

MEUS CAMINHOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: BASES EMPÍRICAS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

MARGARIDA MARIA COSTA BATISTA*

Apresentação

As décadas de 60 e 70 foram férteis em modernização e reforma na Administração Pública no Brasil. Muito se falou e buscou investir em programas de governo voltados para racionalização, desburocratização, desenvolvimento de recursos humanos, com vistas a alcançar a desejada eficiência, eficácia e efetividade no setor público. Tanto na área federal, quanto estadual, criaram-se órgãos e instituíram-se grupos de trabalho para a realização desses programas. Em alguns estados, como foi o caso da Bahia, a Universidade esteve envolvida em programas de treinamento, pesquisa e assistência técnica a Governos Estaduais, a Ministérios e a Municípios. No Rio de Janeiro, a Fundação Getúlio Vargas e o Instituto Brasileiro de Administração Municipal tiveram papel de destaque nesse processo. Outros estados como Pernambuco, Ceará, Rio Grande do Sul tiveram igualmente envolvimento com toda essa mobilização em torno da Administração Pública. Tal parceria constituiu-se em uma rica fonte de experiência e aprendizagem para Universidades, Fundações, Instituições de ensino, pesquisa, assistência técnica e órgãos da Administração Pública.

Nessas décadas, em diferentes períodos governamentais e sob regimes políticos distintos, observa-se uma multiplicidade de programas de reforma na Administração Pública: globais e setoriais, com ênfase em aspectos legais, estruturais, ou comportamentais, privilegiando ora a centralização ora a descentralização, dando maior ou menor ênfase à presença do Estado.

* Professora aposentada da Universidade Federal da Bahia, mestra em Administração pela University of Southern California, bacharela em Ciências Jurídicas e Sociais pela Faculdade de Direito da Universidade Federal da Bahia.

Nos anos 60, houve o predomínio de Programas Globais de Modernização Administrativa com ênfase nos Sistemas de Planejamento e de Administração Geral que priorizavam a racionalidade e a uniformidade de normas e procedimentos a partir dos órgãos centrais. Nessa época, quando se carecia de um mínimo de eficiência e ordenamento da máquina administrativa, foi esse o caminho que se encontrou para garantir a eficácia dos programas governamentais. Caminho que, embora necessário naquele momento, geraria consequências indesejadas, como a excessiva centralização.

A centralização, o gigantismo dos órgãos da Administração, a tendência à hipertrofia dos meios fizeram com que se buscasse uma nova alternativa de política governamental para combater esses males e fazer chegar ao público os serviços por ele demandados. O Programa Nacional de Desburocratização foi idealizado com esse propósito. Era um novo enfoque, objetivando a mudança a partir do fim de linha, onde o serviço era prestado ao cidadão. Além das medidas simplificadoras, esse programa emprestou forte ênfase na participação da sociedade em suas demandas nos órgãos de governo, afirmando seus direitos de cidadania.

Não parou aí a busca de novos caminhos para atender a novas demandas. A criação de Empresas Públicas, Autarquias e Fundações representou uma outra tentativa de descentralização e de emprestar à Administração Pública padrões de agilidade, eficiência e eficácia similares à administração empresarial. Foi uma época em que se registrou acentuado desnível qualitativo entre a administração direta e a administração indireta, esta última beneficiada pela capacidade de atrair mão de obra mais qualificada.

Mais recentemente, na década de 90, reverteu-se a tendência de intervenção do Estado na economia, quando passou a imperar o neoliberalismo. Foi nesse período que proliferaram as privatizações e as terceirizações, sob a inspiração da ideologia do Estado mínimo. Com o fortalecimento de partidos políticos que questionavam essa ideologia e sua ascensão ao poder, a década que estamos vivendo assinala uma significativa mudança de rumo nas decisões governamentais, observando-se a tendência ao fortalecimento do Estado.

