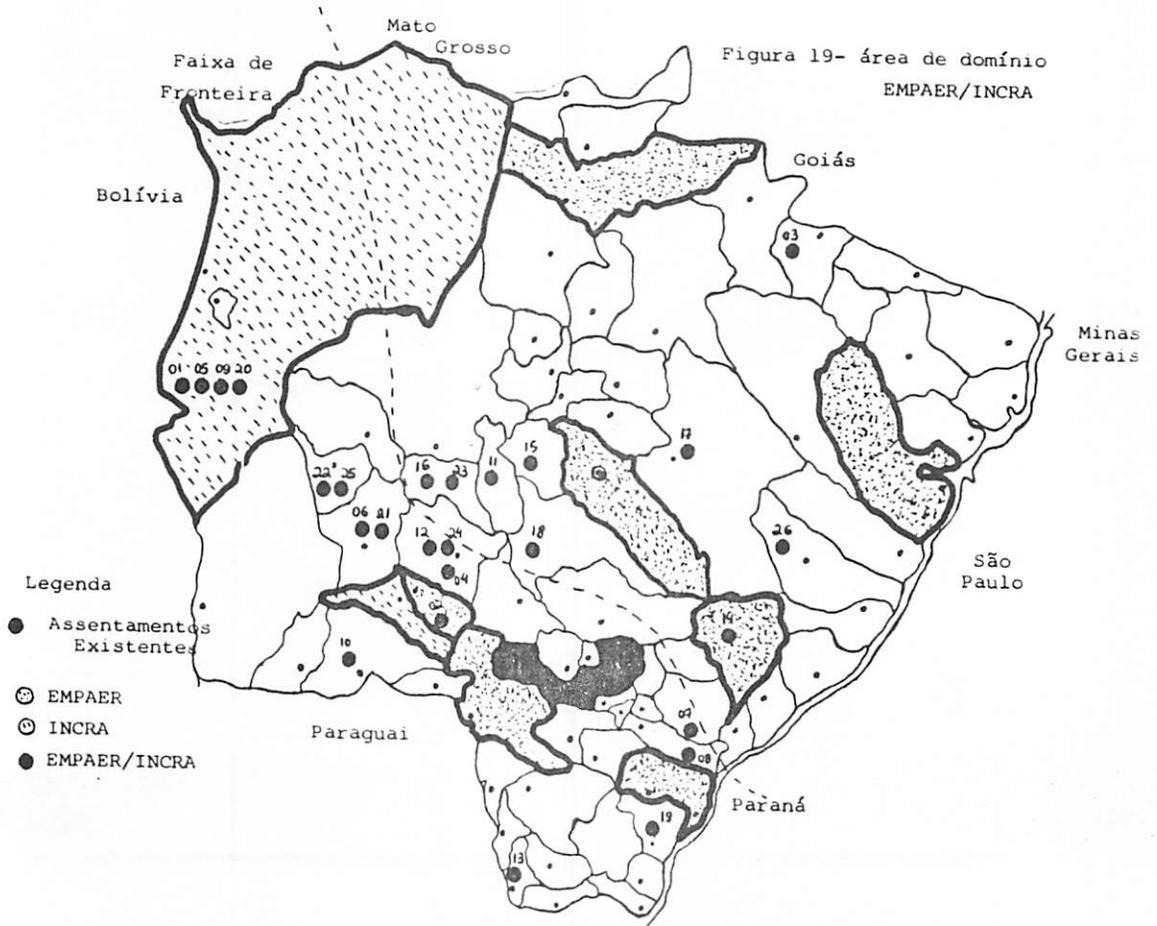


Figura 19- área de domínio EMPAER/IN CRA



Para todos os entrevistados, a amplitude do conjunto de organizações comprometidas com o programa (15) impõe uma quantidade incomensurável de vínculos, que as poucas reuniões (bimestrais) não conseguem estabelecer uma relação institucional de qualidade satisfatória. Vale ressaltar que a nível operacional estas relações são mais fortes, não só pelo número reduzido de organizações a nível operacional como também pela informalidade nas suas relações. Para a maioria dos informantes os problemas, a nível operacional, são resolvidos pelo telefone, mas são extremamente complicados a nível formal, pelos dilemas e disfunções da burocracia (burocratismo).

As interações organizacionais são efetivas na medida do grau de satisfação que podem trazer e na medida das consequências de suas complexidades. O que é bom para uma organização pode ser ruim para outra; entretanto, o processo interativo também está relacionado com o poder político e dependência de recursos. Há casos em que os usuários são beneficiados, enquanto as organizações sofrem (EMPAER); há casos ainda em que as relações podem ser eficientes do ponto de vista de recursos e danosas para as organizações e clientes. (INCRA/SECAP).

ALDRIC (1979) cita que as organizações nunca estão estritamente ligadas umas as outras, mas ligam-se apenas na medida em que precisam uma das outras para subsistir. De fato, para três organizações pesquisadas, os processos de interação são justificados pelos acordos formalizados envolvendo os convênios

(INCRA/EMAPER, INCRA/TERRASUL, TERRASUL/EMPAER); para outras três o objetivo de interação registra-se apenas por atos compulsórios determinados em instâncias superiores (SECAP/TERRASUL, SECAP/EMPAER). Pode-se perceber, através das informações, não só insatisfação no que diz respeito ao processo, bem como, as fortes resistências a tais determinações, pois, como já foi dito, o processo interativo representa maiores controles e uma conseqüente perda de autonomia e autoridade. Para duas outras organizações o processo identificado foi a base de troca (SECAP/INCRA), que incorpora a noção de que as organizações precisam adquirir recursos e de que a troca é o mecanismo principal pelo qual isso ocorra. A troca entendida como qualquer atividade voluntária prevista para realização de metas com objetivos, determina funções para a SECAP: de coordenação, supervisão e acompanhamento dos convênios das entidades vinculadas (EMAPER/TERRASUL), por recursos do INCRA destinados a operacionalização e investimentos no programa. Pode-se perceber que a base de troca enfatiza a importância dos recursos para as organizações envolvidas e para o programa Terra. Os recursos do INCRA, viabilizam as ações de Assistência Técnica e Extensão Rural dos Assentados).

