



Noviembre 2018 - ISSN: 1696-8352

PRESSÕES INSTITUCIONAIS E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS NA GESTÃO DE BARRAGENS MINERAIS: ANÁLISE DA PERCEPÇÃO DE GESTORES DE UM ÓRGÃO PÚBLICO MINEIRO

Prof. Dr. Daniel Jardim Pardini¹
Universidade FUMEC

Prof. Me. João Luiz da Matta Felisberto²
Universidade FUMEC

Prof. Me. Otto Herman Pedreira Goecking³
Universidade FUMEC

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Daniel Jardim Pardini, João Luiz da Matta Felisberto y Otto Herman Pedreira Goecking (2018): "Pressões institucionais e respostas estratégicas na gestão de barragens minerais: análise da percepção de gestores de um órgão público mineiro", Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana, (noviembre 2018). En línea:
<https://www.eumed.net/rev/oel/2018/11/gestao-barragens-minerais.html>

¹ Doutor em Administração pelo CEPEAD-UFMG-Birmingham University (doutorado sanduíche com bolsa da CAPES, 2004), Mestre em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro (1998), Graduado em Administração pela União de Negócios e Administração (1988). Atualmente é coordenador do Curso de Graduação em Administração da Faculdade de Ciências Empresariais - FACE da Universidade FUMEC. Professor do Programa de Doutorado e Mestrado em Administração da FACE-FUMEC e do Programa de Doutorado e Mestrado em Sistemas de Informação e Gestão do Conhecimento da Universidade FUMEC.

² Doutorando em Administração, área de concentração Gestão Estratégica de Organizações pela Universidade FUMEC; Mestre em Administração, área de concentração Gestão Estratégica de Organizações pela Universidade FUMEC (2014); Especialista em Segurança Pública pela Fundação João Pinheiro (2015); Bacharel em Direito pela UFMG (2011) e em Ciências Militares pela Academia da Polícia Militar de Minas Gerais (2003); Capitão da PMMG; Professor da Academia da PMMG.

³ Doutorando em Administração, área de concentração Gestão Estratégica de Organizações pela Universidade FUMEC, Mestre em Administração, área de concentração Mercadologia e Administração Estratégica pela UFMG (2006), Especialista em Gestão Estratégica, área de concentração Marketing pela UFMG (2001) e Bacharel em Administração pelo Centro Universitário Newton Paiva (1998). Coordenador e professor do curso de Administração da Universidade FUMEC.

RESUMO

Este estudo busca analisar, à luz da perspectiva institucional, a percepção dos gestores de um órgão público do estado de Minas Gerais sobre as pressões institucionais e respostas estratégicas na gestão de barragens minerais no aludido estado. A discussão dos resultados foi desenvolvida a partir da perspectiva institucional proposta por Oliver (1991). O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa de caráter exploratório com abordagem qualitativa. Foi utilizado um roteiro de entrevista semiestruturado, composto de 9 (nove) perguntas abertas ao que foram analisados através da técnica de análise de conteúdo. Ao final do trabalho afloraram, como fatores preditivos, a alta legitimidade social; alta multiplicidade de constituintes; alta consistência com as metas organizacionais; alta coerção legal; alta difusão voluntária; alta incerteza ambiental; e baixa interconexão ambiental. Outrossim, como respostas estratégicas adequadas ao contexto ambiental, emergiram: aquiescer; negociar; e manipular.

Palavras-chave: pressões institucionais; respostas estratégicas; gestão de barragens, defesa civil.

ABSTRACT

This study seeks to analyze, in light of the institutional perspective, the perception of the managers of a public agency of the state of Minas Gerais on the institutional pressures and strategic responses in the management of mineral dams in the aforementioned state. The discussion of the results was developed from the institutional perspective described by Oliver (1991). The present study is characterized as an exploratory research with a qualitative approach. For data collection the instrument used was a semi-structured interview script, composed of 9 (nine) open questions that were analyzed through the technique of content analysis. At the end of the study emerged as a predictive factor, high social legitimacy emerged; high multiplicity of constituents; high consistency with organizational goals; high legal coercion; high voluntary diffusion; high environmental uncertainty; and low environmental interconnection. Also, as strategic responses appropriate to the environmental context, emerged: acquiesce; compromise; and manipulate.

Keywords: institutional pressures; strategic responses; management of dams; civil defense.

1 INTRODUÇÃO

Em 5 de novembro de 2015 a barragem de rejeitos minerais de Fundão, operada pela mineradora Samarco, no município de Mariana/MG abruptamente rompeu, ao que neste acidente, conforme dados oficiais da Defesa Civil de Minas Gerais, 19 (dezenove) pessoas morreram (uma ainda está desaparecida). Pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) apontou elevados índices de rastreamento positivo para diagnósticos psiquiátricos, 47% dos indivíduos pesquisados foram rastreados, de forma positiva, para algum dos transtornos mentais investigados (transtorno de estresse pós-traumático, transtorno depressivo, transtornos psicóticos e transtorno de ansiedade). Entre todos os achados Neves *et al.* (2018) chama a atenção a alta frequência de indivíduos que preencheram critérios para o Transtorno de Estresse Pós-Traumático (TEPT) – acima de 82%. Na literatura, para vítimas de desastre nuclear, são encontradas prevalências próximas de 88% (Neves et al., 2018).

No estado de Minas Gerais, segundo dados da Fundação Estadual do Meio Ambiente [FEAM] (2018), existem hoje 698 barragens dentre as quais 435 (62,3%) são de mineradoras (FEAM, 2018). Cabe ao estado de Minas Gerais a fiscalização e acompanhamento da rotina de procedimentos realizados pelas empresas responsáveis por cada uma destas barragens ao que, nesse sentido, há necessidade de que a gestão desta atividade seja otimizada e eficiente. O acidente em questão provocou comoção nacional e internacional, fazendo eclodir, sob a roupagem de interesses sócio-político-econômicos, pressões e desafios institucionais acerca de planejamento, coordenação e controle de barragens minerais no âmbito do estado. As mais diversas pressões institucionais que afloraram não o foram só pela regulamentação do monitoramento e de vistorias ou pela gestão em si das barragens, mas também pelo planejamento, coordenação, controle e orientação de ações preventivas e mitigadoras a desastres no âmbito do estado de Minas Gerais.

