

A INFLUÊNCIA DO CONTEXTO NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS

Resumo

Este estudo se propôs a analisar como aconteceu o processo de formação das estratégias do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, entre 1910 e 2018. Desenvolveu-se um estudo de caso de natureza qualitativa, baseado em levantamentos bibliográficos e documentais, além da realização de entrevistas semiestruturadas com gestores da instituição. A análise dos dados engloba todas as perspectivas acerca do fenômeno estudado, identificando-se, além dos eventos marcantes, seis fases. A análise dos resultados indicou que as estratégias da organização são pautadas pela influência dos governos e pelo comprometimento de seus dirigentes. Por fim, nota-se que desde a formação do Conselho de Representantes até a adoção do Conselho Superior, esses colegiados influenciam significativamente o desenvolvimento das estratégias.

Palavras-chave: Processo de formação de estratégias; Mudança estratégica; Instituto Federal.

THE INFLUENCE OF THE ENVIRONMENTS IN THE PROCESS OF STRATEGY FORMATION

Abstract

This study set out to analyze how was the process of strategy formation of the Federal Institute of education, science and technology of Rio Grande do Norte state, from 1910 to 2018. A qualitative case study was developed, based on bibliographic and documentary surveys, as well as semi-structured interviews with managers of the institution. Data analysis encompasses all perspectives on the studied phenomenon, identifying, besides the remarkable events, six phases. The analysis of the results indicated that the organization's strategies are based on the influence of governments and the commitment of their leaders. Finally, it is noted that since the formation of the Council of Representatives until the adoption of the Board of Governors, these colleges significantly influence the development of strategies.

Keywords: Process of strategy formation; Strategic change; Federal Institute.

Introdução

O mercado mundial e seus dinamismos exigem das empresas desenvoltura diferenciada no que tange ao desenvolvimento e implementação de estratégias. Nesse contexto, as empresas geralmente têm o objetivo não só de concorrer livremente, mas de sobreviver em face à concorrência cada vez mais acirrada.

A partir disso, pode-se observar a preocupação com o desenvolvimento e o aprendizado dos profissionais relacionados às ações estratégicas, em busca da construção das bases que sustentam e alavancam o crescimento nas empresas, tendo em vista a necessidade de se atualizar constantemente para manter suas organizações competitivas em relação ao fornecimento de produtos e serviços frente à concorrência. Nesse sentido, busca-se de forma contínua o aprimoramento das estratégias adotadas que estão ligadas à promoção do crescimento e da manutenção das posições competitivas as quais as organizações estão expostas. Essas estratégias podem se manifestar através de um processo elaborado quando são concebidas no decorrer das atividades propostas pelas empresas, assim como podem ser reconhecidas por ações com base em padrões (Mintzberg, 1978).

No que tange esse aspecto, quando são comparados os setores público e privado, identificam-se particularidades do desenvolvimento de estratégias. Na busca por posicionamento no mercado em que estão inseridas, as organizações do setor privado utilizam-se das cadeias e produção, assim como de procedimentos para otimizar a produtividade. Já no setor público, as instituições atuam na elaboração de políticas públicas para atender a população em todas as áreas a que se propõem os órgãos do governo. Dessa forma, pode ser observada, até certo ponto, similaridade nas finalidades dos dois setores. Um exemplo dessa similaridade é visto quando se considera que a administração pública, em sentido formal, está sempre preocupada com o desenvolvimento sistemático dos serviços que fazem parte dela, buscando proporcionar benefícios ao coletivo (Azevedo, Aleixo & Filho, 1999). Isso é feito por meio da harmonia entre as funções promotoras da ordem interna, a exemplo das econômicas, sociais e de preservação do meio ambiente (Pereira, 2016). Tanto no setor público quanto no privado, é necessário fazer uso de técnicas e do empenho de profissionais de estratégia para que os processos de formação de estratégias a serem implementadas possa ser bem gerenciado.

Esses processos, mesmo sendo mais abordados em pesquisas acadêmicas com viés privado, também têm sua importância no setor público, tendo em vista que as instituições públicas também estão expostas ao contexto externo (Pettigrew, 1987). Elas precisam traçar metas de investimentos de recursos de acordo com as limitações e oportunidades originadas

no ambiente em que estão inseridas, sempre buscando promover transformações para se adequar a esse ambiente, objetivando oferecer serviços que sejam compatíveis com as necessidades de seus consumidores (Allred, 1989).

Pettigrew (1987) defende a influência direta dos contextos (interno e externo) na formação de estratégias, verificando que a instituição objeto de pesquisa tem como foco principal construir conhecimento nas áreas de educação, ciência e tecnologia. O fato de que o funcionamento dessa instituição depende de recursos que, em sua maior parte, vêm da União, a posiciona frente a um ambiente amplamente inovador, porém de grandes incertezas, tanto em face à influência política que os diferentes governos podem vir a exercer no ambiente, quanto das possibilidades de liberação ou contingenciamento de recursos que fomentarão suas atividades.

Assim, esta pesquisa tem como objetivo analisar o processo de formação das estratégias do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte, entre 1910 e 2018, considerando a influência dos contextos nesse processo. Para isso, foram identificados os principais eventos marcantes da organização ao longo desses anos e suas principais estratégias formuladas.

A estratégia nas organizações

Para conseguir abordar o processo de formação de estratégias, é essencial entender o conceito de estratégia no campo de Administração. Observando que vários cenários encontrados nas indústrias são complexos, verificar-se que não há um conceito único de estratégia. Face à essa grande variedade, este estudo reconhece, como conceito de estratégia, as definições que se pautam por dois aspectos.

Por um lado, as relações dinâmicas entre as empresas e os ambientes em que estão inseridas, quando são implementadas ações buscando alcançar objetivos definidos e/ ou aumentar o desempenho, usando os recursos (Ronda-Pupo & Guerras-Martin, 2012). Por outro lado, considerando o fluxo de ações que desencadeiam as estratégias, tem-se o reconhecimento da estratégica como sendo um padrão.