A posição de subordinação imposta a maioria das organizações, não só pelas normas como também pelos convênios, tem gerado quebras sistemáticas na hierarquia a nível gerencial, práticas e jogos de poder, que muitas vezes geram intransigências

administrativas que inviabilizam as fontes e os processos de alocação de recursos necessários à sobrevivência da organização em termos burocráticos e de prestação de serviços.

As diferenças ideológicas não só a nível organizacional, mas também à nível gerencial, tem se tornado fator de conflito, interorganizacional e interpessoal. Pode-se perceber na pesquisa que as relações regidas pelos acordos formalizados estabelecem um padrão específico de interação e um prazo de vigência para que elas aconteçam, por isto são melhores absorvidas pelas organizações.

De forma geral as análises das relações interinstitucionais estão voltadas para a operacionalização dos programas em detrimento do processo decisório e a razão disso, tem sido a crença de que uma melhor coordenação levaria a um aperfeiçoamento operacional do sistema e a custos mais baixos. Pelo exposto, observa-se uma redução sistemática nas análises do processo interativo dos conjuntos e redes organizacionais a nível gerencial, bem como do supersistema (ambiente geral) no que diz respeito às variáveis ecológicas, tecnológicas, culturais, políticas, legais e econômicas.

Enfim, não há nenhum subsídio de natureza sócio-técnica, à nível de informação sistematizada, capaz de estabelecer estratégias para as relações interinstitucionais que garantam a maximização e efetividade do Programa Terra.

Por conta dos efeitos ambientais sobre as organizações do Programa Terra, verificou-se, na análise, que para todas as organizações pesquisadas dada a falta de estabilidade econômica no País, derivada de políticas globais que visam apenas ao resgate da dívida externa e a queda da inflação (variável econômica), inviabilizou-se o programa em vários sentidos.

Na verdade, pode-se perceber que o avanço da intervenção do Estado nas áreas de desenvolvimento rural materializou-se somente nos setores onde se podem criar mecanismos de financiamento autônomos em relação ao orçamento das estatais (ex. Procera, Proagro). A inadequação dos mecanismos de financiamento das políticas de desenvolvimento é responsável, em parte, pelos reduzidos graus de efetividade alcançados no programa. Neste sentido, os reflexos da política econômica no estreitamento da intervenção estatal, nas áreas de Reforma Agrária, são bastante nítidos. Primeiro, porque a recessão da economia causa efeitos imediatos sobre o nível de renda e emprego, aumentando substancialmente as carências sociais do campo e recriando condições para a emergência de novas demandas pelo programa (aumento do nº de acampados). Segundo, em face dos objetivos de uma política de estabilização nacional, são realizados cortes orçamentários, a fim de reduzir os gastos públicos, afetando à execução dos programas de desenvolvimento rural (falta recursos para aquisição de terra).

A despeito da carência de recursos destinados ao programa, evidenciou-se, através da pesquisa, a incapacidade do setor público em racionalizar seus projetos em termos econômicos e, em função disso, executá-los sem desembaraços. Com escassez e instabilidade de recursos, cresce a descrença nos resultados, o que determina ineficiência nas ações do governo e inadequação às demandas existentes.

Outro fator obstaculizante de origem ambiental para o programa é a existência de uma legislação agrária vigente, pouco clara, dúbia e com extensas margens para interpretações e contestações de ações protelatórias (variável legal). Por falta de leis suplementares ao capítulo III da Constituição de 1988, que trata da política agrícola, fundiária e da Reforma Agrária, os órgãos responsáveis pela implementação do programa e dos projetos de assentamentos terminam por realizar uma intervenção "expost", com ações posteriores à deflagração de um conflito social ou invasão de terras.

Isto acontece no Mato Grosso do Sul, em face do crescente número de famílias que migram em busca de terras e que terminam acampadas ao longo das rodovias por tempo indeterminado, gerando insegurança e focos de tensões com a população local. Segundo depoimentos colhidos na pesquisa, o governo não conta com reservas de terras nem com recursos para aquisição de novas áreas e isto tem levado as famílias de sem terras a invadir as propriedades, de maneira desordenada, induzidas por pressões

sociais ou por forças da ação de profissionais que se interessam pelo crescimento dos movimentos.

A falta de complementação dos artigos 184 e 185, que tratam da desapropriação por interesse social para fins de Reforma Agrária e dos conceitos de propriedade produtiva, tem forçado os órgãos federais a lutar pela desapropriação em todas as instâncias judiciais, o que arrasta as sentenças por vários anos.

Outros fatores ambientais apontados na pesquisa por metade dos entrevistados dizem respeito a:

- clima político e ideológico contrário ao programa (variável política);
- falta de terras favoráveis para desapropriação (variável ecológica);
- crescimento substancial do contingente de sem terras em acampamentos (variável social);
- grande heterogeneidade da clientela a ser beneficiada, derivada dos fluxos migratórios de outros Estados, (variável demográfica).

Bastante expressivos, na ampliação dos problemas das relações institucionais, são os processos de descontinuidade administrativa vividos pelos órgãos da administração pública federal, visto que a cada gestão evidenciam-se mudanças de enfoque, reformulação de propostas, planos e programas, portarias conflitantes, novas comissões e outros. É fato notório que as

organizações públicas já são naturalmente afetadas pelos rodízios de autoridades, fator de descontinuidade administrativa que perturba a condução dos negócios públicos e desafia a atividade gerencial e organizacional. As mudanças de Presidente da República, Ministro de Estado e Presidente do INCRA chegaram a paralisar os repasses e a programação dos projetos em cerca de 180, 45 e 30 dias, respectivamente. Deve-se ressaltar que o Programa ou Reforma Agrária implantado no Estado desde 1984 sofreu constantes transformações: oito Ministros, oito Presidentes do INCRA, criação e extinção do MIRAD, extinção e recriação do INCRA, criação da Secretaria Especial de Reforma Agrária. Essa descontinuidade e falta de compromisso para com o Programa Terra ainda o torna alvo de acentuadas pressões políticas e de, até mesmo, manipulações político-partidárias, porque coloca em jogo os vários interesses locais - poder, propriedade privada, latifúndio improdutivo, o controle eleitoral a nível Municipal.