Na Teoria Institucional a escolha organizacional é limitada por uma variedade de pressões externas onde os ambientes são coletivos e interconectados. As organizações, a fim de sobreviverem, devem responder às demandas e expectativas externas. A perspectiva institucional atribui graus diferentes de resistência, conscientização e autointeresse para o comportamento das organizações nas respostas às restrições e demandas externas, assim, reconhece-se, explicitamente, o potencial de variação desta perspectiva no comportamento organizacional estabelecendo-se a base conceitual para a identificação de estratégias alternativas em resposta ao ambiente organizacional onde cada organização está inserida.

Oliver (1991) sugere que a natureza das pressões institucionais é um importante determinante de estratégias alternativas. Salienta-se que líderes ou gerentes organizacionais focados no controle e com grande necessidade de autonomia podem estar mais propensos a empregarem estratégias resistentes, outrossim, organizações que são altamente coesivas e que têm fortes culturas internas podem ser mais propensas a resistir às expectativas e crenças externas. Ademais, a investigação dos fatores institucionais pode lançar luz adicional sobre as forças para resistência versus conformidade em ambientes institucionais.

Sob tal perspectiva, a Teoria Institucional se apresenta como ferramenta capaz de proporcionar otimização e melhoria no processo de coordenação e controle exercido pelo estado concernente às gestão de barragens no território mineiro, agregando valor às respostas estratégicas para os processos institucionais. Nesse contexto, o problema de pesquisa que norteia o presente estudo é o seguinte: à luz da perspectiva institucional, qual é a percepção dos gestores de um órgão público de Minas Gerais acerca das pressões institucionais e respostas estratégicas na gestão de barragens minerais no território mineiro? Sendo assim, este estudo busca analisar, à luz da perspectiva institucional, a percepção dos gestores de um órgão público do estado de Minas Gerais (responsável por, dentre outras, planejar, coordenar, controlar e orientar, em âmbito estadual, as medidas preventivas e mitigadoras em barragens minerais no território mineiro) sobre as pressões institucionais e respostas estratégicas na gestão de barragens minerais no aludido estado.

Este estudo é resultado de pesquisa de campo (entrevistas semiestruturadas) na organização estudada é combinado com referencial teórico acerca da Teoria Institucional e da perspectiva institucional de Oliver (1991) ao que está estruturado em tópicos dentre os quais discute-se a Teoria em epígrafe. Os procedimentos metodológicos são detalhados em tópico específico para tal e, a partir deste, os resultados da pesquisa de campo são apresentados e discutidos. Ato contínuo as conclusões e considerações finais acerca do estudo realizado são apostadas no trabalho. Ao final da pesquisa afloraram, como fatores preditivos, a alta legitimidade social; alta multiplicidade de constituintes; alta consistência com as metas organizacionais; alta coerção legal; alta difusão voluntária; alta incerteza ambiental; e baixa interconexão ambiental. Outrossim, como respostas estratégicas adequadas ao contexto ambiental, emergiram: aquiescer; negociar; e manipular.

Para que as estratégias sejam implementadas, segundo Barney (1991), é fundamental uma combinação particular de capital físico, humano e organizacional além do talento do executivo, inerente a quase todas as estratégias corporativas. Sob esta ótica, a próximo tópico aborda as questões e variáveis que permeiam a Teoria Institucional tais quais os antecedentes das respostas estratégicas e respostas e hipóteses estratégicas para o processo institucional com foco nas discussões voltadas para a gestão do risco de desastres sob o viés de coordenação e controle de barragens minerais no estado de Minas Gerais.

2 PRESSÕES INSTITUCIONAIS E RESPOSTAS ESTRATÉGICAS

A todo momento novas organizações surgem para alcançar diversos objetivos e concomitantemente outras são descontinuadas por terem sucumbido à dinâmica do mercado que impõe transformações, via de regra, não acompanhadas por respostas rápidas o suficiente para evitar as quedas, nesse contexto, Jones (2010) destaca que o estudo do funcionamento das estruturas e suas inter-relações permite o diagnóstico de problemas e, conseqüentemente, o ajuste dos caminhos através dos quais serão alcançados os objetivos estabelecidos.

As pressões ambientais são crescentes e as organizações são cobradas por resultados aceitáveis por grupos de *stakeholders* ao que essas forças, em torno da organização, afetam sua habilidade para a aquisição de recursos, principalmente aqueles mais escassos. Sob essa perspectiva, a Teoria da Dependência de Recursos preconiza que os recursos necessários devem ser garantidos pela minimização da dependência e pela influência sobre as demais organizações (Jones, 2010). A perspectiva institucional atribui ao ambiente todas as influências organizacionais que levam às decisões estratégicas (Aldrich & Pfeffer, 1976). Apesar de parecer uma ação passiva, o gestor deve atuar de maneira a garantir recursos necessários à sobrevivência e ao crescimento organizacional. Algumas atividades são fundamentais para a obtenção de uma performance satisfatória tais como uma boa análise externa das ameaças e oportunidades; a tentativa de alcançar autonomia em relação a fornecedores e o entendimento da miopia mercadológica para evitar obsolescência de produtos e serviços (Levitt, 1960).

Além da manipulação das variáveis ambientais e da adequação a elas, o comportamento das organizações é moldado pelo conjunto de valores e normas presente também no ambiente mencionado há pouco, porém, separado no que a Teoria Institucional denominou de ambiente institucional (Oliver, 1991). De acordo com Meyer e Rowan (1983), a transição de valores e normas para regras caracteriza o processo de institucionalização que acaba por tornar as organizações isomórficas, ou seja, mais similares na estrutura, na cultura e nos resultados. Para os autores, no entanto, essa legitimação assegura a sobrevivência.

Todas as estruturas que têm como objetivo a regulação das organizações são definidas como instituições (Scott, 1987). A título de comparação, o ambiente institucional molda e reforça as regras enquanto o ambiente de tarefas controla os recursos escassos (Oliver, 1991). Logicamente a responsividade ao ambiente dependerá do tipo de restrição identificado bem como das características das diversas organizações, de acordo com a mesma autora. Outrossim, as duas teorias sugerem a busca constante por estabilidade e legitimidade, mesmo com o entendimento de que as variações nas dimensões de comportamento organizacional estabelecem as bases para estratégias alternativas em resposta ao ambiente organizacional.