Foi grande e rica a vivência de tantos como nós, que estivemos envolvidos com esses esforços de melhorar a qualidade dos serviços públicos. Muito se escreveu a respeito em relatórios técnicos, livros, e artigos. A prática e a literatura sobre o assunto são indicadores da intensa busca por novos modelos e paradigmas capazes de atender à necessidade de adequar

a Administração Pública a demandas crescentes e à indiscutível complexidade que lhe é inerente. Nessa caminhada, inevitável que, em nome da racionalização administrativa, dos critérios de eficiência e eficácia, da tentativa de adaptar modelos e práticas de outros contextos e culturas à nossa realidade, muitos equívocos tenham sido cometidos. Nenhuma área de conhecimento e atuação evolui sem esses percalços. O ensino, a pesquisa e a assistência técnica só terão sentido quando se efetivem em um contexto diferenciado, próprio de uma comunidade de aprendizagem. É o que pretendo relatar em “Meus Caminhos na Administração Pública” a partir do que vivi e testemunhei ao longo do tempo como profissional da área. Optei por fazer uma viagem no tempo, voltando a percorrer esses caminhos sob a forma de *memórias*, gênero literário pouco usual no relato de assuntos um tanto áridos. Tal opção, de certo modo, é uma forma de mostrar o lado mais ameno das questões aqui tratadas, tornando a leitura mais leve. Acrescente-se a isso o fato de que tudo aquilo que é rememorado traz a marca do coração, revelando o envolvimento pessoal dos que fizeram essa caminhada com o entusiasmo e convicção de quem esteve comprometido com uma missão.

A celebração dos cinquenta anos da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA) proporcionou-me a oportunidade de retomar os contatos com a direção da Escola. Aí pude inteirar-me da importante contribuição do movimento iniciado com a liderança do professor Reginaldo Souza Santos, com vistas à pesquisa e ao aprofundamento da “Administração Política como Campo do Conhecimento”. A troca de ideias e opiniões propiciada nesse contato nos levou a ver o sincronismo entre o trabalho por ele desenvolvido com sua equipe e o texto que eu estava elaborando sobre a minha experiência na Administração Pública, cuja temática gira em torno dos aspectos políticos da Administração. Daí nasceu a ideia de uma possível parceria que possa ampliar o escopo dos dois trabalhos em desenvolvimento, estabelecendo uma ponte entre os caminhos que foram e estão sendo percorridos em prol do progresso do conhecimento e da arte no campo da Administração Pública.

Introdução

No propósito de resgatar a memória de fatos e situações por mim vivenciados como profissional da área, ocorreu-me falar dos aprendizados que tive oportunidade de desenvolver nesse campo da prática e do conhecimento

— o da Administração Pública. Confesso ter certa dificuldade, ainda hoje, de defini-la. Daí, talvez, o querer enfrentar o desafio de narrar a minha trajetória em terreno que diria um tanto obscuro, questionável em sua abrangência e dimensão.

Em se tratando de memórias, é inevitável deter-me em fatos, situações e narrativas em que estive diretamente envolvida e que passaram a constituir o meu arsenal de aprendizados profissionais. Escolhi discorrer na forma que diria pouco acadêmica, optando por falar de minhas percepções e sentimentos de fatos e acontecimentos que se desenrolaram naquele cenário que começaria a se delinear nos idos de 60. Evidente que não posso desvestir-me da formação acadêmica, em decorrência do que essa marca estará impressa neste relato. Por outro lado, não devo desviar-me da preocupação de ser fiel a fatos, datas e personagens referidos no texto.

Não é intenção da autora fazer um relato circunstanciado dos acontecimentos vivenciados, mesmo porque não se trata de uma História da Administração Pública. Os fatos, na verdade, são o pano de fundo para as considerações/reflexões que busco fazer nos itens que intitulei “Nas entrelinhas da História”.

Evidente que esse caminho escolhido conduzir-me-á a um relato cronológico, mas a opção é por não ser tão rigorosa na cronologia. Fatos pretéritos poderão misturar-se a lembranças e a vivências mais recentes. Mesmo porque, ao escrever sobre temas que têm a ver com administração, política, burocracia, a volta ao passado estará, sem dúvida, envolvida com acontecimentos recorrentes. Diga-se de passagem, que, em grande parte, tal recorrência é responsável pelas minhas *sofrências*, neologismo que traduz os meus desencantos em relação a essa área, na forma como ainda é vista e praticada no momento que estamos vivendo.