As relações institucionais vêm, de certa maneira, tentando dar, não só ao Governo como também ao programa, meios de adaptação às pressões ambientais, pois, através de um trabalho conjunto e de união de forças junto ao Governo Federal, têm, bem ou mal, conseguido transferir centenas de famílias acampadas para outros Estados (140 e 1000 famílias para o AM e MT, respectivamente) em função da disponibilidade de terras públicas, objetivando reduzir o clima de tensão existente.

Outro fator preocupante para as organizações implementadoras do Programa, diz respeito ao grande nº de abandono de lotes, nos primeiros anos de assentamento, visto não só pela inadaptação às condições adversas dos assentamentos, como também pela heterogeneidade cultural dos beneficiários e, ainda, por falta de critérios pertinentes do processo de seleção e indução dos beneficiários.

O descaso dos axiomas teóricos desta prática administrativa tem aumentado consideravelmente a especulação imobiliária rural e o surgimento da profissão de "sem terras", que são elementos reincidentes em vários projetos de assentamentos.

Vale observar que das organizações envolvidas no Programa Terra, muitas estão comprometidas com mútuos processos de adaptação. Embora todas busquem um equilíbrio, raramente o mesmo será alcançado em virtude das várias mudanças ambientais que ocorrem no Programa. As interações organizacionais exigem constantes ajustamentos e flexibilidade do conjunto.

Pode-se afirmar que muito pouco se tem feito para analisar sistematicamente a lógica e o impacto dos processos de interação organizacional e, sobretudo, interorganizacional, na modelagem, instrumentalização e implementação de políticas públicas.

O Programa Terra é formulado por um conjunto organizacional a nível decisório, com poderes de articular as organizações envolvidas no programa; entretanto, pode-se observar que a unanimidade dos informantes não percebem a sua organização em

contexto sistêmico. Desta maneira, cada uma executa suas ações independentemente das outras organizações envolvidas no processo.

A idéia básica do uso de comissões interorganizacionais é de se complementar as ações do governo, embasada nas especialidades das organizações envolvidas, onde os resultados produzidos e alcançados sejam a soma de esforços comuns, exequíveis e eficazes bem maiores do que a soma de ações isoladas de cada organização.

Segundo os informantes da pesquisa, "o processo interativo existe só nos objetivos, na execução é cada um por si". A nível gerencial estratégico, os coordenadores percebem o processo interativo como funcional e formalmente organizado; entretanto, fazem restrições ao processo, tanto internamente, na disputa do poder, como externamente, na dependência das definições dos recursos federais principalmente.

A criação de um programa federal, envolvendo inúmeras organizações, interesses e influências, pode até fugir da preponderância direta dos dirigentes que estão no poder, mas na medida em que ele é implantado, as ligações e coalizões vão determinando os blocos de poder.

A nível operacioanal, verificou-se na ótica dos coordenadores do programa, que o processo interativo é relativamente baixo, indicando que poucas vezes ele esteve presente, o que caracteriza o uso de ações isoladas.

Finalizando, cumpre dizer que todos os esforços, instrumentos operativos e de controle, todo o pessoal diretamente

envolvido, etc..., não conseguiram, no ano de 1992, resultados positivos no Programa Terra, porque as decisões políticas para tais fins não foram adotadas a tempo e na forma prevista. As decisões nos grupos surgiram como fruto da natural despersonalização de responsabilidade das comissões de forma geral, onde os participantes passaram a assumir uma atitude passiva, altamente alienada de sua real função. Pode-se antever que tais comissões rejeitam qualquer atitude de censura e aferição de responsabilidade sobre qualquer um de seus integrantes ou sobre a mesma.

A pesquisa indicou que o Programa Terra é mais uma política pública que constitui o reflexo direto de interesses econômicos e políticos de grupos, que detêm, total ou parcialmente, o controle do aparato do Estado, ficando sua eficácia diretamente dependente desta realidade.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A despeito de um sistema de organizações relativamente complexo envolvendo os dois níveis de governo e apesar da existência de uma política de Reforma Agrária relativamente definida pela constituição, pode-se constatar, como o preconizado na assertiva introdutória, que os resultados do Programa **TERRA**, no ano de 1992, foram realmente inexpressivos e as causas principais do insucesso do programa foram a instabilidade política do período, a escassez, a falta de equanimidade e fidedignidade na liberação de recursos e a falta de leis complementares que regulamentassem o pressuposto constitucional.

Por outro lado, o estudo identificou um processo interativo formal a nível estratégico bem definido no papel; contudo, a nível informal, além da falta de comprometimento com o programa, as organizações repassadoras de recursos assumem uma posição fiscalizadora e burocratizada prejudicando a fluidez do processo e originando resistências insuperáveis por parte das instituições de ponta do sistema.

A nível tático e no contexto formal, esta resistência à supervisão cerrada tem sido um obstáculo a intercomplementaridade interinstitucional no contexto operacional, daquelas organizações responsáveis pelas ações na ponta do sistema.

Segundo os dados, pode-se concluir que o desempenho dessas instituições na consecução do Programa TERRA esteve muito aquém dos recursos liberados. E em termos interativos, as ações efetivadas envolveram inexoravelmente relações informais e vínculos interpessoais a nível político e de gerência. O processo de interação institucional não se efetiva somente a partir da formação de comissão, é também uma questão relacionada, à receptividade, relações de autoridade, comando e tomada de decisão sobre as quais as pressões interativas atuam, obtendo maior ou menor influência à medida em que põe em "xeque" padrões reconhecidos de prestígio social, de luta pelo poder e individualismo.

Podemos ainda afirmar que os elementos de competição, cooperação e conflito, com manifestações concretas no programa variam de acordo com o grau de intensidade e frequência das interações institucionais e com as particularidades (variáveis ambientais) de cada situação, dentro do macrosistema Programa Terra.

Com respeito a Política de Reforma Agrária consiste apenas em uma reação do Estado aos movimentos sociais no campo, visando neutraliza-los através do assentamento e da prestação carente de

alguns serviços básicos e de apoio a produção, a fim de restabelecer a dominação política e ideológica sobre os assentados do Mato Grosso do Sul. A Reforma Agrária é uma bandeira que interessa em particular apenas aos trabalhadores que ainda veem no campo uma perspectiva de ocupação produtiva e de acesso a terra.