Oliver (1991) aplicou os *insights* convergentes das perspectivas institucionais e de dependência de recursos para a previsão de respostas estratégicas aos processos institucionais. A autora ofereceu uma tipologia de respostas estratégicas que variam na resistência organizacional ativa, desde a conformidade passiva à manipulação proativa. Dez fatores institucionais foram apresentados, em hipóteses, para prever a ocorrência das estratégias alternativas e o grau de conformidade organizacional ou resistência às pressões institucionais.

Baseada na existência de variações potenciais nas dimensões do comportamento organizacional, Oliver (1991) propõe cinco tipos de respostas estratégicas, comportamentos estratégicos, que as organizações podem adotar para responderem às pressões na busca da conformidade com o ambiente institucional – quadro 1. Tais respostas variam conforme a atividade da organização a partir de sua passividade até a resistência ativa.

ESTRATÉGIAS	TÁTICAS	EXEMPLOS
Aquiescer	Hábito	Seguindo normas invisíveis, tomadas como certas
	Imitar	Imitando modelos institucionais
	Cumprir	Obedecendo regras e aceitando normas
Comprometer	Equilibrar	Equilibrar as expectativas de múltiplos constituintes
	Pacificar	Colocar e acomodar elementos institucionais
	Negociar	Negociar com os <i>stakeholders</i>
Evitar	Ocultar	Disfarçando a não-conformidade
	Amortecer	Afrouxando anexos institucionais
	Escapar	Alterando metas, atividades ou domínios
Desafiar	Dispensar	Ignorando normas e valores explícitos
	Desafiar	Contestando regras e requisitos
	Atacar	Atacando as fontes de pressão institucional
Manipular	Cooptar	Importando constituintes influentes
	Influenciar	Modelando valores e critérios
	Controlar	Dominando constituintes institucionais e processos

Quadro 1 – Respostas estratégicas aos processos institucionais.
Fonte: Oliver (1991, p. 152).

A aquiescência proporciona maior legitimidade e apoio social ao que é fundamental para as organizações, podendo assumir formas alternativas, quais sejam: hábito, imitação e conformidade. As táticas de negociação representam a camada mais fina da resistência organizacional às pressões institucionais, as organizações frequentemente se vêm diante do conflito das demandas institucionais ou das inconsistências entre as expectativas institucionais e os objetivos internos da organização quanto a eficiência ou quanto a autonomia. Nessas circunstâncias, as organizações podem tentar equilibrar, pacificar ou barganhar com os componentes externos (Oliver, 1991).

A esquiva é definida por Oliver (1991) como a tentativa organizacional de impedir a necessidade de conformidade, nessa perspectiva as organizações a alcançam ocultando sua inconformidade, protegendo-se de pressões institucionais ou escapando das regras ou expectativas institucionais. Outrossim, o desafio é a forma mais ativa de resistência aos processos institucionais ao que as três táticas de desafio, em ordem crescente de resistência ativa, são: dispensa, desafio e ataque. Por último, a autora caracteriza a manipulação como sendo a tentativa intencional e oportuna de cooptar, influenciar ou controlar pressões e avaliações institucionais. Para a autora, as estratégias de aquiescência, negociação, esquiva e desafio representam níveis cada vez mais ativos de resistência a determinadas demandas institucionais e expectativas, a partir desta percepção, a manipulação se apresenta como a resposta mais ativa às pressões institucionais pois busca mudar

ativamente ou exercer poder sobre o conteúdo das próprias expectativas ou das fontes que buscam expressá-las ou aplicá-las.

Nessa mesma lógica de raciocínio, Oliver (1991) traz que a fundamentação teórica subjacente à conformidade ou resistência às regras e expectativas institucionais envolve tanto a disposição como a capacidade das organizações de se conformarem ao ambiente institucional. Nesse contexto, a autora propõe cinco fatores institucionais como antecedentes às respostas estratégicas (organizacionais) por ela propostas. As respostas organizacionais às pressões institucionais em direção à conformidade dependerão do por que essas pressões estão sendo exercidas, quem as está exercendo, quais são essas pressões, como ou por quais meios elas são exercidas e onde elas ocorrem. Os cinco antecedentes institucionais descritos (causa, constituintes, conteúdo, controle e contexto) correspondem respectivamente a essas cinco questões básicas. Nessa linha de raciocínio e em face de seu estudo, a autora propõe cinco antecedentes, preditores de respostas estratégicas – quadro 2.

FATOR INSTITUCIONAL	QUESTÕES DE PESQUISA	DIMENSÕES PREDITIVAS
Causa	Por que a organização está sendo pressionada para estar em conformidade com as regras ou expectativas institucionais?	Legitimidade ou aptidão social Eficiência ou adequação econômica
Constituintes	Quem está exercendo pressões institucionais sobre a organização?	Multiplicidade de demandas constituintes Dependência de constituintes institucionais
Conteúdo	A quais normas ou requisitos a organização está sendo pressionada para se adequar?	Coerência com os objetivos organizacionais Restrições discricionárias impostas à organização
Controle	Como ou por quais meios as pressões institucionais estão sendo exercidas?	Coação ou execução legal Difusão voluntária de normas
Contexto	Qual é o contexto ambiental no qual as pressões institucionais estão sendo exercidas?	Incerteza ambiental Interconexão ambiental

Quadro 2 – Antecedentes das respostas estratégicas.

Fonte: Oliver (1991, p. 160).

Segundo Oliver (1991) a causa das pressões institucionais refere-se à lógica, ao conjunto de expectativas ou aos objetivos pretendidos que fundamentam as pressões externas para a conformidade. Os constituintes institucionais incluem o estado, profissões, grupos de interesse e o público em geral, impõem uma variedade de leis, regulamentos e expectativas sobre a organização. Quanto ao conteúdo, a autora explica que duas dimensões das pressões propriamente ditas são particularmente importantes no planejamento da utilização de estratégias alternativas: a consistência das pressões com os objetivos organizacionais e a perda de poder de decisão que as pressões impõem à organização, nessa ótica, as organizações estarão mais dispostas a aceitar pressões externas quando essas pressões ou expectativas forem compatíveis com as metas internas.