Espero não afugentar os que estão iniciando suas carreiras com tais “*sofrências*”. Não é meu propósito transmitir uma visão pessimista dessa área de atuação. Desejo que as reflexões aqui contidas possam servir como provocação para os inebriados de um entusiasmo que já experimentei em minha juventude. Hoje, tenho uma visão mais realista do cenário da Administração Pública brasileira. Realismo não significa querer obstar a capacidade e o direito de sonhar. Sonhar é ter esperança, é acreditar que podemos superar dificuldades e entraves para sermos um país da estatura que acalentamos e do potencial que possuímos. Em tal cenário, o papel do profissional da Administração poderá ter importância fundamental.

Predominou, nesse meu percurso, a presença do ISP (Instituto de Serviço Público). Criado como setor de Extensão da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, o ISP teve a sua denominação mudada para Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público, quando da sua desvinculação da Escola de Administração, mantendo porém a sigla. Voltado para consultoria e assistência técnica, durante décadas, dedicou-se a trabalhos de modernização e treinamento em órgãos da administração pública federal, estadual e municipal. Assim, boa parte destas memórias desenvolve-se num cenário em que se mesclam fatos e percepções do mundo acadêmico e técnico com fatos e percepções dos domínios governamentais. Em todos esses anos de atividade profissional tive o privilégio de trabalhar em equipe. O trabalho em equipe, difícil e instigante como o percebi ao longo dos anos, é, sem dúvida, mais rico e produtivo do que o trabalho individual. A maior parte desse trabalho em equipe desenvolveu-se em território limítrofe entre o acadêmico e o prático.

Hoje, apenas expectadora dos acontecimentos, decidi fazer essa viagem ao passado, relembando as minhas andanças pelos caminhos da Administração Pública, na condição de professora, pesquisadora, consultora e dirigente de órgão público. Como professora e consultora, transitei pelas esferas federal, estadual e municipal; daí, a abrangência da expressão Administração Pública brasileira.

Terá valido a pena?! É o que hoje me questiono quando ouço relatos e depoimentos de atuais militantes desse campo profissional. Muitos problemas e dificuldades com que eu e meus companheiros de caminhada nos defrontamos há trinta, quarenta anos repetem-se no cenário atual. Resta a grande dúvida: o que nos reserva o futuro em campo tão desafiante?

Prefiro continuar acreditando. Somente acreditando poderemos dar seqüência à nossa caminhada. A nova e a velha geração não podem perder a capacidade e o direito de sonhar, ter esperança e fazer acontecer. Esta é uma parceria necessária, a parceria dos iniciantes na carreira, plenos de entusiasmo e ideias, com os “*findantes*”, plenos de quilometragem, depois de verem questionados e testados seus modelos, entusiasmos e ideias.

Tarefa difícil essa a que me proponho! Mas, como sempre estive inclinada a enfrentar desafios, este é mais um, quem sabe, o último a ter pela frente.

Divagações em torno da Administração

Princípios de Administração Pública foi a minha porta de entrada ao que uns intitulavam arte; outros, ciência. Ainda hoje, passados quarenta e cinco anos, não consegui filiar-me a nenhuma dessas correntes. Talvez, porque Administração não pertença a nenhuma das duas categorias, ou por se tratar de um produto híbrido, metade arte, metade ciência.

Naquela época, nos idos de 60, discutia-se o conteúdo/abrangência da Administração. Deveria ser preservada como área, estritamente, circunscrita à execução, ou deveria, também, ser entendida e conceituada como o conjunto de políticas e de objetivos que direcionam os programas de ação governamental. Hoje, fala-se em políticas públicas como aquelas concebidas e priorizadas a cada governo eleito para direcionar suas gestões.

Ensino, pesquisa, consultoria variavam em ênfase, conteúdo, metodologia, em conformidade com o desenvolvimento da ciência ou estado da arte. Organização e Métodos, Relações Humanas, Treinamento de Sensibilidade Social, Desenvolvimento Organizacional, Treinamento e Pesquisa-Ação, Andragogia foram, ao longo do tempo, objeto de estudo e campos de atuação em que estive envolvida.