6. SUGESTÕES

A análise institucional e operacional do Programa **TERRA** representa um processo de significativa dimensão e complexidade, requerendo conclusões prudentes que visem muito mais a subsidiar e direcionar esforços do que avaliar acertos e erros de decisões e ações do Governo do Estado de Mato Grosso do Sul.

Em face desta conclusão, urge que sejam adotadas medidas no sentido de reestruturar as organizações na busca do concesso de suas ações; para tanto, deve-se proceder pesquisas no âmbito do desenvolvimento organizacional a fim de buscar melhores formas de relacionar funções, pessoas e fatores físicos sempre no sentido de maximizar recursos e minimizar esforços para a consecução dos objetivos, planos e metas.

Impõe-se, ainda, treinamento e desenvolvimento de recursos humanos envolvidos no âmbito institucional do sistema Programa **TERRA** objetivando a compreensão global do processo e da abordagem sócio-técnica como fator de maximização de energia sistêmica e

como condição "sine qua non" da negentropia e homeostase dinâmica.

Pesquisas na área de finanças públicas se impõem, principalmente na área orçamentaria, a fim de capacitar o setor público para efetuar cortes orçamentários equitativos e não lineares, bem como, elaborar cronogramas coerentes com as atividades e ações executadas ao longo do tempo, e, ainda, capazes de estabelecer mecanismos de controles mais burocráticos e menos burocratizados.

Por fim, este trabalho sugere pesquisas concentradas na área de ideologia do poder, principalmente no que tange a: fontes de poder, estrutura de poder, práticas e jogos de poder e tudo nesse campo que possa desobstruir os entraves funcionais das organizações envolvidas no Programa **TERRA**; daí indentificar as necessidades dos recursos humanos interinstitucionais e, através do exercício da dinâmica de grupo, do psicodrama e outras práticas de minimização de conflitos, estabelecer um clima e moral organizacional capaz de subsidiar um processo de mudança na busca incessante da qualidade da prestação dos serviços, à sociedade.

7. RESUMO

Em face das exigências de relações interinstitucionais e ação conjunta na consecução do Programa Terra, no Estado de Mato Grosso do Sul, baseado no princípio de coparticipação e responsabilidade de todas as instituições públicas comprometidas com os resultados a serem alcançados pelo referido programa, este trabalho teve como objetivo investigar o processo interativo à nível decisório desta ampla articulação das organizações citadas. Os dados foram obtidos através da análise de documentos oficiais e de entrevistas padronizadas e orientadas através de roteiro e formulário específico. A análise partiu, a priori, de uma visão estrutural dessas organizações e, a posteriori, de uma visão holística das relações interorganizacionais indentificando-se níveis de intensidade, formas de relações e fatores situacionais. Procedeu-se também a uma análise fenomenológica dos conflitos e da complexidade do ambiente interorganizacional nos dois níveis de governo e na consecução do programa.

A despeito de toda complexidade do sistema analisado, pode-se concluir que os resultados do programa, no ano de 1992, foram inexpressivos em face da instabilidade política; a escassez e falta de fidedignidade na liberação dos recursos aprovados e a falta de leis complementares que regulamentassem o pressuposto constitucional. Desta maneira, o processo interativo está diretamente relacionado com o poder político e a dependência de recursos, condicionando as ações efetivadas à relações informais e a vínculos interpessoais a nível político e gerencial.

8. SUMMARY

Due to the demands for inter-institutional relationships and joint action for the Land Program obtainment, in the state of 'Mato Grosso do Sul', based on the co-participation principle and responsibility of all public institutions involved in the results to be achieved by the referred program, this work had the objective to investigate the inter-active process at the decisive level on this ample articulation of the cited organizations. The data were obtained through the analysis of official documents and standardized interviews oriented by guidelines and specific forms. At first, the analysis came from a structural view of these organizations and then from a holistic view of the inter-organizational relationships, identifying intensity levels, kinds of relationships and situational factors. Also a phenomenological analysis of the conflicts and complexities of the inter-organizational environment at the two government levels and at program obtainment was done.

In spite of the complexity of the analysed system, it can be concluded that the program results in 1992 were inexpressive considering the political instability, the scarcity and lack of credibility in the liberation of funds and lack of supplemental laws to regulate the former constitution. Thus the inter-active process is directly related to the political power and reliance on funds, conditioning the effectuated actions to informal relationships and to inter-personal bonds at political and managerial levels.

8. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

01. ABRAMOVAY, R; CARVALHO FILHO, J.J. & SAMPAIO, P.A. Lei agrária: cuidado com o otimismo. *Revista de Reforma Agrária*, Campinas, 23(1):100-6, jan/abr. 1993.
02. _____. A regulamentação da lei agrária. *Revista de Reforma Agrária*, Campinas, 22(3):77-80, set/dez. 1993.
03. ALDRICH, H.E. *Organizations and environments*. New Jersey, Prentice-HALL, 1979. 273p.
04. ALENCAR, E.; MURAD, B.T.M; LISBOA, J.M.M; CIMINO, P.C. & RIBEIRO, J.C.A. Administração municipal e associações comunitárias: participação social ou patronagem? In: **REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**, 15, Belo Horizonte, 1991. *Anais...* Belo Horizonte, 1991. V.6, p.201-14.

05. AMSTALDEN L.F.F. A reforma agrária no governo Collor.
Revista de Reforma Agrária, Campinas, 22(3):72-6, set/dez.
1992.
06. AREZZO, D.C. Colonização. Brasília, Fundação Petrônio
Portela, 1982. 57p.
07. AZEM, E.P.; SANTOS, M.M.P.C.A & MOYSÉS, N.M.N. O suds/RJ e a
municipalização - um processo em andamento. **Revista de
Administração Pública**, Rio de Janeiro, 25(2):4-30, abr/jun.
1991.
08. BLAU, P.M. & SCOTT, W.R. **Organizações formais: uma abordagem
comparativa**. São Paulo, Atlas, 1970. 293p.
09. CAPLOW, T. **Principles of organization**. New York, Harcourt
Brace Jovanovich. 1984. 123p.
10. CAVALCANTE, B.S. Gestão pública integrada: implicações para a
formulação de teorias. **Revista de Administração Pública**,
Rio de Janeiro, 25(3):173-84, jul/set. 1991.
11. CHIAVENATO, I. **Teoria geral da administração**. São Paulo,
McGraw-Hill, 1987. 606p. 2v.