Enfatizando a importância do ambiente em que as organizações estão inseridas, Mintzberg (1978) indica que a formação das estratégias geralmente está na união de três pilares concretos: a liderança, o ambiente e a burocracia. O autor explica, dessa forma, que as mudanças capazes de influenciar a formação de estratégias estão pautadas nesses três pilares.

Dessa forma, o desenvolvimento desta pesquisa leva em consideração as mudanças estratégicas (Mintzberg, Ahlstrand & Lampel, 1998; Pettigrew, 1992). O estudo dessas

mudanças é baseado na perspectiva do trabalho de Pettigrew (1987), levando em conta também os fatores que influenciam o processo de formação de estratégias, ou seja, o contexto (interno e externo), o conteúdo e o processo.

Mintzberg (1973) indica que o processo de formação de estratégia é desencadeado de três formas diferentes. Em alguns casos, as organizações optam por aplicações utilizando dois ou mais métodos concomitantemente (Mintzberg, 1978).

O modo empreendedor, o adaptativo e o de planejamento são os três modelos puros indicados por Mintzberg (1973). No primeiro, as tomadas de decisão estratégicas são impulsionadas pela busca por novos negócios, considerando que o foco principal dessa modalidade é o crescimento. O segundo tipo leva em consideração os líderes que tendem a maiores índices de flexibilidade, ou seja, os que observam as necessidades momentâneas. Já que não há centralização de poder, esse tipo desenvolve-se em ambientes externos, que são naturalmente mais desafiadores e complexos. Por fim, o modo de planejamento possui o processo sistematizado, estruturado pela união das decisões estratégicas.

Assim, o processo de formação e implementação de estratégias em organizações públicas abarca não apenas as instâncias internas, mas também as externas. Isso inclui tudo, desde a cadeia hierárquica das organizações, até as mais diversas dinâmicas de interação entre os indivíduos, grupos, estruturas, setores, rotinas, indústrias, organizações e políticas econômicas. Isso, sem dúvida, abre precedentes quanto à adaptação dos tipos estratégicos que serão implementados em situações únicas (Bulgacov, 2007).

A influência do contexto no processo de formação de estratégia e mudanças estratégicas

Levando em consideração o referencial teórico, é de suma importância identificar quais são os principais fatores no processo de formação de estratégias. Dessa forma, busca-se demonstrar esses fatores, explicando os trabalhos científicos pesquisados, com base na dimensão do contexto proposta por Pettigrew (1987), ou seja, os contextos interno e externo.

O contexto interno

O contexto interno é delimitado pelos aspectos originados dentro das organizações, criados a partir da própria cultura organizacional, exercendo influência sobre os processos de formação de estratégia e mudanças estratégicas. Dentre os principais fatores do contexto interno que foram observados nas categorias de análise, estão as estratégias empresariais e instrumentos econômicos de gestão ambiental (Guimarães, Demajorovic & Oliveira, 1995), o

que demonstra influência direto no desenvolvimento de políticas públicas orientadas à população em estado social vulnerável.

Há também outras perspectivas ligadas ao contexto interno, como por exemplo o comprometimento dos dirigentes. Isso pode influenciar ações administrativas, começando pela orientação de ações ligadas ao cumprimento eficaz da missão organizacional (Mintzberg, 2009); orientação à internacionalização e implementação de estratégias emergentes (Oliveira, Moraes & Kovacs, 2009); promoção do estudo do ambiente para identificar oportunidades na indústria e participar ativamente na implementações de ações ligadas a essas oportunidades (Silva, Caldeira & Mello, 2014); estruturação de políticas de desenvolvimento com base no formato *top-down*, com tratamento de *trade-offs* ao longo da implementação (Corrêa-Corrêa, 2011); incentivo ao aumento de desempenho e seleção direta de estratégias para implementação (Lavarda, Canet-Giner & Peris-Bonet, 2010), através da seleção de práticas que são construídas socialmente e aceitas em âmbito cultural; direção da modelagem e reestruturação de processos no fazer estratégico (Valadão & Silva, 2012); e, também, o incentivo aos gestores da média gerência no que toca o desenvolvimento de estratégias secundárias que visam garantir a aplicação do planejamento estratégico gerido pela alta direção (Cardoso & Lavarda, 2015).

É importante também enfatizar a influência dos líderes na atuação direta no atendimento aos anseios do público-alvo e daqueles que controlam as organizações (Mintzberg, 2009). Além disso, a consultoria é uma ferramenta de vital importância para identificar os fatores influenciadores da formação de estratégias. Isso se classifica como ferramenta do contexto interno. Alguns exemplos dessa perspectiva são a percepção da natureza dos diversos problemas, as áreas funcionais de atuação, comprometimentos políticos e éticos e a orientação mercadológica.

A cultura organizacional e a falta de controle dos dirigentes são outros dois fatores que compõem o contexto interno. A cultura organizacional se encaixa ao promover ações estratégicas com base na praxis, enfatizando a autonomia dos gestores dos setores (Pascucci & Júnior, 2013); ao alicerçar a tomada de decisões, utilizando práticas potenciais do fazer rotineiro, almejando desencadear processos de formação de estratégias emergentes, modelando e reestruturando os processos no fazer estratégico (Valadão & Silva, 2012). Já a falta de controle dos dirigentes aparece no contexto interno frente à possibilidade de reconhecer que eventos internos e externos que os membros da organização não são capazes de controlar. Esse tipo de situação pode desencadear decisões ou ações que delineiam a estratégia (Valadão & Silva, 2012).