Na graduação éramos professor e alunos; esses iniciando a sua jornada, dando os primeiros passos para um futuro exercício profissional envolvendo papéis os mais diversificados — executivos, políticos, técnicos, assessores. Na pós-graduação, éramos ambos — professor e alunos — profissionais, com quilômetros percorridos em suas respectivas áreas de atuação, pesquisando e discutindo temas de interesse mútuo — professores contribuindo com informações e modelos teóricos e alunos trazendo seu arsenal de contribuições e experiência prática. Na pesquisa, buscávamos informações em fontes variadas — documentos, livros, questionários e entrevistas com funcionários, dirigentes, para analisar, descrever e especular a respeito dos assuntos investigados. Na consultoria, elaborávamos projetos a serem implantados e, também, pesquisávamos, levantávamos informações e aplicávamos modelos, métodos e técnicas os mais diversos para levantamento/identificação e discussão de problemas e encaminhamento de soluções. Em todos esses campos e com as pessoas neles envolvidas, muito aprendi e acrescentei ao aprendizado teórico que desenvolvera na condição de aluna de Administração. Confesso, porém, que, como aprendiz, nada mais rico e fértil do que o exercício da função executiva.

Nos projetos e atividades de que participei, dediquei-me à área de Desenvolvimento de Recursos Humanos. Em atividades de consultoria e assistência técnica, executivos, assessores, chefes formavam as clientelas preferenciais dos Programas de Desenvolvimento de Executivos e Desenvolvimento Gerencial. Com tais clientelas trabalhei e muito aprendi a respeito da dinâmica das organizações públicas.

Ao mergulhar nas lembranças da minha caminhada pela Administração Pública, virão à tona alguns princípios teóricos em que se inspiraram os militantes da Administração — professores, pesquisadores, consultores, dirigentes — para direcionar suas ações e atuação nesse campo. Alguns conceitos e expressões que aparecerão ao longo deste relato, são, sem dúvida, evidentes para os que laboram nesse campo, porém, possivelmente, um tanto obscuros para os menos familiarizados com a área. Esforçando-me por não ser professoral e tediosa ao referir-me a tais conceitos, tentarei encontrar um meio-termo menos cansativo e óbvio para os militantes e esclarecedor para os menos familiarizados com a área.

Durante algum tempo, na carreira docente, ensinei Introdução à Administração. Em se tratando de uma disciplina introdutória, costumava iniciar por fazer uma sondagem entre os alunos quanto ao seu entendimento a respeito de *administrar*. A partir da percepção dos estudantes, era possível formular alguns conceitos, estabelecendo uma ponte entre o senso comum e a visão dos teóricos da Administração. Assim, dentre outras concepções extraídas desse exercício, Administrar seria:

- ◆ fazer com que façam;
- ◆ ser capaz de conduzir/gerir pessoas, grupos, organizações com vistas ao cumprimento de objetivos que atendam às necessidades coletivas;
- ◆ ser capaz de escolher uma equipe capacitada para assessorar o dirigente da organização em diferentes áreas de conhecimento e atuação do governo;
- ◆ saber ouvir para bem compreender e dimensionar problemas e situações que desafiam a capacidade do dirigente da organização de solucioná-los;
- ◆ ser capaz de correr riscos ante um contexto de incertezas e dificuldades crescentes;
- ◆ ser capaz de negociar quando estão em jogo interesses e opiniões conflitantes de pessoas e/ou grupos;
- ◆ tomar decisões que deverão afetar a vida de pessoas e grupos que fazem parte da organização (ou coletividade).

Por fim, depois de tentar exemplificar e nos aprofundarmos um pouco em cada um desses conceitos, buscava extrair dos alunos as qualificações que, no seu entendimento, deveria possuir o dirigente de uma organização. E eram muitas e complexas as qualificações por eles indicadas. A propósito, houve quem resumisse, com muita propriedade, as expectativas que, normalmente, recaem sobre os ocupantes de cargos de direção:

“O executivo é sempre visto como um espécime estranho. Ele tem de possuir a paciência de Jó, a acuidade nos negócios de John Paul Getty, a força de Sansão, e a bondade e o amor de Jesus Cristo. E a despeito de tudo isso ainda se espera que seja um bom ser humano. Como pode o executivo realmente ser todas essas coisas?”