12. COHN, A. As grandes questões de administração das políticas sociais (r.h.): de instituídos a instituintes. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 23(1):25-31, jan/mar. 1988.
13. CONTINI, E. Reforma agrária PNRA - realidade ou utopia? **Revista de Economia Rural**, Brasília, 23(4):503-14, out/dez. 1985.
14. CUNHA, A.J. **Ensaio de administração dialética - enfoque humanizante**. Belo Horizonte, UNA, 1978. 81p.
15. DALLAND, R.T. Burocracia no Brasil: atividades de executivos civis de alto nível em relação a mudança. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 7(4):52-78, out/dez. 1973.
16. DARTIGUES, A. **O que é fenomenologia**. Rio de Janeiro, Eldorado Tijuca, 1973. 163p.
17. ETZIONI, A. **Organizações complexas, estudo das organizações em face dos problemas sociais**, São Paulo, Atlas, 1973. 446p.

18. ETZIONI, A. **Organizações modernas.** São Paulo. Pioneiras, 1984. 190p.
19. FACHIN, R.C. & SILVA, L.C.M. O Comportamento político do dirigente estatal na formulação de estratégias. **Revista de Administração de Empresa**, Rio de Janeiro, 24(4):243-52, out/dez. 1984.
20. FETTER, Jr. A.A. Administração para o desenvolvimento e desenvolvimento administrativo: conceitos, relações e estratégias. In: GARCIA, F.C, Cood, **Modernização Administrativa**; coletânea de monografias. Brasília, IPEA-SEMOR. 1978. p.300-39.
21. FISCHER, T. & TEIXEIRA, A. Poder local e participação. Espanha/Brasil perspectivas constitucionais, avanços e limites. In: **REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**, 13, Belo Horizonte, 1989. **Anais...** Belo Horizonte, 1989. V.3, p.1575-89.
22. GALTUNG, J. Institutionalized conflict resolution: a theoretical paradigm. **Journal of Peace Research.** New York. 2(4):348-96, 1965.

23. GARCIA, R.C. Debates, PNRA: intensões e possibilidades. **Caderno de Difusão de Tecnologia**, Brasília, 5(43):165-85, jan/dez. 1988.
24. GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisas**. São Paulo, Atlas, 1988. 154p.
25. GOODE, W.J. & HATT. P.K. **Métodos em pesquisa social**. São Paulo, Nacional, 1973. 488p.
26. GUIDA, F.A. **Panorama geral da administração**. Rio de Janeiro, Campus, 1980. 328p.
27. HAGUETE, T.M.F. **Metodologia qualitativas na sociologia**. Petrópolis, Vozes, 1987. 163p.
28. HALL, R.H. **Organizações: estrutura e processo**. Rio de Janeiro, Prentice-HALL, 1984. 259p.
29. JATOBÁ, J. **Desigualdade do desenvolvimento brasileiro: uma visão abrangente com especial atenção para a agricultura e a política agrícola**. **Revista de Economia Rural**, Brasília, 19(3):363-76, jul/set. 1981.

30. KAST, F.E. & ROSENZWEIG, J.E. **Organização e administração: um enfoque sistêmico.** São Paulo, Pioneira, 1980. 377p.
31. KAST, R.L. As habilidades de um administrador eficiente.
In: **BIBLIOTECA HARVARD DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESA.** São Paulo, Abril, 1975. v2, cap. 3, p. 3-14.
32. KATZ, D. Approaches to managing conflict. In: KAHN, R.L. & BOULDING, E. **Power and conflict in organizations.** New York, Basic Books, 1978. p.79-98.
33. LEAL, S.M.R. Fragilidade financeira do setor público. **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, 24(3):89-114 mai/jul. 1990.
34. LEVINE. S. & WHITE. P.E. Exchange as conceptual framework of the study of interorganizational relationships.
Administrative Science Quarterly, New York, 5(1):583-610, mar. 1983.
35. LITWAK. E. & HYLTON. L. Interorganizational analysis: a hypothesis on coordinating agencies. **Administrative Science Quarterly.** New York, 6(1):395-420, mar. 1982.

36. LOBO, T. Descentralização - uma alternativa de mudança.
Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 22(1):14-24, jan/mar. 1988.
37. MACHADO, F.A. As possibilidades de controle social das políticas públicas. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 22(1):32-49, jan/mar. 1988.
38. MARRETT, C.B. On the specification of interorganizational dimensions. Sociology and Social Research, 56(1):83-99, Oct. 1971.
39. MARTINS, V.L.A.B. Avaliação de projetos públicos: fracasso de um projeto de clonização ou imposição de problemática. Belo Horizonte, UFMG, 1987. 115p. (Tese MS).
40. MATTOS, A.M. Organização uma visão global: introdução - ciências - arte. Rio de Janeiro, FGV, 1980. 549p.
41. MAXIMIANO, A.C.A. Introdução a administração. São Paulo, Atlas, 1985. 315p.
42. MELLO, D.L. O papel dos governos municipais no processo de desenvolvimento nacional. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, 3:27-45, jul/set. 1988.

43. MELO, M.A.B.C. O padrão brasileiro de interação pública no saneamento básico. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 23(1):84-102, jan. 1989.
44. MORAES, S.H.N.G. A constituição de 1988: retrocesso e perspectivas de questão agrária. *Revista de Reforma Agrária*, Campinas, 19(2):73-82, ago./nov. 1989.
45. MOTTA, F.C.P. *Teoria geral da administração: uma introdução*. São Paulo, Pioneira, 1982. 210p.
46. _____ & PEREIRA L. C. B. *Introdução à organização burocrática*, São Paulo, Brasiliense. 1988. 312p.
47. PINTO, A.L. & DOMINI, W.G. O contexto institucional do setor saúde e sua relevância para o sud's. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 25(3):139-54, jul/set. 1991.
48. PRADO Jr, C. *Questão agrária*. São Paulo, Brasiliense, 1987. 210p.
49. REZENDE, F. & BRASILEIRO, A.M. Repartição de encargos públicos entre níveis de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 18(3):66-87, jul/set. 1984.