O controle institucional, segundo Oliver (1991), é aquele que descreve os meios pelos quais as pressões são impostas às organizações, em face disto, coerção legal e difusão voluntária se apresentam como dois processos distintos pelos quais as pressões são exercidas. Por fim, o contexto ambiental, dentro do qual as pressões institucionais são exercidas sobre as organizações também se apresenta como determinante das respostas das organizações à influência institucional e

sendo assim, vislumbra-se a incerteza ambiental e a interconexão como dimensões significativas do contexto as quais afetam a conformidade ou resistência das organizações às demandas e expectativas institucionais. Combinando os antecedentes institucionais (causa, constituintes, conteúdo, controle e contexto) com as respostas estratégicas (aquiescência, negociação, esquiva, desafio, e manipulação), a autora em epígrafe explica que a variação e combinação dessas dez dimensões resulta em hipóteses para determinar as escolhas das estratégias – quadro 3.

FATOR PREDITIVO	RESPOSTAS ESTRATÉGICAS				
	Aquiescer	Negociar	Esquivar	Desafiar	Manipular
Causa					
Legitimação	Alto	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
Eficiência	Alto	Baixo	Baixo	Baixo	Baixo
Constituinte					
Multiplicidade	Baixo	Alto	Alto	Alto	Alto
Dependência	Alto	Alto	Moderado	Baixo	Baixo
Conteúdo					
Consistência	Alto	Moderado	Moderado	Baixo	Baixo
Restrição	Baixo	Moderado	Alto	Alto	Alto
Controle					
Coerção	Alto	Moderado	Moderado	Baixo	Baixo
Difusão	Alto	Alto	Moderado	Baixo	Baixo
Contexto					
Incerteza	Alto	Alto	Alto	Baixo	Baixo
Integração	Alto	Alto	Moderado	Baixo	Baixo

Quadro 3 – Respostas estratégicas e fatores preditivos.

Fonte: Oliver (1991, p. 160).

A partir dos fatores preditivos e respostas estratégicas propostas por Oliver (1991), buscou-se a percepção dos gestores de um órgão público de Minas Gerais sobre a gestão de barragens no território mineiro. Nesse contexto, o caminho percorrido para alcançar os resultados apresentados neste trabalho e suas respectivas conclusões é descrito no tópico a seguir.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Neste trabalho busca-se a análise, à luz da perspectiva institucional de Oliver (1991), da percepção dos gestores de um órgão público do estado de Minas Gerais (responsável por, dentre outras, planejar, coordenar, controlar e orientar, em âmbito estadual, as medidas preventivas e mitigadoras em barragens minerais no território mineiro) sobre as pressões institucionais e respostas estratégicas na gestão de barragens minerais no aludido estado. Nessa ótica, a discussão dos resultados obtidos foi desenvolvida a partir da perspectiva institucional descrita por Oliver (1991) a partir da qual as conclusões e considerações finais foram elaboradas.

O presente estudo caracteriza-se como uma pesquisa de caráter exploratório com abordagem qualitativa. Para coleta de dados o instrumento utilizado foi um roteiro de entrevista semiestruturado, composto de 9 (nove) perguntas abertas as quais foram capazes de abranger o objeto de estudo permitindo, por conseguinte, alcançar o objetivo proposto à pesquisa. Para análise dos dados coletados foi utilizada a técnica de “análise de conteúdo”, conforme explica-se nos parágrafos seguintes deste tópico.

A pesquisa de campo foi desenvolvida em um órgão do estado de Minas Gerais o qual tem por competência, dentre outras, planejar, coordenar, controlar e orientar, em âmbito estadual, as medidas preventivas e mitigadoras em risco de desastres e barragens minerais no território mineiro, capaz de contribuir para a excelência da gestão do risco de desastres em Minas Gerais captando as

demandas de prevenção e socorro à população, providenciando junto aos demais órgãos do estado os meios necessários para que um desastre seja evitado. Neste órgão, quatro são os gestores responsáveis pela gestão do risco de desastres os quais possuem a incumbência pelo planejamento, coordenação, controle e orientação, em âmbito estadual, das medidas preventivas e mitigadoras em barragens minerais.

Para alcance do objetivo proposto à presente pesquisa, foram selecionados, no órgão pesquisado, os “informantes-chave”, os quais representam importantes fontes de conhecimentos para o entendimento do objeto de estudo. Sob essa perspectiva, foram entrevistados os quatro gestores deste órgão, responsáveis diretamente pela coordenação e controle das ações voltadas à prevenção e mitigação relativas a risco de desastres e, por conseguinte, à gestão de barragens minerais. As entrevistas foram feitas no próprio gabinete de trabalho dos entrevistados, gentilmente cedidos por cada gestor que recebeu os pesquisadores com hora marcada para que não houvesse prejuízo de fatores externos como barulho, interferência de terceiros, falta de tempo do entrevistado ou outro fator que pudesse desviar a atenção do entrevistador e do entrevistado.

A fim de abranger todo o objeto da pesquisa na busca dos objetivos do estudo, utilizou-se um roteiro de entrevistas semiestruturado o qual, ao mesmo tempo em que valoriza a presença do investigador, oferece todas as perspectivas possíveis para que o informante alcance a liberdade e a espontaneidade necessárias, enriquecendo a investigação e favorecendo não só a descrição dos fenômenos em estudo, mas também sua explicação e a compreensão de sua totalidade.

Com o consentimento dos entrevistados, as entrevistas, as quais duraram cerca de 50 (cinquenta) minutos, foram gravadas e, à medida em que iam sendo realizadas, foram sendo transcritas pelos pesquisadores, constituindo-se em importante material para leituras e interpretação. Para tratamento e avaliação dos dados qualitativos foi usada a análise de conteúdo a qual Bardin (1979) conceitua como um conjunto de “técnicas de análise das comunicações” que visa obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos, a descrição do conteúdo das mensagens. A forma utilizada para tabular os dados das questões discursivas constituiu na leitura dos discursos transcritos e na identificação de uma palavra, um conceito ou expressão que revelava a essência do sentido da resposta ao que denominou-se como “unidade de análise”. Encontradas as unidades de análise e, mais especificamente, as palavras ou expressões adequadas para representar os depoimentos, estabeleceram-se as categorias de análise.