Essa influência tem seu destaque no que se considera em face dos acontecimentos antecedentes ao desenvolvimento de estratégias, em especial as atitudes cognitivas dos líderes que as desenvolvem (Silva et al., 2014), começando pelo incentivo ao desenvolvimento de estratégias desenvolvidas na média gerência (Cardoso & Lavarda, 2015); pelo crescimento da organização e no enfrentamento de ambientes externos com fatores de risco, por um perfil empreendedor; e, finalmente, pela escolha dos setores nos quais a organização deve integrar, e por consequência, quais produtos e serviços ela deve oferecer a partir da preocupação de direcionar o investimento dos recursos à disposição (Kluyver & Pearce, 2007).

Finalizando a perspectiva de contexto interno, exemplificam-se a relação entre proteção e risco, na procura pelo alcance das melhorias de desempenho que possam subsidiar a inovação e a mudança (Santos, Alves & Almeida, 2007); e a terceirização, concebendo uma série de transformações na dinâmica de elaboração e realização de estratégias políticas (Silva et al., 2014).

O contexto externo

Adversamente ao interno, o contexto externo faz alusão aos fatores que empreendem a mesma influência, porém não dependem do controle das organizações, mas do ambiente em que estão inseridas. Essa pesquisa contempla como principais fatores influenciadores do processo de formação de estratégias o dinamismo e a complexidade dos ambientes. Quando observados juntos a um processo integrativo de formação de estratégias, eles proporcionam maiores níveis de desempenho (Lavarda et al., 2010).

Esse contexto é composto por forças macro ambientais, considerando-se a disposição prévia de empresas à internacionalização (Oliveira et al., 2009) e a interação ligada a oportunidades, ameaças, forças e fraquezas (Mintzberg, 2009; Kluyver & Pearce, 2007).

É necessário, ainda, enfatizar informações advindas do ambiente externo (Mintzberg, 2009), além da influência do governo que, ao mesmo tempo que é uma força macro ambiental, também recebe destaque devido à natureza da organização estudada, isto é, uma instituição pública. As pesquisas dão enfoque à influência governamental, tanto como sistema de controle (Guimarães et al., 1995), como priorizando o atendimento às atividades potenciais, em especial aos impactos ambientais, econômicos, sociais e políticos (Souza, 2013; Verhoest et al., 2011). Também impulsionando o turismo, favorecendo o setor hoteleiro na década de 70 (Pereira & Lucena, 2009). Para finalizar, o contexto externo também é composto pela influência de instituições financeiras quanto à cobertura de créditos.

Procedimentos metodológicos

A presente pesquisa se propôs a identificar os eventos marcantes e as estratégias formadas no Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Norte (IFRN) levando em consideração os contextos interno e externo, e trata-se de uma investigação de natureza qualitativa que considera a perspectiva de Vieira e Zouain (2005), indicando que a fundamentação em análises qualitativas, sem utilizar instrumental estatístico na análise dos dados é que caracterizam esse tipo de pesquisa.

Quanto aos procedimentos técnicos, trata-se de um estudo de caso, considerando que estudou um objeto de pesquisa de forma profunda e exaustiva, permitindo seu amplo e detalhado conhecimento, além de utilizar materiais encontrados em publicações e documentos já existentes (Gil, 2008).

A coleta de dados ocorreu em três etapas diferentes. Na primeira delas foi realizado levantamento bibliográfico sobre o IFRN, baseado em materiais contidos em publicações e documentos já existentes (Gil, 2008). No segundo momento, foi analisado o histórico de desenvolvimento institucional através de documentos organizacionais ao mesmo tempo que foram analisados normativos governamentais que ditaram regras e caminhos a percorrer, em face do contexto em que o IFRN estava inserido. Por fim, na terceira etapa da coleta dos dados, indo de encontro com Mello (2006), foram entrevistados os sujeitos sociais que fizeram parte da trajetória da instituição. O fato de as entrevistas serem semiestruturadas possibilitou ao entrevistado a prerrogativa de discorrer sobre o tema proposto, na busca pelas informações para alcançar os objetivos da pesquisa (Boni & Quaresma, 2005).

Assim, a seleção dos agentes partiu de pessoas que fazem parte da primeira categoria de Quivy e Campenhoudt (1998), isto é, os agentes que possuem tanto o conhecimento quanto a experiência de investigação, como docentes, investigadores e peritos em investigação. As entrevistas foram guiadas por indicações dos próprios participantes, sendo utilizadas cadeias de referência, apoiadas pela técnica do *snowball* – ou bola de neve –, muito utilizada por garantir a participação de agentes que mais estão relacionadas diretamente ao tema da pesquisa (Biernacki & Waldorf, 1981; Penrod, Preston, Cain & Starks, 2003).

Por conseguinte, foi feita uma busca por gestores diretamente ligados à administração estratégica da Reitoria da Instituição, para que respondessem às entrevistas semiestruturadas que viriam a subsidiar a pesquisa. Seriam essas pessoas que deveriam dispor de notório saber histórico sobre as vivências organizações, justamente por causa dos cargos que ocupam. Consequentemente, saberiam também sobre os processos de formação de estratégias

desenvolvidos e suas mudanças, relacionadas ao desenvolvimento. A Tabela 1 demonstra os dados relativos aos sete gestores que foram entrevistados.

TABELA 1 - Descrição dos entrevistados

CARGO	FUNÇÃO	ANO DE INGRESSO
Professor EBTT (1)	Assessor da Reitoria	1970
Professor EBTT (2)	Ouvidor	1982
Contador	Pró-Reitor de Administração	1987
Odontólogo	Diretor de Gestão de pessoas	1991
Professor EBTT (3)	Diretor Geral de <i>Campus</i>	1995
Professor EBTT (4)	Reitor	1995
Professor EBTT (5)	Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional	1997

Fonte: Elaboração própria (2019).

Depois da coleta de dados, as entrevistas foram gravadas e transcritas a fim de serem analisadas. Em uma leitura inicial (decodificativa/compreensiva), o interesse foi o ordenamento dos dados, esboçando sua codificação e categorização por meio da utilização de palavras-chave, abordagens temáticas e relação com as fases identificadas pela pesquisa, tendo o objetivo de que fosse possível realizar confrontação com o que demonstrava a literatura.