50. RIVERA, R.C.P. A formação do técnico rural de nível médio no nordeste brasileiro. João Pessoa, UFPB, 1983. 168p.
(Tese MS).
51. SALAMENE, G. História da reforma agrária. Apontamentos de aula.
52. SELZENICK, F. Tva and the grass roots. New York, Harper and Row, 1966. 294p.
53. SILVA, J.G. Reforma agrária na constituição federal de 1988: uma avaliação crítica. *Revista de Reforma Agrária*, Campinas, 18(2):14-17, ago/nov. 1988.
54. SILVA, P. L. B. Políticas governamentais e perfis de intervenção: reflexões acerca da análise da intervenção estatal. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 20(2):3-28, abr/jun. 1986.
55. SMITH, G. Brazilian agricultural policy. 1950-1967. In: ELLIS, H. *Enssays on the economies of Brasil*. California, University of California, 1969. 265p.

56. SOUZA, J.C.W. Racionalismo para quem? In: **REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**, 13, Belo Horizonte, 1989. **Anais ...** Belo Horizonte, 1989. V.2, p.1183-93.
57. TEXEIRA, S.M.F. I fórum de administração de políticas sociais. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, 21(4):2-8, out/dez. 1987.
58. VAN de VEN, A.H. & FERRY, D.L. **Measuring and assessing organizations**. New York, John Wiley and Sons, 1980. 298p.
59. WALDO, D. **Problemas e aspectos da administração pública**. São Paulo, USAID, 1966. 582p.

ANEXO

Dirigentes de Organizações

01 - Dentro do contexto histórico desta instituição, o Sr. acredita que ela vem cumprindo integralmente com os seus objetivos e metas preconizadas oficialmente?

Sim

Não

Justifique sua resposta.

02 - Outras instituições de caráter público ou privado tem atribuições e competências similares, com este órgão?

Sim

Não

a) Se sim, quais instituições?

b) Como este conflito é administrado.

03 - As relações institucionais ...

a) São vitais para a sobrevivência desta instituição.

b) São importantes para o funcionamento.

c) São de pouca utilidade, são dispensáveis.

d) Trazem problemas para consecução dos objetivos.

04 - Quais os fatores, na sua opinião, atrapalham as relações institucionais:

a) As pressões políticas (composição).

b) O burocratismo (excesso de normas, estatutos, regulamentos, convênios, etc...)

- c) A falta de vontade política e comprometimento com o programa de Reforma Agrária.
- d) A falta de recursos de maneira geral.
- e) Superposição de poder, (responsabilidades e autoridade) devido à falta de definição na distribuição dos encargos.
- f) Os objetivos diversificados das organizações.
- g) Os lentos e complicados trâmites do processo decisório.
- h) O alto grau de dependência dos recursos para a execução das metas.
- i) Outros, especifique.

05. Este órgão participa de alguma comissão que atue nas questões de Reforma Agrária no estado?

- a) Qual a função dessa comissão no programa.
- b) Quantas vezes ela se reuniu no ano de 92.
- c) Quantas vezes este órgão participou.

06. Dentro do programa de Reforma Agrária, quais as competências e atribuições que são delegadas a esta instituição e as demais envolvidas no processo.

07. Na concepção desta instituição quem no programa Terra:

- a) Formula diretrizes. _____
- b) Estabelece formas de atuação. _____
- c) Gerencia recursos financeiros. _____

- d) Tem funções de execução. _____
- e) Tem atribuições de fiscalização e controle. _____
- f) Imprime ações corretivas. _____
- g) Avalia resultados. _____
- h) Outras explique. _____

08. O fato do programa de Reforma Agrária exigir uma grande interação à nível institucional, não o torna alvo de acentuadas pressões políticas ou de tentativa de manipulação político partidária?

- Sim, explique Não, justifique.

09. As constantes mudanças estruturais e conjunturais do macro sistema, afetam a execução do programa.

- Sim Não

- Se sim, em que sentido.

- Se não, por quê.

10. Para atingir seus objetivos, a organização introduz estratégias diferentes de ação para cada organização, com a qual mantém relações institucionais, na concepção deste trabalho estas relações são demonstradas e descritas a seguir:

- a) **Competição:** Forma de rivalidade entre duas ou mais organizações, mediada ou não por um terceiro grupo, não envolve uma interação direta e cada organização busca por si só sua finalidade.
- b) **Negociação:** Refere-se a um acordo quanto à troca de bens ou serviços entre duas ou mais organizações. A negociação é um ajuste quanto a um comportamento futuro e satisfatório para ambas as partes. Envolve uma interação direta com outras organizações.
- c) **Cooptação:** É o processo de absorver novos elementos na liderança ou na estrutura de determinação da política de uma organização, como recurso para impedir ameaças à sua estabilidade ou existência.
- d) **Coalizão:** Refere-se a combinação de duas ou mais organizações para um objetivo comum; trata-se de uma forma extrema de interação. Duas ou mais organizações agem com uma só, em um processo decisório conjunto.
- e) **Conflito:** Refere-se a existência de atitudes ou interesses antagônicos e colidentes que se podem chocar. Os conflitos, embora não sejam desejáveis, são geradores de mudanças e desenvolvimento na organização.

Como o Sr. identificaria as relações do seu órgão com os demais envolvidos no programa:

Organizações	Tipo
/ INCRA CENTRAL	_____ A, B, C, D, E
/ INCRA	_____ A, B, C, D, E
/ SECAP	_____ A, B, C, D, E
_____ / TERRASUL	_____ A, B, C, D, E
/ AGROSSUL	_____ A, B, C, D, E
/ DIRETORIA FEDERAL DE AGRIC.e R.A.	_____ A, B, C, D, E

11. Na sua opinião, quais fatores limitaram a execução do programa de Reforma Agrária do MS. 86/91 em apenas 11% do assentamento das 41.200 famílias determinadas como metas no planejamento estratégico para o período referido.