Na categorização o agrupamento dos discursos foi classificatório, nesse sentido, para elaboração do “Discurso do Sujeito Coletivo”, como chamam Lefèvre & Lefèvre (2000), partiu-se dos discursos em estado bruto, os quais foram submetidos a um trabalho analítico inicial, ou seja, na seleção das principais ancoragens e/ou ideias centrais presentes em cada um dos discursos individuais e em todos eles reunidos, e terminados sob uma forma sintética, nesse contexto, teve-se que o discurso de todos fosse o de um.

As unidades de análise, reveladas no conteúdo dos discursos, possibilitaram a análise das percepções dos entrevistados sobre a gestão do risco de desastres praticada no órgão pesquisado e seu alinhamento com a teoria institucional. A interpretação desenvolvida nesta pesquisa deu-se a partir da produção das seguintes categorias: Pressões Institucionais; e Desafios e Perspectivas. Os resultados obtidos e sua respectiva análise, à luz da perspectiva institucional, proporcionaram o alcance do objetivo proposto ao início do estudo. Nesse contexto, no próximo tópico apresentam-se os resultados alcançados ao que estes, à ótica da perspectiva institucional descrita por Oliver (1991) e arcabouço teórico da Teoria Institucional, são discutidos, viabilizando as conclusões e considerações finais apostadas no trabalho.

4 APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS

No tocante ao processo de coordenação e controle das barragens minerais no estado de Minas Gerais, por parte do órgão pesquisado e na percepção dos entrevistados, aflorou que ainda não há, no estado, um controle integrado capaz de congrega todos os órgãos que possuem alguma responsabilidade de fiscalização, regulação e controle destes empreendimentos, como se vê na fala abaixo:

Bem, ainda não existe um controle integrado que organize todos os órgãos que de alguma forma se relacionam com as atividades de fiscalização, regulação e controle de barragem em Minas Gerais. O controle hoje é feito por cada instituição de forma individual (Entrevista 2).

Devido a complexidade que envolve a presença de uma barragem, vários órgãos de caráter multidisciplinar atuam junto aos empreendimentos e municípios a fim de efetuar as fiscalizações necessárias e promover ações para prevenção e minimização de alguma falha que possa ocorrer. A Agência Nacional de Mineração e a Fundação Estadual de Meio Ambiente atuam mais voltadas as partes legais e técnicas das estruturas, enquanto a Coordenadoria Estadual de Defesa Civil, em parceria com as Defesas Civis Municipais, promove ações voltadas principalmente às comunidades, para que elas possam estar preparadas numa eventual emergência (Entrevista 3).

O contexto de incerteza ambiental é determinante para as respostas organizacionais a partir das influências institucionais. Ambientes incertos são predicados para dimensões significantes no contexto que afeta a organização, seja ela conforme ou resistente às demandas e expectativas institucionais (Oliver, 1991). As falas dos entrevistados denotam um ambiente organizacional de incerteza ao que, a partir da assertiva da autora e sua perspectiva organizacional, foram identificadas duas categorias, quais sejam: pressões institucionais; e perspectivas e desafios.

4.1 Pressões Institucionais

Através dos discursos e a partir da perspectiva institucional de Oliver (1991), observaram-se, na percepção dos gestores, as questões (antecedentes das respostas estratégicas) que permeiam as pressões institucionais na gestão de barragens minerais em Minas Gerais. Nesta categoria, identificaram-se as unidades de análise a seguir descritas e detalhadas.

4.1.1 Razões para as pressões institucionais

As razões das pressões institucionais se referem à racionalidade, expectativas ou objetivos pretendidos que estão sob as pressões para a conformidade organizacional (Oliver, 1991). Nesse contexto, os entrevistados descreveram as razões pelas quais há pressões institucionais no concernente à gestão de barragens minerais em Minas Gerais

A pressão surgiu após o incidente da barragem de Fundão, no município de Mariana, porém percebe-se que nunca houve a cultura de prevenção e resiliência por parte do empreendedor, gestor público e nem mesmo pela própria comunidade e que após a mudança na legislação impôs a todos os envolvidos o comprometimento com as questões voltadas para a segurança e medidas de autossalvamento que estão relacionadas com as barragens. (Entrevista 1).

Basicamente porque é uma das atribuições legais do órgão, conforme artigo 8º da Lei 12.608 e também porque Minas Gerais possui mais de 400 barragens de mineração contendo grande número de pessoas no seu entorno e nesse sentido deve-se evitar outros desastres como o ocorrido em Mariana em novembro de 2015. (Entrevista 3).

As pressões existem hoje muito em razão do clamor social provocado pelo desastre de Mariana, de Fundão. Após o desastre a legislação vem mudando e provoca toda a mudança no ambiente organizacional, pressionando os órgãos e empresas envolvidas a se adaptarem. Antes do desastre, ninguém estava preparado para as mudanças que veem acontecendo.. (Entrevista 4).

4.1.2 *Quem está exercendo as pressões institucionais*

Conforme Oliver (1991), as partes que exercem as pressões institucionais podem ser o estado, grupos de interesse, público em geral, imposições legais, regulações, valores e pretensões organizacionais, entre outros. Nesse contexto, abstrai-se da fala dos entrevistados que a comunidade, os órgãos reguladores e a própria mídia são aqueles atores que hoje exercem as pressões institucionais de forma mais direta no contexto em análise.

Atualmente a própria comunidade exerce algum tipo de pressão, em virtude do acidente em Mariana; o Ministério Público e o Poder Judiciário e a mídia também. (Entrevista 1).

[...] e a sociedade e os órgãos de regulação jurídica, o Ministério Público principalmente, vem cobrando de todos, cada qual com sua respectiva responsabilidade. (Entrevista 2).