Tais divagações são um indicador de quão abarcante é o campo da Administração e quantos requisitos e conhecimentos demandam-se dos candidatos ao estudo e militância nessa área. É, sem dúvida, grande a responsabilidade daqueles comprometidos com a formação dos futuros profissionais da área. Nestes eu incluo, não apenas os que atuam nas salas de aula, mas os encarregados da elaboração dos currículos dos cursos de Administração. Na era da especialização em que vivemos, não se pode descuidar dos conhecimentos básicos que deverão constituir o respaldo para o exercício da qualquer profissão. Em um campo abrangente, com um leque amplo e variado de opções de carreira, é imperioso que o futuro administrador tenha condições de aferir o grau de complexidade e abrangência do contexto onde deverá atuar. Dos que estudaram, estudam ou irão estudar Administração, alguns ocuparão cargos de direção — dos mais altos aos mais baixos escalões da hierarquia, passando pelos níveis intermediários; outros serão técnicos, encarregados das mais variadas especialidades; outros, assessores de executivos em organizações as mais variadas; outros terão suas próprias empresas de consultoria ou serão dirigentes de organizações não governamentais.

Uma peculiaridade da Administração é a de ocupar-se das atividades-meio para o cumprimento dos objetivos da organização. Peculiaridade que torna mais difícil e complexo o exercício da profissão, porque exige do profissional sensibilidade e largueza de visão para compreender que estão ali para servir aos fins e não para moldar os fins aos meios. Em verdade, aqueles que trabalham com organizações, particularmente com organizações públicas, sabem que um dos seus grandes vilões é a chamada “hipertrofia dos meios”.

Um fator que torna, particularmente, desafiador o exercício profissional nessa área é a sua proximidade com o contexto político. A expressão *político ou política* comporta várias acepções que precisam ser esclarecidas para melhor entendermos o “porquê” dessa proximidade. A consulta ao dicionário traduz bem quão amplo é o seu significado. Senão vejamos. Política como ciência dos fenômenos referentes ao Estado; e como a arte de bem governar os povos. Política como conjunto de objetivos que informam determinado programa de ação governamental e condicionam sua execução; e como atividade exercida na disputa dos cargos de governo ou no proselitismo partidário. Política como habilidade no trato das relações humanas, com vistas à obtenção dos resultados desejados; e como astúcia, ardil, artifício, esperteza. Em livro publicado no início de sua carreira de escritor, na época *doublé* de professor e estudioso de Ciência Política, João Ubaldo Ribeiro,¹ demonstra a onipresença da política em todos os segmentos a que pertencem e relacionamentos em que se envolvem os seres humanos. O filósofo Aristóteles definia política como “ciência que regula nossa convivência na pólis e fixa as normas gerais que asseguram o bem de todos os cidadãos”.

Dir-se-á que a proximidade com a política não é apanágio, apenas, da Administração. Outras áreas de conhecimento e exercício profissional têm igualmente conteúdo e condicionantes políticos. O que não invalida a necessidade de o administrador tomar conhecimento e estar ciente dessa proximidade. Mesmo porque, hoje, é, cada vez mais, evidente a proximidade entre Política e Administração.

Os primeiros passos

Tendo obtido a minha graduação em Direito e pelos acasos, que em verdade não são acasos, ter-me direcionado para a pós-graduação em Administração Pública, comecei a tentar desvendar os seus mistérios. E os caminhos desse desvendar, eu diria, iniciaram-se ainda na Faculdade de Direito, quando cursava Teoria Geral do Estado, com o professor Nelson de Souza Sampaio, de saudosa memória. Aí, deparei-me com a classificação dos campos de conhecimento quanto à sua complexidade, de Augusto Comte. Surpreendentemente os campos que a mim pareciam mais complexos

¹ João Ubaldo Ribeiro. *Política — quem manda, por que manda, como manda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.

— Matemática e Física — foram pelo filósofo do positivismo arrolados entre os de menor complexidade. No topo da lista, como mais complexo, estava a Sociologia. Quem sabe a minha dificuldade de entender a visão do pai do positivismo tinha suas raízes na minha pouca simpatia e familiaridade com Física e Matemática, e no meu entusiasmo pelas chamadas Ciências Sociais e Humanas, desde os meus tempos de ginásiana?!. E foi esse entusiasmo que me conduziu para essa área, inicialmente, direcionando-me para a graduação em Ciências Jurídicas e Sociais e, sequencialmente, para o Mestrado em Administração Pública. Ainda em Teoria Geral do Estado estudei a concepção de Montesquieu sobre o equilíbrio e harmonia dos poderes executivo, legislativo e judiciário no governo. Também nessa disciplina, no primeiro ano da Faculdade de Direito estudei Weber e seu conceito de burocracia. Esses estudos, além de fascinantes para mim, seriam de grande importância para a compreensão da Administração Pública e de sua complexidade.