A análise de conteúdo foi realizada nos moldes de Bardin (2009) e a validação dos dados foi feita através da triangulação e da descrição clara, rica e detalhada.

Discussão dos resultados

Esta seção tem por finalidade a abordagem que atende ao objetivo da pesquisa, que trata de investigar como o contexto influencia o processo de formação das estratégias implementadas na instituição objeto de estudo, considerando o período de sua existência. A Tabela 2 demonstra as fases identificadas pelos achados da pesquisa, as principais estratégias implementadas, além da indicação do contexto de maior influência em cada uma dessas estratégias, acompanhado do modo como influenciou a formação de estratégias.

TABELA 2 - Fases, principais estratégias formuladas e a influência dos contextos

FASES	PRINCIPAIS ESTRATÉGIAS FORMULADAS	CONTEXTO DE MAIOR INFLUÊNCIA	COMO O CONTEXTO INFLUENCIOU A FORMAÇÃO DE ESTRATÉGIAS
Fase 1 - (1910 a 1937) Escola de Aprendizizes Artífices	Parceria com governo do Estado para mudança da sede (aliança estratégica)	Interno	Na percepção da possibilidade de ampliação da visibilidade na comunidade, situando-se na avenida de maior movimento no centro da cidade
Fase 2 - (1937 a 1942) Liceu Industrial	Ampliação do leque de ofertas (diversificação)	Interno	Na permissibilidade da ampliação que promoveria captação de maior fatia de recursos federais em face da maior quantidade de discentes
Fase 3 - (1942 a 1968) Escola Industrial	Incorporação do Ensino Ginásial Industrial (reestruturação)	Externo	Na implementação de novo ordenamento jurídico baseado em política de governo
	Implementação do Ensino Técnico Industrial (reestruturação)	Externo	Na implementação de novo ordenamento jurídico baseado em política de governo
	Instauração do Conselho de Representantes (reestruturação)	Externo	Na implementação de novo ordenamento jurídico possibilitando a participação da sociedade nas tomadas de decisão
Fase 4 - (1968 – 1999) Escola Técnica Federal	Substituição dos cursos básicos pelos técnicos a nível de 2º Grau - (reestruturação)	Externo	Na promulgação de novo ordenamento jurídico baseado em política de governo
	Implantação do novo modelo de escolarização mesclando o ensino tecnicista com o ensino humanístico. (reestruturação)	Externo	Na possibilidade da utilização de recursos de terceiros para ampliação e manutenção de laboratórios
	Abertura para mulheres nos cursos regulares (reestruturação)	Interno/Externo	Na busca pela ampliação das matrículas fomentando a captação de recursos oriundos da União, e em face da crescente demanda do mercado de trabalho
	Implantação da UNED Mossoró (crescimento)	Externo	Na crescente demanda que emanava das localidades do interior do estado e na dificuldade da manutenção de discentes daquela localidade na capital
Fase 5 - (1999 – 2008) Centro Federal de Educação Tecnológica	Implantação dos cursos de nível superior (diversificação)	Externo	Na promulgação de Lei baseada em política de governo, possibilitando atendimento à crescente demanda por profissionais graduados
	Implantação da Fase 1 da expansão da rede federal (crescimento)	Externo	Pela política de estado promovida pelo governo, no sentido de interiorizar o ensino profissional, levando qualificação alinhada aos arranjos produtivos locais
Fase 6 - (2008 – atual) Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia	Reformulação administrativa (adequação à Lei) (reestruturação)	Externo	Na promulgação de Lei baseada em política de estado, impondo a adoção do Plano de Desenvolvimento Institucional e gestão centralizada em Reitoria
	Implantação da Fase 2 da expansão da rede federal (crescimento)	Externo	Pela política de estado promovida pelo governo, no sentido de interiorizar o ensino profissional, levando qualificação alinhada aos arranjos produtivos locais
	Implantação da Fase 3 da expansão da rede federal (crescimento)	Externo	Pela política de estado promovida pelo governo, no sentido de interiorizar o ensino profissional, levando qualificação alinhada aos arranjos produtivos locais
	Parcerias para aporte de recursos (aliança estratégica)	Interno/Externo	No foco direcionado à produção de tecnologia e na necessidade de se manterem as estruturas de funcionamento independentemente das reduções de repasses da União

Fonte: Elaboração própria com base nos achados da pesquisa (2019).

Pode-se observar que não há uma constância no comportamento da instituição em relação ao contexto. Observa-se uma mescla de influências dos contextos interno e externo nos processos de formação das estratégias da instituição, corroborando o pensamento de Pettigrew (1987).

No início de sua trajetória, considerando-se a primeira fase como Escola de Aprendizizes Artífices, os achados da pesquisa revelam uma aliança estratégica (Ireland, Hoskisson & Hitt, 2015; Gamble & Junior, 2012; Barney & Hesterly, 2011) com o Governo Estadual, no sentido de realizar a mudança da sede da organização para um prédio situado na Avenida Rio Branco. Nesse momento, verificou-se que houve maior influência do contexto interno (PETTIGREW, 1987) nos processos de formação de estratégias da instituição, principalmente considerando-se o comprometimento dos dirigentes (Mintzberg, 2009; Oliveira et al., 2009; Silva et al., 2014; Corrêa & Corrêa, 2011; Lavarda et al., 2010; Valadão & Silva, 2012; Cardoso & Lavarda, 2015) priorizando-se a percepção da possibilidade de ampliação da visibilidade na comunidade, já que a organização estaria sediada na avenida de maior movimento no centro da cidade.