4.1.3 *A quais normas e regras a organização está sujeita*

A consistência das pressões com as metas organizacionais e a sujeição à tomada de decisão que as pressões impõem na organização são, conforme Oliver (1991), são as duas dimensões que as pressões por si só são possíveis para serem particularmente importantes às estratégias. Sendo assim, verifica-se, na percepção dos entrevistados, que o órgão em estudo está sujeito a pressões que estão conforme suas missões e, por conseguinte, com suas metas ao que sujeitam, influenciam na tomada de decisão deste órgão.

As normas que estamos nos adequando referem-se à gestão do risco do desastre, ações voltadas para a prevenção, mitigação e preparação dos desastres. A própria legislação ambiental estadual trás a obrigação do fomento à prevenção para empreendedores e municípios. (Entrevista 1).

Estamos nos adequando em relação ao desempenho de nossas atribuições conforme legislação vigente. (Entrevista 4).

4.1.4 *Forma pela qual as pressões estão sendo exercidas*

A partir da perspectiva institucional de Oliver (1991), a forma pela qual as pressões institucionais são exercidas em um ambiente organizacional é descrita pela forma de controle institucional ao que inclui coerção legal ou difusão voluntária. Sob esta perspectiva, aflora nas falas dos entrevistados que as pressões institucionais em relação à coordenação e controle das barragens minerais no território mineiro parte, em especial, da comunidade, da mídia e dos próprios órgão públicos que, por difusão voluntária e, em razão da suas respectivas missões, procuram, a cada dia, se conformar com o novo ambiente organizacional que se apresentou.

As pressões são exercidas por meio de solicitações de esclarecimento formais, notícia divulgadas na mídia, contatos pessoais via telefone, email ou agendamento de reuniões. (Entrevista 2).

[...] de alguma forma, as secretarias de governo, os municípios e os empreendedores estão buscando estreitamento das relações institucionais e alinhamento das ações em situações envolvendo treinamento com as comunidades situadas em área de risco, portanto, demandando um posicionamento do órgão. (Entrevista 3).

4.1.5 *Contexto em que as pressões estão sendo exercidas*

Na perspectiva institucional, Oliver (1991) disserta que o contexto ambiental no qual as pressões são exercidas às organizações é determinante das respostas organizacionais à influência institucional. Abstrai-se das falas dos entrevistados que o ambiente atual é de incerteza e imediatismo com interconexão de organizações as quais, cada qual com sua missão, estão sujeitas a este ambiente.

Todas as instituições que de certa forma estão envolvidas com a segurança de barragens estão sofrendo pressão da população e da mídia para posicionamento e esclarecimentos sobre a temática. De certa, o assunto gera medo e resistência nas pessoas. O contexto é marcado pela urgência em agir, mas também pela necessidade de se planejar e organizar as ações. (Entrevista 2).

[...] passamos a assumir um papel de coordenação, pela habilidade natural de gerenciamento, em uma área muito técnica. Apesar de ser um órgão voltado também para a prevenção, percebe-se que foi necessária uma readequação institucional para atender à mudança na legislação, e ao mesmo tempo atender a demanda do empreendedor e do gestor público. Há limitação de recursos financeiros; falta de condições internas para a implementações de projetos voltados à capacitação dos municípios mineradores e empresas envolvidas. (Entrevista 4).

4.2 Desafios e perspectivas

Esta categoria trouxe a percepção dos gestores entrevistados acerca dos principais desafios e perspectivas que se apresentam no tocante à gestão de barragens minerais no estado de Minas Gerais donde poderiam surgir melhores monitorações e articulações com fulcro na melhoria do processo de coordenação e controle destes empreendimentos.

4.2.1 Desafios da gestão

Os tipos de respostas estratégicas para as pressões institucionais variam conforme o nível das pressões e a capacidade de resistência exercida pela organização, disserta Oliver (1991). Nesse contexto, depreende-se das entrevistas realizadas que vários são os desafios que se apresentam neste cenário de incertezas ambientais e pressões institucionais que se apresenta para o órgão em pesquisa. Outrossim, os desafios que se apresentam com maior convicção e transparência, na percepção dos entrevistados nesta pesquisa, são o elevado número de barragens, a baixa integração entre as organizações envolvidas nas questões que permeiam a coordenação, controle, fiscalização e regulação de barragens minerais em Minas Gerais e a falta de uma cultura de resiliência.

Nossos maiores desafios são a integração dos gestores públicos, a comunidade e o empreendedor na conscientização da resiliência. (Entrevista 1).

Um desafio enfrentado em Minas Gerais é o grande número de barragens, o que dificulta o acompanhamento de todas ao mesmo tempo, bem como a presença para promoção e realização de ações para gestão do risco. Ainda, estamos em fase de conscientização dos tomadores de decisão para a realização das melhorias, ou seja, os principais desafios são o elevado número de barragens, a resistência das pessoas e burocracia excessiva para desenvolvimento de ações e a baixa integração das intuições. (Entrevista 2).

Acho que um dos principais desafios sem dúvida é a quantidade de barragens que existem em Minas Gerais. A falta de uma cultura de resiliência além da pouca integração entre os órgãos que militam na gestão de barragens minerais também vejo como desafio para nossa gestão. (Entrevista 4).

4.2.2 Perspectivas

A perspectiva institucional descrita por Oliver (1991) atribui graus diferentes de resistência, conscientização e auto-interesse para o comportamento das organizações em responderem a restrições e demandas externas ao que sugere que a natureza das pressões institucionais é um importante determinante para as alternativas estratégicas. Ademais, a investigação dos fatores institucionais pode lançar luz adicional sobre as forças para resistência versus conformidade em ambientes institucionais. Sendo assim, abstrai-se das entrevistas realizadas as perspectivas para uma melhor monitoração / articulação entre os atores que tramitam no ambiente organizacional em estudo.

Melhoria na atuação sistêmica, estreitar e melhorar o canal de comunicação entre os órgãos criando sistemas de informações interligadas e criação de protocolos de atuação conjuntos. (Entrevista 1).

Formação de grupos de trabalho com representantes de todas as instituições para compartilhamento das informações e elaboração de um plano conjunto para definição das estratégias e ações que devem ser seguidas por todos. Isso possibilitaria a eficiência no empenho dos recursos e a obtenção de resultados efetivos. Nesse sentido, as perspectivas são muito boas ao se pensar na área técnica. No entanto, sob a visão política ainda existe uma insegurança sobre o caminho que será adotado para prosseguimento das ações. (Entrevista 2).