12. Assinale quais os fatores obstaculizantes que mais afetam a execução direta do programa de Reforma Agrária.

a) falta de tecnologia avançada para o gerenciamento estratégico do programa. (Informática, Sensoriamento Remoto (imagens de satélite)).

b) clima político e ideológico contrário ao programa de Reforma Agrária.

- c) falta de estabilidade econômica, derivada de políticas globais que visam apenas ao resgate da dívida externa e queda da inflação.
 - d) crescimento substancial do contingente de sem terra em acampamentos, gerando insegurança e focos de tensões sociais.
 - e) grande heterogeneidade da clientela a ser beneficiada, derivada dos fluxos migratórios de outros Estados.
 - f) legislação Agrária vigente pouco clara, dúbia e com extensa margem para interpretações e contestações de ações protelatórias.
 - g) falta de terras para a desapropriação por interesse social.
 - h) outros, especifique.
13. Que tipo de dificuldades administrativas afetam mais a execução dos objetivos dessa instituição.
- a) falta de pessoal administrativo e técnico.
 - b) excesso de cargos de confiança.
 - c) baixos salários.
 - d) baixo clima e moral dos recursos humanos.
 - e) instabilidade organizacional.
 - f) o corporativismo institucional.
 - g) falta de profissionalização do contingente de trabalho.
 - h) outros, especifique.

14. Quanto a disponibilidade de recursos financeiros.

- a) eles são suficientes.
- b) eles são escassos.
- c) limitado apenas ao pagamento da força de trabalho.
- d) limitado a despesas de custeio.
- e) tem cronograma de liberação.
- f) não tem cronograma de liberação.
- g) o cronograma é obedecido.
- h) o cronograma não tem fidedignidade.
- i) os recursos programados são oferecidos integralmente.
- j) os recursos sofrem cortes sistematicamente.
- l) desembolso burocratizado e atrelado a ordenador de despesa diversos.

15. Enumere na sua opinião quais vantagens e desvantagens que o programa de Reforma Agrária traz para o Estado.

COORDENADORES DO PROGRAMA

- 1) O órgão dispõe de uma estrutura organizacional com relação à nível regional e local?
- Sim Não Não sabe.
- Se sim, explique.
- 2) Qual a área de jurisdição de cada regional?
- 3) Elas estão estruturadas para atender satisfatoriamente as preconizações do programa de Reforma Agrária?
- Sim Não Não sabe
- Se sim, como.
- Se não, por quê.
- 4) Elas são coincidentes fisicamente com as regionais de outras organizações?
- Sim Não Não sabe
- Se sim, com quais.
- 5) Isto traz algum tipo de problema?
- Sim Não Não sabe
- Se sim, quais.

- 6) Existem autonomia administrativa e operacional a nível regional?
- Sim Não Não sabe
- Se sim, até que ponto.
- Se não, justifique a centralização.
- 7) Atualmente qual o número de profissionais envolvidos no programa?
- 8) A profissionalização do contingente satisfaz às necessidades do programa?
- Sim Não Não sabe
- Se não, por quê.
- 9) O número de pessoal é suficiente para atender o programa de Reforma Agrária?
- Sim Não Não sabe
- Se não, na sua concepção, quantos mais precisaria, especifique estes profissionais..
- 10) O órgão tem problemas com demissões?
- Sim Não Não sabe
- Se sim, por quê.

11) O sistema de remuneração de pessoal é consistente internamente e externamente?

Sim Não Não sabe

- Se não, qual o nível de inconsistência e que níveis de insatisfação provocam.

12) É importante para a organização a participação no programa de Reforma Agrária?

Sim Não Não sabe

- Se sim, por quê?

- Se não justifique.

13) No processo de interação das organizações que atuam no programa de Reforma Agrária, você acredita que:

a) Cada uma busca atingir suas finalidades e objetivos dentro do programa, por si só (interação indireta).

b) Exista um acordo de troca de serviços entre as partes integrantes, para a consecução de um objetivo comum interação (direta).

c) Cada órgão absorve normas, diretrizes visando a assegurar o fluxo de recursos e evitar ameaças à sua própria sobrevivência no programa (alto nível de interação).

d) Exista um alto grau de dependência entre as partes envolvidas, que atuam sempre em conjunto (intensa interação).

- e) Existam atitudes e interesses antagônicos e colidentes que dão origem a conflitos e incompatibilidades organizacionais (não exista interação).
- 14) Os contatos entre os coordenadores do programa?
- a) São quase sempre pessoais.
 - b) Só acontecem em ocasiões formais.
 - c) São ocasionais.
 - d) Outras, especifique.
- 15) No processo de interação, o relacionamento com outras direções envolve:
- a) Dirigentes que estão voltados apenas para dentro da organização, e interessados na manutenção do status.
 - b) Dirigentes envolvidos com as causas do programa, e na frente dos projetos.
 - c) Dirigentes com funções semelhantes que desenvolvem atitudes ofensivas, hostis na direção e comando.
 - d) Dirigentes que estão voltados para as metas de grupo em torno do status, maior participação no processo decisório e poder.
 - e) Outros, especifique.

- 16) As relações de subordinação direta e indireta no programa de Reforma Agrária, se traduzem para a coordenação em:
- a) Morosidade no processo de tomada de decisão.
 - b) Alto grau de formalização.
 - c) Descentralização do poder.
 - d) Racionalidade administrativa.
- Justifique suas respostas.
- 17) Quais os fatores que na sua opinião atrapalham mais as relações institucionais?
- a) As pressões políticas (composições).
 - b) As normas, estatutos, regulamentos, convênios, etc...
 - c) Falta de vontade política e comprometimento com o programa de Reforma Agrária.
 - d) Falta de recursos de maneira geral.
 - e) Superposição de poder (responsabilidades e autoridade), devido à falta de definição na distribuição dos encargos..
 - f) Os objetivos diversificados das organizações.
 - g) Os lentos e complicados trâmites do processo decisório.
 - h) Alto grau de dependência dos recursos para a execução das metas.
 - i) Outros, especifique..
- 18) No programa de Reforma Agrária os recursos físicos e materiais são suficientes?
- () Sim () Não () Não sabe
- Se não, o que falta.