Como Liceu Industrial, na segunda fase identificada pela pesquisa, figurou como principal formulação, uma estratégia de reestruturação (Ireland et al., 2015; Gamble & Junior, 2012; Barney & Hesterly, 2011) diretamente ligada à ampliação do leque de ofertas de cursos.

Nesse interim, prevaleceu também a influência do contexto interno (Pettigrew, 1987), levando-se em consideração a busca por parte dos gestores (Mintzberg, 2009; Oliveira et al., 2009; Silva et al., 2014; Corrêa & Corrêa, 2011; Lavarda et al., 2010; Valadão & Silva, 2012; Cardoso & Lavarda, 2015) na concessão da ampliação, com o objetivo de angariar maior fatia de investimentos do Governo Federal, em função do aumento da quantidade de matrículas.

Os cenários da trajetória da instituição começam a mudar em relação ao contexto na terceira fase descrita pelo estudo, podendo-se observar a formulação de estratégias com base nas influências, também, do contexto externo (Pettigrew, 1987).

Atuando, por força do Decreto-Lei 4.127, desde 25 de fevereiro de 1942, como Escola Industrial, a instituição continuou a formular e implementar, principalmente, estratégias de reestruturação (Ireland et al., 2015; Gamble & Junior, 2012; Barney & Hesterly, 2011), sendo que desta feita, com enfoques diferentes, influenciados por contextos diferentes (Pettigrew, 1987).

O destaque para a influência do contexto interno (Pettigrew, 1987), nessa fase da trajetória estudada, deu-se em função da influência dos líderes, bem retratada nos trabalhos de Mintzberg (2009), Oliveira et al., (2009), Silva, Caldeira e Mello (2014), Cardoso e Lavarda (2015), Pereira e Lucena (2011) e Kluyver e Pearce (2007).

Percepções dessa terceira fase da trajetória da organização, quando da formulação e implementação das estratégias direcionadas à incorporação do ensino ginásial industrial; da implementação do ensino técnico industrial; e da instauração do Conselho de Representantes, verificou-se maior influência do contexto externo (Pettigrew, 1987), ao considerar que os três momentos estavam diretamente ligados ao cumprimento de ordenamento jurídico, imposto por influência do governo (Guimarães et al., 1995; Souza, 2013; Pereira & Lucena, 2010; Verhoest et al., 2011).

Considerando as perspectivas de Pettigrew (1987), a aceleração da produção implementada pela Revolução Industrial nessa época, promoveu grande impacto no contexto externo que, por sua vez, teve papel determinante na formação das estratégias da instituição nesta fase de seu desenvolvimento. Mesmo assim, a organização estudada manteve a prática dos processos de formação de estratégias de forma preferencialmente deliberada (Mintzberg, 1978, 1998; Mintzberg & Mchugh, 1985; Mintzberg et al., 1998).

Outra perspectiva que denota a influência do contexto externo (Pettigrew, 1987), retrata-se no comportamento das forças macroambientais (Oliveira et al., 2009; Mintzberg, 2009; Kluyver & Pearce, 2007) do cenário nacional, no que diz respeito ao desenvolvimento das importações e das exportações, influenciando a instituição tanto na aplicabilidade dos normativos quanto na possibilidade de operacionalização dos cursos.

Este cenário se corrobora pela entrevista do Pró-reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional, quando ressaltou a ingerência do contexto externo no comportamento da instituição, responsabilizando-o pelas adequações a que a organização precisou se submeter internamente. A fala do Pró-reitor demonstra a influência de ambos contextos (interno/externo) nos processos de formação de estratégia da instituição.

[...] Cada uma dessas etapas, em cada uma dessas institucionalidades, vamos tratar assim, a instituição passou então por várias mudanças internas para que pudesse se adaptar a esse novo contexto externo de mudança, de transformação. Isso implicou por assim dizer em a escola ter que se reinventar para atender estas novas demandas refletidas, principalmente, na oferta de ensino, ou seja, na criação de novos cursos [...].

No adiantar da fase 3 da trajetória objeto deste estudo, com as obras do complexo da Avenida Salgado Filho em fase de conclusão, a instituição firmou-se em novo desafio, implementando já a partir de 1963, as primeiras ofertas de cursos técnicos, que seriam o de Estradas e o de Mineração. Mais uma vez, o que se observava era a forte ação do contexto externo (Pettigrew, 1987) que, em face do desenvolvimento do processo de industrialização em todo o país, inclusive com a implementação das indústrias estatais, continuava a exigir uma quantidade cada vez maior de profissionais qualificados.

Entrando pela quarta fase, agora no formato de Escola Técnica Federal, identificaram-se quatro estratégias principais, que mesclaram formulações de reestruturação e crescimento (Ireland et al., 2015; Gamble & Junior, 2012; Barney & Hesterly, 2011). A exemplo do que aconteceu na terceira, nesta quarta fase também se identificaram fortes influências dos contextos interno e externo (Pettigrew, 1987).

Implementou-se o primeiro Projeto Político Pedagógico – PPP, que partiu da formulação de estratégia buscando a implementação de um novo modelo de ensino que contemplasse, não somente o ensino técnico, mas também, formação mais holística com foco no ser humano como pessoa. Figurando como principal estratégia desta quarta fase, deu-se sob a influência majoritária do contexto interno (Pettigrew, 1987), principalmente em face da reestruturação (Ireland et al., 2015; Gamble & Junior, 2012; Barney & Hesterly, 2011) aliada

à adequação das práticas de escolarização, que pudessem proporcionar a inclusão do pensamento holístico no perfil tecnicista de ensino que desempenhava até a fase anterior.

Identificada como uma estratégia formulada e implementada sob a influência de ambos contextos (Pettigrew, 1987), a abertura dos cursos regulares para o público feminino serviu tanto à busca pela ampliação da quantidade de matrículas, fomentando a captação de recursos oriundos da União (interno), quanto ao atendimento da crescente demanda de mão-de-obra qualificada que emanava do mercado de trabalho (externo).