Aumentar a cooperação com os demais atores através de um sistema integrado, investimento em capacitação dos servidores, acompanhamento *in loco* de determinadas fiscalizações a fim de adquirir experiência e estreitar os laços institucionais com outros órgãos. (Entrevista 3).

Com base nas hipóteses elaboradas por Oliver (1991) as quais são resultado da combinação dos antecedentes institucionais e respostas estratégicas, o próximo tópico traz a discussão dos resultados obtidos na pesquisa de campo realizada neste trabalho.

5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

À luz da perspectiva institucional e a partir dos resultados da pesquisa realizada, é possível construir os antecedentes das respostas estratégicas do órgão público pesquisado em face das pressões institucionais sofridas por este – quadro 4.

FATOR INSTITUCIONAL	QUESTÕES	DIMENSÕES PREDITIVAS
Causa	<ul style="list-style-type: none">✓ Rompimento da barragem de Fundão;✓ Ausência de cultura de autoproteção;✓ Elevado número de barragens minerais em Minas Gerais;✓ Clamor social.	Alta legitimidade social.
Constituinte	<ul style="list-style-type: none">✓ Comunidade;✓ Ministério Público;✓ Poder Judiciário;✓ Imprensa.	Alta multiplicidade de constituintes.

Conteúdo	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Adequação às novas regulações; ✓ Adequação à nova realidade de prevenção e mitigação. 	Alta consistência com as metas organizacionais.
Controle	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Comunidade; ✓ Imprensa; ✓ Órgãos públicos envolvidos com as questões de barragens minerais. 	Alta coerção legal; Alta difusão voluntária.
Contexto	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Urgência em agir; ✓ Necessidade de planejar e organizar ações; ✓ Readequação institucional para atender à mudança na legislação, e ao mesmo tempo atender a demanda do empreendedor e do gestor publico; ✓ Limitação de recursos financeiros; ✓ Falta de condições internas para a implementações de projetos voltados à capacitação dos municípios mineradores e empresas envolvidas. 	Alta incerteza ambiental; Baixa interconexão ambiental.

Quadro 4 – Antecedentes das respostas estratégicas no órgão pesquisado
Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de Oliver (1991).

Quando uma organização percebe que a conformidade aumentará a adequação social ou econômica, a aquiescência será a resposta mais provável às pressões institucionais (Oliver, 1991). Sob esta ótica e a partir das entrevistas realizadas e com base nas respostas estratégicas propostas pela autora em lide, vislumbra-se a aquiescência como resposta estratégica para a ser adotada pelo órgão público pesquisado para buscar a conformidade com as pressões institucionais por ele sofridas

[...] percebe-se que foi necessária uma readequação institucional para atender a mudança na legislação, e ao mesmo tempo atender a demanda do empreendedor e do gestor publico (Entrevista 1).

Nesse contexto, combinando o ambiente organizacional em que o órgão público pesquisado está inserido (alta consistência com as metas organizacionais, alta coerção, alta difusão voluntária e alta incerteza ambiental) com sua respectiva missão e com a perspectiva institucional proposta por Oliver (1991), em especial com as combinações entre antecedentes institucionais e respostas estratégicas, é possível formular, para a escolha da aquiescência como resposta estratégica adequada às pressões institucionais, a seguinte hipótese: *quanto maior o grau de legitimidade social atingido pela conformidade às pressões institucionais, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.*

Nessa mesma linha de raciocínio, a negociação também se apresenta como potencial resposta estratégica às pressões institucionais do ambiente organizacional em que o órgão pesquisado está inserido, como se abstrai das falas abaixo:

Devemos buscar a formação de grupos de trabalho com representantes de todas as instituições para compartilhamento das informações e elaboração de um plano conjunto para definição das estratégias e ações que devem ser seguidas por todos. Isso possibilitaria a eficiência no empenho dos recursos e a obtenção de resultados efetivos (Entrevista 2).

Acho que aumentar a cooperação com os demais atores através de um sistema integrado, [...] a fim de adquirir experiência e estreitar os laços institucionais com outros órgãos (Entrevista 3).

Quando há múltiplos constituintes, a negociação figura entre as prováveis respostas as pressões institucionais (Oliver, 1991). A partir da perspectiva institucional da citada autora, combinações por ela proposta e da percepção dos entrevistados do órgão público mineiro (alta multiplicidade de constituintes, alta difusão voluntária e alta incerteza ambiental) é possível construir a hipótese que denote a escolha da negociação como resposta estratégica adequada para o contexto em discussão: *quanto maior o grau de multiplicidade constituinte, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.*

Os mecanismos que impulsionam o comprometimento e a manipulação sob condições de alta multiplicidade, conforme disserta Oliver (1991), são a resolução de conflitos, a redução da incerteza e o aumento da consciência organizacional. Ademais, como o órgão pesquisado tem por missão coordenar e controlar a gestão de barragens minerais no território mineiro e afloraram na pesquisa realizada os fator preditivos da alta multiplicidade de constituintes e baixa interconexão ambiental, a manipulação também pode ser utilizada como resposta estratégica para convivência deste com as pressões institucionais do ambiente em que está inserido e alcance da resistência organizacional adequada.

A Defesa Civil passou a assumir um papel de coordenação, pela habilidade natural de gerenciamento, em uma área extremamente técnica (Entrevista 1).

Temos uma capacidade de coordenar e controlar um grupo de órgãos, acho que há necessidade dos órgão envolvidos na gestão de barragens minerais em Minas se integrem e busquem atender às pressões que existem hoje (Entrevista 4).

Nesse contexto, a manipulação aflora como resposta estratégica viável ao alcance da resistência organizacional às pressões institucionais existentes, outrossim, aflora a seguinte hipótese: *quanto menor o grau de interconexão no ambiente institucional, maior a probabilidade de resistência organizacional às pressões institucionais.*

O alcance dos resultados apresentados e as discussões aqui realizadas, estabelecidas à luz da missão organizacional do órgão pesquisado e da perspectiva institucional de Oliver (1991), viabilizaram a construção das hipóteses acima descritas. Com base nestas, as conclusões deste estudo, descritas no tópico a seguir, dizem respeito às respostas estratégicas que este órgão público pode adotar como alternativa para alcance da resistência organizacional em face das pressões institucionais a que está sujeito. Nessa linha de raciocínio, o próximo tópico apresenta as conclusões e considerações finais deste trabalho.