- 19) Quanto a disponibilidade dos recursos financeiros:
- a) Eles são suficientes.
 - b) Eles são escassos..
 - c) Limitados apenas à força de trabalho.
 - d) Limitados a despesas de custeio.
 - e) Tem cronograma de liberação.
 - f) Não tem cronograma de liberação.
 - g) O cronograma é obedecido.
 - h) O cronograma não tem fidedignidade.
 - i) Os recursos programados são oferecidos integralmente.
 - j) Os recursos sofrem cortes sistematicamente.
 - l) Desembolso burocratizado e atrelado a ordenador de despesa diversos.
- 20) Os recursos são formalizados através de convênios. Este tipo de procedimento criam obstáculos para a coordenação do programa, capazes de:
- a) Dificultar os procedimentos informais.
 - b) Dificultar o cumprimento do objeto do convênio.
 - c) Dificultar operações em face da exigência de relatórios e mecanismos de controle.
 - d) Criar problemas de continuidade em face da curta duração dos convênios quase sempre não renováveis automaticamente.
 - e) Inviabilizar a consecução do objeto do convênio devido à pouca transparência e à tecnificação das informações.

- f) Minimizar o acesso às informações, já que na maioria das vezes sua tramitação é restrita a nível decisório.
 - g) Outros, especifique.
 - h) Nenhum deles.
- 21) No programa de Reforma Agrária quais os procedimentos burocráticos a serem atendidos pelo órgão?
- a) Planejamento estratégico
 - b) Projeto padrão
 - c) "Follow up" - acompanhamento sistemático padronizado.
 - d) Relatório final de atividades - prestação de contas.
 - e) Outros, especifique.
 - f) Não existe mecanismo de controle.
- 22) Estes procedimentos criam alguns tipos de limitações ao processo de interação? Por quê:
- a) Os formulários são praticamente ininteligíveis e de difícil preenchimento.
 - b) O tempo disponível é extremamente limitado para cumprir as determinações burocráticas.
 - c) Falta pessoal técnico específico para esta atividade.
 - d) Outros, especifique.
 - e) Nenhum deles.

- 23) Como coordenador, você acredita que em relação ao programa:
- a) A organização cumpriu satisfatoriamente seus compromissos.
 - b) As relações institucionais foram produtivas para a organização cumprir suas metas.
 - c) O tempo e os esforços despendidos nas relações foram bem empregados.
 - d) O tempo e os esforços despendidos nas relações foram inúteis.

- Justifique suas alternativas.

- 24) Você acredita que as ações executadas pelo programa atendem diretamente:
- a) Aos objetivos básicos do programa.
 - b) As necessidades dos assentados.
 - c) Aos objetivos da organização.
 - d) Nenhum deles.
 - e) Outros, especifique.

- 25) Complete as definições, de acordo com o grau com que as interações institucionais se apresentam para a coordenação.

1- não 2- poucas vezes 3- a maioria vezes 4- todas as vezes

- a) As interações institucionais, _____ são traduzidas na harmonia de um único objetivo, trabalho conjunto e responsabilidade.

- b) As interações institucionais, _____ significam capacidade técnica, financeira e política coerente com as exigências do programa.
- c) As interações institucionais, _____ significam alto grau de interdependência de recursos para as organizações.
- d) As interações institucionais, _____ significam uma estrutura complexa de relações e responsabilidade operacional definida e institucionalizada.
- e) As interações institucionais, _____ significam menor facilidade de adequação as alterações do ambiente.
- f) As relações institucionais, _____ significam ações executadas com precariedade, mantidas às expensas dos convênios, e com limitações sérias quanto à sua eficácia.
- g) As relações institucionais, _____ significam o comprometimento efetivo do conjunto do governo, independente das intenções dos dirigentes e do corpo técnico das organizações.
- h) As relações institucionais, _____ consistem no descontrole e má aplicação do uso dos recursos financeiros e materiais.
- i) As relações institucionais, _____ consistem em ações com relativo isolamento, onde cada órgão alcança um conjunto de metas quantitativas, mas pouco integradas aos objetivos do programa.

- j) As relações institucionais, _____ consistem na participação efetiva, a partir de contrapartidas de recursos federais e durante a vigência do convênio.
- l) As relações institucionais, _____ são de grande complexidade, dado o grande número de papéis especializados, hierarquizados e altamente diferenciados.
- 26) Com quais organizações você mantém relações na execução do programa de assentamento?
- 27) Como estas relações são regulamentadas?
- 28) Na sua opinião quais fatores abaixo dificultam as relações com outras organizações do programa:
- a) A falta de conscientização dos dirigentes da necessidade de interação.
 - b) Conflitos diversos quanto a área de atuação ou de domínio de cada organização.
 - c) As grandes distâncias do centro de decisão e execução do programa.
 - d) O grande número de organizações envolvidas.
 - e) Outros, especifique.
 - f) Nenhum deles.

29) Identifique junto as atividades delineadas a sua participação no processo conforme relação abaixo:

- | | |
|-------------------------|---------------------------|
| (1) elaboro | (5) colaboro |
| (2) executo sozinho | (6) julgo e analiso |
| (3) executo em conjunto | (7) sou apenas notificado |
| (4) supervisiono | (8) outras, especifique |

- | | |
|-----------------|---|
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | a) Identificação e seleção das áreas do Programa. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | b) Levantamento básico (diagnóstico). |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | c) Cadastro e pré-seleção dos beneficiários. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | d) Formação do processo de desapropriação. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | e) Análise da proposta de desapropriação. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | f) Desapropriação e emissão de posse. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | g) Preparação do plano de ação preliminar. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | h) Análise do plano e criação do projeto. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | i) Seleção e homologação dos beneficiários. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | j) Mobilização dos recursos. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | l) Organização da equipe interinstitucional. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | m) Implantação do plano de ação preliminar. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | n) Elaboração do programa de ação imediata. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | o) Estabelecimento do sistema de controle. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | p) Análise e aprovação dos projetos básicos. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | q) Implantação dos projetos básicos. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | r) Elaboração dos planos de trabalho. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | s) Análise dos planos de trabalho. |
| 1 2 3 4 5 6 7 8 | t) Implantação dos planos de trabalho. |