Mais duas Estratégias, uma de reestruturação outra de crescimento (Ireland et al., 2015; Gamble & Junior, 2012; Barney & Hesterly, 2011) se destacaram nesta fase, tratando uma da substituição dos cursos básicos pelos técnicos de 2º grau, já que se implementou por força da promulgação de novo ordenamento jurídico baseado em uma política de governo; e outra da implantação da UNED Mossoró.

Percebe-se a influência mais forte do contexto externo, tanto na imposição do mercado de trabalho quanto a qualificação dos profissionais quanto na crescente demanda de vagas, que emanava das localidades do interior do estado, para discentes que procuravam, já não mais o ensino puramente profissionalizante, como também, o ensino propedêutico de qualidade para fomentar o caminho à universidade.

Ademais, era notória a dificuldade para manter discentes daquelas localidades estudando na capital, como bem citou em sua entrevista, o Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional:

Antes um estudante que estava no interior do estado, para estudar em Natal, fazer o curso técnico, era algo praticamente inconcebível, inconcebível. Primeiro porque não tinha acesso à informação, segundo porque era extremamente caro uma família de baixa renda mandar um filho, manter um filho em Natal fazendo um curso técnico.

Embora tenha se verificado predominância da influência do contexto externo na formulação das estratégias dessa quarta fase da trajetória da organização, não se pode deixar de retratar a influência do contexto interno em algumas ações importantes.

É o caso da criação do conselho de professores, em face do comprometimento dos gestores (Mintzberg, 2009; Oliveira et al., 2009; Silva et al., 2014; Corrêa & Corrêa, 2011; Lavarda et al., 2010; Valadão & Silva, 2012; Cardoso & Lavarda, 2015) em levantar necessidades de apoio à gestão; e da instauração da Coordenadoria de Planejamento, à vista do desenvolvimento de consultoria (Genari, 1995) no levantamento das necessidades de

concatenação e organização das ações de planejamento para apoiar a gestão e subsidiar as tomadas de decisão.

O Governo Federal, vislumbrando a necessidade da institucionalização de uma normativa que pudesse regulamentar o ensino profissionalizante no país, promulgou, no dia 08 de dezembro de 1994, a Lei 8.948. A normativa deu conta de instituir o Sistema Nacional de Educação Tecnológica, e no segundo parágrafo do seu primeiro artigo versa:

Art. 1º - [...]

§ 1º - [...]

§ 2º A instituição do Sistema Nacional de Educação Tecnológica tem como finalidade permitir melhor articulação da educação tecnológica, em seus vários níveis, entre suas diversas instituições, entre estas e as demais incluídas na Política Nacional de Educação, visando o aprimoramento do ensino, da extensão, da pesquisa tecnológica, além de sua integração os diversos setores da sociedade e do setor produtivo.

§ 3º - [...]

Em seu Art. 3º, a normativa transformava as Escolas Técnicas Federais em Centros Federais de Educação Tecnológica, deixando dito no § 1º que a implementação desses Centro deveria se dá de forma gradual. Assim, por força de um dos Decretos datados de 18 de janeiro de 1999, a instituição pesquisada passa a atuar no cenário da educação profissional e tecnológica, formatada como Centro Federal de Educação Tecnológica – CEFET.

Nesta quinta fase de sua trajetória, identifica-se a formulação e implementação de duas estratégias principais. Partindo da implantação dos cursos de nível superior, caracterizada como estratégia de diversificação (Ireland et al., 2015; Gamble & Junior, 2012; Barney & Hesterly, 2011), evidencia-se a influência do contexto externo (Pettigrew, 1987) na promulgação da normativa citada, possibilitando o atendimento de uma demanda crescente por profissionais de nível superior.

A implementação dessa estratégia desencadeou ações no sentido de otimizar o funcionamento administrativo da organização, que passou a contar com os departamentos de pesquisa e extensão para subsidiar fazeres da proposta da prestação de serviços do ensino superior.

A última estratégia da quinta fase da trajetória da organização tratou das adequações necessárias ao atendimento das demandas geradas por uma política de estado promovida pelo Governo Federal (Guimarães et al., 1995; Souza, 2013; Pereira & Lucena, 2010; Verhoest et al., 2011), no sentido de interiorizar o ensino profissional, levando qualificação alinhada aos arranjos produtivos locais.

Esta que seria a primeira fase de expansão da Rede Federal de Ensino Profissional, teve maior influência, também, do contexto externo (Pettigrew, 1987), haja vista que partiu de decisão governamental totalmente alicerçada nas informações do ambiente externo (MINTZBERG, 2009). A composição dos processos desenvolvidos pela instituição esteve sempre sujeita à influência do contexto externo, já que se consideram os normativos que emanavam da União (Guimarães et al., 1995; Souza, 2013; Pereira & Lucena, 2010; Verhoest et al., 2011), aos quais teve sempre que se adequar, além das características atreladas a todo desenvolvimento de suas atividades quando se pauta nas demandas que advindas do contexto do trabalho, basicamente das necessidades oriundas das regiões do Rio Grande do Norte.

O Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional firma entendimento dessa perspectiva, quando da entrevista que concedeu para fomentar a realização deste trabalho, cuja citação indicou que embora a instituição ainda nem considerasse o Plano de Desenvolvimento Institucional, “[...] ela tinha já naquela época uma inserção muito forte no mundo produtivo [...] então essas ofertas educacionais elas eram, por assim dizer, totalmente voltadas para dar conta dessa realidade externa do mundo do trabalho [...]”

O contexto interno também exerce forte influência no comportamento da instituição, haja vista que, depois da implementação do PPP, como já citado anteriormente, a organização optou por uma formação voltada não somente para a parte tecnicista, mas também, para a parte de formação do ser humano como pessoa, de uma forma mais holística, formato que, inclusive foi copiado por várias instituições da rede federal de ensino, como bem citou o Ouvidor. Isso acabou por demandar a necessidade de otimização na preparação do seu corpo funcional.