Na University of Southern Califórnia (USC) — onde estudei em Los Angeles, Califórnia — “Administração e Ciências Sociais”, era disciplina obrigatória dentre os pré-requisitos para o curso. Não obstante reconhecer a sua importância no nosso currículo, os que tínhamos a graduação em Ciências Jurídicas e Sociais pleiteamos a dispensa dessa disciplina na Universidade americana. O professor era muito exigente e éramos obrigados a cobrir uma vasta bibliografia da área. Não obtivemos a dispensa e foi bom que assim acontecesse. Mais tarde é que entendi quão necessário e oportuno foi vararmos noites lendo e preparando resumos dos livros indicados por Ashley Shiff, o jovem professor de “Administração e Ciências Sociais”.

Além de “Administração e Ciências Sociais”, havia mais duas disciplinas que constavam do currículo como pré-requisito: Estatística e Contabilidade — da área de ciências exatas — que iriam requerer esforço maior de quem nunca fora afeita a essas áreas do conhecimento. Para minha felicidade, não precisei cursá-las na USC, pois já o fizera na Escola de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (Eba-p-FGV), um semestre antes de seguir para os EUA. Convenhamos ter sido melhor estudar aquelas duas disciplinas em português do que em inglês. Estatística e Contabilidade eram consideradas indispensáveis como preparação para Administração Financeira e Orçamento Governamental, disciplinas obrigatórias do mestrado.

Administração como ciência e/ou arte, distinção entre administração e política, administração pública e ética foram os primeiros ensinamentos

ministrados por David Mars, na USC, num inglês de difícil compreensão. A disciplina era “Princípios de Administração Pública”, a primeira dentre as que figuravam como obrigatórias do mestrado. A reivindicação dos brasileiros para disporem de mais tempo para a realização das provas escritas não foi atendida. O que não impediu que tivéssemos uma boa compreensão e um preparo satisfatório para as demais disciplinas do currículo. Pfiffner e Presthus eram os autores do livro-texto — *Public Administration (Administração Pública)* — adotado como leitura obrigatória. Ao defrontar-me com esse compêndio de seiscentas páginas, de indiscutível abrangência e objetividade, não podia avaliar, naquele momento, os admiráveis ensinamentos nele contidos, válidos até hoje em sua essência, não obstante muitos deles agora contestados e invalidados neste contexto de globalização em que vivemos. A leitura obrigatória para cumprir as exigências acadêmicas, a compreensão limitada do estudante que se iniciava num território desconhecido, com a pouca vivência de quem tivera um vínculo precário com a realidade da administração pública,² não propiciava uma análise acurada daquele texto.

Hoje, relendo os tópicos centrais do livro, posso melhor ajuizar a sua atualidade e o estudo cuidadoso feito pelos autores de uma realidade que remonta à década de 50. Vale a pena a releitura desses tópicos: “Administração Pública no Estado Moderno”, “A Dinâmica da Administração”, “Organização Administrativa”, “Administração de Pessoal”, “Administração Financeira”, “Lei e Regulamentação Administrativa”, “Responsabilidade Administrativa”. No primeiro tópico — Administração Pública no Estado Moderno —, o autor começa por apontar o que ele denomina como marca registrada do Estado moderno: *big government*.³ (Por “Estado moderno” entendam-se cinco décadas passadas). Naquele “Estado moderno” sob a égide do então denominado *big government*, abrigavam-se: defesa nacional, inflação, questões de política fiscal, uso eficaz de recursos e mão de obra limitada, controle e desenvolvimento da energia atômica, problemas decorrentes da guerra e de segurança nacional, doenças e pobreza. Iniciava-se a

² Antes de seguir para cursar o mestrado nos Estados Unidos, a autora trabalhava na Prefeitura Municipal de Salvador; inicialmente, na Diretoria da Contabilidade Central e depois na Superintendência de Turismo.