6 OBSERVAÇÕES FINAIS

A análise feita com a seleção inicial de informantes, por meio da coleta, codificação e análise dos dados, produziu uma explicação teórica e prática preliminares, que poderão orientar decisões posteriores. Nesse ínterim, é possível abstrair algumas conclusões quanto às alternativas estratégicas que o órgão público pesquisado pode adotar na gestão de barragens minerais no território mineiro e, por conseguinte, responder ao problema de pesquisa proposto ao início deste estudo, qual seja: à luz da perspectiva institucional, qual é a percepção dos gestores de um órgão público de Minas Gerais acerca das pressões institucionais e respostas estratégicas na gestão de barragens minerais no território mineiro?

Sob essa perspectiva, na percepção dos gestores do órgão público pesquisado acerca das pressões institucionais e consequentes respostas estratégicas deste órgão para a gestão de barragens em Minas Gerais, afloraram, como fatores preditivos, a alta legitimidade social; alta multiplicidade de constituintes; alta consistência com as metas organizacionais; alta coerção legal; alta difusão voluntária; alta incerteza ambiental; e baixa interconexão ambiental. Outrossim,

afloraram, como respostas estratégicas adequadas ao contexto ambiental, a aquiescência; negociação; e manipulação.

A partir dos resultados alcançados foram elaboradas hipóteses para as respostas estratégicas apresentadas e, com base nestas hipóteses sugere-se que o órgão pesquisado busque: a) aquiescer, através da conformidade, para alcançar elevados graus de legitimidade social conforme as pressões institucionais para, por conseguinte, obter maior resistência organizacional a estas pressões; b) negociar, equilibrando, pacificando ou barganhando com os órgãos envolvidos e mantendo a multiplicidade coordenada e controlada dos constituintes para, nesse contexto, obter maior resistência organizacional às pressões institucionais; e c) em face do baixo grau de interconexão no ambiente institucional, manipular, exercendo poder sobre o conteúdo das expectativas ou das fontes que buscam expressá-las ou aplicá-las obtendo, nesse ínterim, maior resistência organizacional.

O produto final da análise desta pesquisa deve ser visto de forma provisória e aproximativa, pois, em se tratando de ciência, as afirmações podem superar conclusões prévias a elas e pode ser superadas por outras afirmações futuras (Gomes, 1999), sendo assim os resultados alcançados neste estudo não são definitivos ou absolutos, vez que tratam de questão dinâmica e que se modifica no tempo e no espaço conforme a dinamicidade e especificidades da natureza e recursos do homem.

Em que pese o estudo ter sido realizado com todos os gestores de barragens minerais que atuam no órgão público pesquisado, a quantidade de indivíduos entrevistados se apresenta como limitação deste trabalho. Nesse sentido, sugere-se, para estudos futuros, pesquisa neste órgão com uma quantidade maior de indivíduos ou a partir de outra perspectiva. Outrossim sugerem-se também estudos de abordagem quali-quantitativa, a partir da perspectiva institucional de Oliver (1991), em outras organizações ou na mesma organização estudada.

Segundo Soriano (2009), os desastres não devem ser tratados como fatalidades inesperadas, ou seja, com um grau de surpresa por parte dos atores relevantes em matéria de segurança. Estes atores (constituintes) devem desenvolver alternativas estratégicas efetivas as quais minimizem as pressões institucionais. Sob essa ótica este estudo contribui para o debate das pressões institucionais existentes no ambiente organizacional na área da gestão de barragens minerais no estado de Minas Gerais e, porque não, em todo o território brasileiro.

REFERÊNCIAS

- Aldrich, H. E., & Pfeffer, J. (1976). *Organizations and Environments*. New York: School of Industrial and Labor Relations, Cornell University.
- Bardin, L. (1979). *Análise de Conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barney, J. B. (1991). Firm Resources and Sustained Competitive Advantage. *Journal of Management*, 17(1), 99-120.
- Fundação Estadual do Meio Ambiente. (2018). *Inventário de barragens do estado de Minas Gerais*. Belo Horizonte: FEAM.
- Gomes, R. (1999). A análise de dados em pesquisa qualitativa. In MINAYO, M. C. S. et al. *Pesquisa Social. Teoria, método e criatividade*. (12a ed., pp. 67-80). Petrópolis: Vozes.
- Jones, G. R. (2010). *Teoria das Organizações*. São Paulo: Pearson Education do Brasil.
- Lefèvre, F., Lefèvre, A. M. C. (2000). *Os novos instrumentos no conceito da pesquisa qualitativa*. In: Lefèvre, F., Lefèvre, A. M. C., & Teixeira, J. J. *Discurso do sujeito coletivo: uma nova abordagem metodológica em pesquisa qualitativa*. Caxias do Sul: Educs, pp. 11-66.
- Levitt, T. (1960). Marketing Myopia. *Harvard Business Review*, 38, 45-56.

Meyer, J. W., & Rowan, B. (1983). *The structure of educational organizations*. In: J. W. Meyer & W. R. Scott (Eds.). *Organizational environments: Ritual and Rationality*. Beverly Hills, CA: Sage, pp. 71-97.

Neves, M. C. L., Roque, M., Freitas, A. A., & Garcia, F. (2018). *Diagnóstico de saúde das famílias atingidas pelo rompimento da barragem de Fundão em Mariana*. (Relatório de Pesquisa/2018), Belo Horizonte, MG, Núcleo de Pesquisa em Vulnerabilidades e Saúde, Universidade Federal de Minas Gerais.

Oliver, C. (1991). Strategic Responses to Institutional Processes. *The Academy of Management Review*, 16(1), 145-179.

Scott, W. R. (1987). The adolescence of institutional theory. *Administrative Science Quarterly*, 32, 493-511.

Soriano, E. (2009). Os desastres naturais, a cultura de segurança e a gestão de desastres no Brasil. *Anais do Seminário Internacional de Defesa Civil*, São Paulo, SP, Brasil, 5.