O cenário que se vislumbrava depois de 1999, com a transformação da ETFRN para CEFET, a exemplo do que já vinha acontecendo, muito condiz com o que assevera Pettigrew (1987), quando defende essa influência dos contextos nas estratégias organizacionais. Embora a instituição tenha demonstrado, no decorrer de sua história, comportamento linear nos seus processos de formação de estratégia, a vivência das diferentes fases impostas pelas reformulações trazidas nas diversas formatações a que se propôs, ensejaram inevitáveis mudanças estratégicas (Mintzberg, 1978; Silva et al., 2014; Valadão & Silva, 2012; Pereira & Lucena, 2010; Weick, 1979).

A partir dessa primeira fase da expansão, pôde-se observar a influência reversa no contexto social do interior do estado na formação das estratégias da instituição. A construção das estratégias do CEFET em face da visão de Pettigrew (1987), no que concerne à influência do contexto como um dos principais fatores que influenciam os processos de formação de

estratégia, agora figura com muito mais expressividade, uma vez que se percebe não somente a influência do contexto social no comportamento da instituição objeto da pesquisa, como também, a reformulação desse contexto social em face das ações implementadas pela instituição, como transformadora da realidade desses locais. Observa-se, nas palavras proferidas pelo Ouvidor entrevistado, que existe uma troca de influências que permite o crescimento paulatino tanto da instituição quanto das localidades onde se inseriu.

[...] Zona Norte está aqui dentro da capital, você não sente tanto esse impacto. Currais Novos e Ipanguaçu você percebe muito bem a chegada da instituição, quanto teve de transformação social e, lógico que isso é lento, mas já é perceptível porque a educação não se planta e colhe no mesmo dia, e a instituição, por outra parte, ela tem que ter também um planejamento voltado para a realidade socioeconômica e sócio produtiva daquela região onde ela está inserida [...].

Corroborando com a fala do Ouvidor, o Pró-Reitor de Planejamento e Desenvolvimento Institucional se pronuncia acerca dos benefícios da interiorização do ensino profissionalizante dizendo:

[...] então isso aí é interiorização, é o que representa a interiorização, e mais, sendo feita com qualidade e tendo avaliação positiva socialmente referenciada, para usar um termo usado no termo do projeto político pedagógico, sendo referencialmente reconhecido social, e socialmente referenciado pelas pessoas, a julgar pelo aluno, pelo pai do aluno, pelos vizinhos, pelo primo, quem conhece a história de vida de cada um [...].

Seguindo com a análise da formação das principais estratégias da instituição estudada, chega-se à sexta fase destacada no escopo do trabalho. Nessa etapa, a instituição implementou novas estratégias num mix de reestruturação e crescimento (Ireland et al., 2015; Gamble & Junior, 2012; Barney & Hesterly, 2011).

O contexto externo (Pettigrew, 1987) influenciou mais fortemente a reformulação administrativa promovida em face da necessidade de se atender à norma regulamentadora (Lei 11.892/2008) e a implementação das outras duas fases da expansão da Rede Federal.

A sujeição à influência governamental na formulação e na implementação dessas estratégias identificadas pela pesquisa, vão ao encontro dos trabalhos de Guimarães, Demajorovic e Oliveira (1995), Souza, 2013, Pereira e Lucena (2010) e Verhoest et al. (2011).

Elencados e discutidos os achados da pesquisa, em consonância com os objetivos propostos, passa-se às considerações finais, que trarão uma perspectiva acerca desses achados.

Considerações Finais

Ao considerar as seis fases, pode-se observar que no período do surgimento da instituição, o contexto externo político nacional, em relação ao mundo do trabalho, foi responsável por influenciar o governo brasileiro, que optou por investir na concepção das instituições para que uma lacuna na educação profissional de cidadãos fosse sanada. A pesquisa ainda identificou os principais empecilhos para a expansão da organização, percebendo-se forte influência do contexto político no que tange ao orçamento e à liberação de recursos, aliado ao grande volume de informações que está à disposição de todos os que fazem a organização. Isso acabou por causar alguns problemas relacionados ao direcionamento das ações institucionais.

O comportamento do IFRN, justamente por ser uma instituição pública, sempre esteve diretamente ligado às leis e normativos a que estão sujeitas as instituições de mesma natureza, frente a primazia pelo princípio da legalidade que é exigido nas atividades produzidas pelos entes públicos de qualquer área. Da mesma forma, faz-se necessário considerar que as mudanças na formatação, que na prática ditaram as fases identificadas na pesquisa, sempre foram impulsionadas com base na legislação do Governo Federal.

Partindo de uma associação da pesquisa documental e bibliográfica com a coleta de dados pautada nas entrevistas semiestruturadas realizadas com os gestores do IFRN, identificaram-se seis fases distintas no desenvolvimento estratégico. A pesquisa também identificou os principais empecilhos para a expansão da organização, verificando-se forte influência do contexto político no tocante ao orçamento e à liberação de recursos, aliada ao grande volume de informações que está à disposição de todos os que fazem a organização, acabando por causar alguns problemas relativos ao direcionamento das ações institucionais (Pettigrew, 1977; Mintzberg et al., 1998).

Ademais, tanto o representante da Ouvidoria como o Pró-Reitor de Administração mostraram em suas entrevistas, preocupação quanto ao desconhecimento, por parte dos próprios servidores, da verdadeira identidade da instituição, causando certa fragilidade na construção e no fortalecimento do contexto interno.

Conclui-se que o IFRN firma uma perspectiva de atuação estratégica que está ligada à proposta de transformação de todo o contexto social a nível estadual do Rio Grande do Norte, cobrindo toda sua extensão territorial, atuando no formato de instituição comprometida com a possibilidade de formação pessoal e profissional, baseado no ensino de qualidade que está

aliado ao aporte da produção científica e profissional, promovido por uma entidade que possui as pessoas como principal fator de sucesso.