³ A expressão *big government* corresponde a governo abrangente, compreendendo um leque de atividades, muitas delas no domínio do livre mercado. A proposta do *big government* era garantir que o governo assumisse o controle de tais atividades, propiciando, dessa forma, melhor distribuição dos recursos e diminuição da desigualdade social.

era do Welfare State — Estado do Bem-Estar Social, sob o governo de Roosevelt. Bem diferente do Estado Contemporâneo, que, ao contrário de abrangente, tornou-se mínimo, conforme advogado pelos adeptos do neoliberalismo, bandeira levantada na década de 80 por Inglaterra e Estados Unidos. Neoliberalismo que, difundido, e depois de posto à prova em escala mundial, revelou as suas fragilidades e passou a ser contestado, especialmente no momento presente de profundas e preocupantes desigualdades sociais.

Organização e Métodos, Administração de Pessoal, Relações Humanas eram outras disciplinas obrigatórias no mestrado de Administração Pública. No campo da Administração, vivia-se a transição da Administração Científica de Taylor e Fayol para o estudo das Relações Humanas. Foi quando se começou a questionar a infalibilidade dos métodos e técnicas concebidos por Taylor e Fayol para o funcionamento das organizações. Charles Chaplin demonstrou isso com arte genial no filme *Tempos modernos*. O estudo do tempo e movimento, a otimização de recursos, o aperfeiçoamento das rotinas poderiam levar a maior eficiência, mas não bastavam para garantir a eficácia das organizações. A leitura de *Administração científica* de Taylor era obrigatória, não obstante pouco convidativa para os que, como eu, não se encantavam com os detalhes e aperfeiçoamento de rotinas e procedimentos.

O livro-texto de uma das disciplinas do mestrado, de autoria de John Piffner e Frank Sherwood era *Organização administrativa*. Foi a minha primeira grata descoberta da complexidade e dos desafios no campo da Administração. Com admirável criatividade e clareza, os autores apresentavam-nos o dinamismo e complexidade da administração na feliz configuração das “superposições” — (*overlays*) organizacionais. As “superposições” eram as diferentes facetas assumidas pela organização, apresentadas em projeções que se superpunham e, no seu conjunto, resumiam visualmente a sua complexidade. A linearidade da pirâmide organizacional, conforme apresentada no organograma, era apenas a forma inicialmente concebida das relações de autoridade, a versão oficial em que sobressaia a lógica, a racionalidade administrativa. Na dinâmica do seu funcionamento, essa lógica e racionalidade eram alteradas por fatores tais como: simpatias e rejeições, conhecimento especializado, sistema decisório a partir de influência pessoal, poder pessoal distinto da autoridade formal. Tais fatores, coexistindo com aqueles contemplados na estrutura formal, empresta-

vam uma nova configuração às relações de autoridade. Assim é que, os autores, além do organograma oficial, apresentavam graficamente mais cinco formas representando as diferentes formas de comunicação das organizações: a rede sociométrica, o sistema de contatos funcionais, a grade dos centros de decisão, o padrão de poder e os canais de comunicação.

A análise de cada uma das possíveis configurações de uma organização e a visualização desse conjunto de forma superposta faz-nos refletir quão enigmático e difícil de abordar o campo de estudo da Administração. Não foi sem razão que um dos grandes teóricos da Administração definiu a Administração como a arte do possível em contraposição à arte do ótimo.

No mesmo semestre em que estudamos Organização Administrativa, cursávamos Relações Humanas e líamos o livro de John Pfiffner, *Supervisão de pessoal — relações humanas na gestão de pessoas*. Era um livro que tratava de alguns temas, que diria, de certa forma polêmicos, sobre a natureza humana. Esse o livro-texto objeto da prova final da primeira disciplina do professor Pfiffner. Ao estudá-lo não conseguíamos decifrar o enigma central nele contido, que soava para nós, jovens estudantes e iniciantes nos mistérios da gestão de pessoas, como uma verdadeira contradição. O autor começava por afirmar que “as pessoas são semelhantes” e desenvolvia uma série de argumentos que sustentavam a sua tese. Mais adiante, o autor afirmava que “as pessoas são diferentes”, e, da mesma forma, com outros argumentos, demonstrava o porquê da dessemelhança. Terminamos o curso, fomos bem-sucedidos na disciplina, mas em verdade, não conseguimos decifrar o enigma semelhança-diferença das pessoas. Na véspera da prova final conseguimos repassar todo o livro, eu, Jorge Hage e Rômulo Galvão, que cursávamos juntos a disciplina. Além de extenuante, foi divertida a maratona, pois, volta e meia em que líamos “as pessoas são semelhantes”, deparávamos, mais adiante, com a afirmação “as pessoas são diferentes” e ríamos muito, especialmente quando terminamos o capítulo final e indagamos ao mesmo tempo: “afinal de contas, as pessoas são semelhantes ou diferentes?” Essa era a ótica do estudante inexperiente que se preparava para a prova final da disciplina. O verdadeiro teste viria depois, na prática, para quem, anos mais tarde, defrontar-se-ia com os inumeráveis problemas e dificuldades envolvidos com a gestão dos recursos humanos em organizações, suas semelhanças e diferenças. Aí sim, o livro de Pfiffner faria sentido e seria visto como uma valiosa fonte de aprendizado. John Pfiffner, com sua larga experiência e vasto conhecimento da área, falava e escrevia de cátedra.