Por fim, indica-se o desenvolvimento de pesquisas dessa mesma natureza em outras instituições semelhantes, considerando que outros estados brasileiros também receberam Escolas de Aprendizes Artífices que hoje atual no cenário da educação nacional como Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, ensejando-se a possibilidade de serem desenvolvidas comparações quanto à história e ao desenvolvimento dessas instituições.

Referências

- Allred, R. U. (1989). *Environment and Organization in the Pharmaceutical Industry: a study of organizational adaptation*. (Dissertação para Doutorado em Saúde Pública). Universidade da Califórnia, Berkeley, Estados Unidos.
- Azevedo, E. A., Aleixo, D. B., & Filho, J. E. B. (1999). *Direito Administrativo Brasileiro*. 24. ed. São Paulo: PC Editora LTDA.
- Bardin, L. (2009). *Análise de conteúdo*. Trad. Luís Antero Reto e Augusto Pinheiro. Lisboa: Edições 70.
- Biernacki, P. & Waldorf, D. (1981). Snowball sampling: Problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological methods & research*, 10(2), 141-163.
- Boni, V. & Quaresma, S. J. (2005). Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. *Em Tese*, 2(1), 68-80.
- Bulgacov, S. (2007). *Administração estratégica: teoria e prática*. São Paulo: Atlas.
- Cardoso, F. E. & Lavarda, R. A. B. (2015). Perspectiva da estratégia-corno -prática e o processo de formação da estratégia articulada pela média gerência. *Revista Eletrônica de Administração*, 21(3), 719-749.
- Corrêa, C. A. & Corrêa, H. L. (2011). O Processo de Formação de Estratégias de Manufatura em Empresas Brasileiras de Médio e Pequeno Porte. *Revista de Administração Contemporânea*, 15(3), 454.
- Drucker, P. F. (1954). *Practice of management*. New York: Harper e Brothers.
- Gil, A. C. (2008). *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6. ed. São Paulo: Atlas.
- Guimarães, P. C. V., Demajorovic, J., & Oliveira, R. G. D. (1995). Estratégias empresariais e instrumentos econômicos de gestão ambiental. *Revista de Administração de Empresas*, 35(5), 72-82.

Kluyver, C., & Pearce, J. (2007). *Strategy: an executive view*. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

Lavarda, R., Canet-Giner, M. T., & Peris-Bonet, F. (2010). Integrative Strategy Formation Process and the Management of Complex Work a Microorganizational Analysis. *BBR-Brazilian Business Review*, 7(3), 108-129.

Mello, R. B. (2006). *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais: paradigmas, estratégias e métodos*. São Paulo: Saraiva.

Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation. *Management science*, 24(9), 934-948.

Mintzberg, H. (1973). Strategy-making in Three Modes. *California Management Review*, 16(2), 44-53.

Mintzberg, H. (2009). Rebuilding companies as communities. *Harvard Business Review*, 87(7/8), p. 140-143.

Mintzberg, H., Ahlstrand, B., & Lampel, J. (1998). *Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management*. New York: Free Press.

Oliveira, B. R. B., Moraes, W. F. A., Kovacs, E. P., & Lucian, R. (2009). Processo de formação de estratégias internacionais na fruticultura brasileira: uma abordagem integrada. *Cadernos Ebape. BR*, 7(2), 294-313.

Pascucci, L., & Junior, V. (2013). Estratégia em contextos complexos e pluralísticos. *RAC-Revista de Administração Contemporânea*, 17(5), 536-555.

Penrod, J., Preston, D. B., Cain, R. E., & Starks, M. T. (2003). A discussion of chain referral as a method of sampling hard-to-reach populations. *Journal of Transcultural nursing*, 14(2), 100-107.

Pereira, J. (2009). *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas.

- Pereira, Y. V., & Lucena, E. (2009). Estratégias adotadas pela Accor Hotels do Brasil entre 1974 e 2006. *Revista Turismo em Análise*, 20(1), 48-69.
- Pettigrew, A. M. (1987). Context and action in the transformation of the firm. *Journal of management studies*, 24(6), 649-670.
- Pettigrew, A. M. (1992). The character and significance of strategy process research. *Strategic management journal*, 13(S2), 5-16.
- Campehouth, L. V., & Quivy, R. (1992). *Manual de investigação em ciências sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Ronda-Pupo, G. A., & Guerras-Martin, L. Á. (2012). Dynamics of the evolution of the strategy concept 1962–2008: a co-word analysis. *Strategic management journal*, 33(2), 162-188.
- Santos, L., Alves, R., & Almeida, K. (2007). Formação de estratégia nas micro e pequenas empresas: um estudo no centro-oeste mineiro. *Revista de Administração de Empresas*, 47(4), 1-15.
- Silva, A. T. B., Caldeira, C. A., & Mello, R. (2018). Formulação e execução de estratégias políticas no setor de etanol: um modelo processual. *Revista de Administração Contemporânea*, 18(spe), 22-40.
- SOUZA, C. A. (2013). A construção da estratégia brasileira de REDD: a simplificação do debate na priorização da Amazônia. *Ambiente & Sociedade*, 16(1), 99-116.
- Valadão, J. D. A. D., & dos Santos, S. S. (2012). Justaposições da estratégia como prática e processo de estratégia: antes da visão pós-processual da estratégia. *Revista de Administração Mackenzie*, 13(2).
- Verhoest, K., Van Thiel, S., Bouckaert, G., & Laegreid, P. (2011). Governing public agencies in the 21st century: international lessons and policy recommendations by the COST action

IS0601 on comparative research into current trends in public sector organization
CRIPO/COBRA.

Vieira, M. M. F., & Zouain, D. M. (2005). *Pesquisa qualitativa em administração - Teoria e prática*. FGV Editora.