Mais adiante, defrontei-me com as dificuldades de pôr em prática as teorias aprendidas na Universidade do Sul da Califórnia. Nas minhas lides — como parte de uma equipe de assistência técnica para a realização de programas de reforma administrativa, na minha condição de diretora de um órgão suplementar na Universidade, e à frente de um ambicioso projeto de implantação de mudanças no governo do Estado — testemunhei, de perto, a veracidade da tese de Pfiffner. A diversidade dos seres humanos, suas similitudes, diferenças e contradições são um grande enigma e constituem o maior desafio para quantos se aventuram pelos caminhos da Administração. Mais tarde a sabedoria chinesa é que me abriria as portas da compreensão. A máxima de Confúcio — “a natureza dos homens é a mesma, são os seus hábitos que os mantêm separados” — fez-me compreender a proposição de nosso velho mestre — as pessoas são diferentes e são semelhantes ao mesmo tempo. Bem mais à frente no tempo, ao estudar a teoria de Lawrence e Lorsch sobre diferenciação e integração das unidades organizacionais tomaria consciência de quão árdua a tarefa de lidar com pessoas, grupos e organizações!

Na época em que estudiosos e pesquisadores da área de Administração realizavam experiências e pesquisas no campo das Relações Humanas, sobre liderança, dinâmica de grupo, dentre outros temas, a USC ofereceu para nós, mestrandos, dois seminários, ou melhor, *workshops*, que os profissionais de consultoria denominam também oficinas: *Conference Leadership* (Liderança de Reuniões) e *Sensitivity Training* (Treinamento de Sensibilidade Social). Ambas as oficinas foram ministradas por Marshall Felps, vinculado ao Laboratório de Ciências Sociais da Ucla (University of Califórnia, Los Angeles). Foram experiências que, em tempos de entusiasmo juvenil, encarei como caminhos que conduziriam à eficácia das organizações. Respalda no raciocínio lógico, entendia que o investimento no treinamento de dirigentes e funcionários, num contexto diversificado e complexo como o das organizações públicas seria o caminho para o aprimoramento da administração. Afinal de contas, o aprendizado de técnicas que tornariam as reuniões mais objetivas e produtivas e contribuiriam para o autoconhecimento e o conhecimento dos pares poderiam levar à mudança de práticas e comportamentos individuais e por extensão à mudança organizacional. Ledo engano!!! Mais tarde, descobriria que, da mesma forma que não bastava tornar mais eficientes as organizações com os ensinamentos de Taylor e Fayol e as práticas de O&M, não seria o aprimoramento das relações interpessoais que faria o milagre da sua transformação.

Na verdade, hoje sabemos que os problemas que dificultavam o bom funcionamento das organizações eram bem mais complexos, e maiores que a nossa vontade e capacidade de solucioná-los. Os conhecimentos adquiridos na literatura, e o meu envolvimento com as questões práticas iam, aos poucos, desvelando-me quão difíceis e tortuosos são os caminhos da Administração Pública.

Ainda na área de Treinamento e Desenvolvimento, com a vulgarização de manuais ensinando a administrar e gerir, com sucesso, pessoas e organizações, perceberia, ao longo do tempo, os riscos de apostar no ensino de técnicas de liderança, comunicação, tomada de decisão como “varas de condão”, capazes de operar os milagres de transformação nos territórios da Administração. Técnicas que passaram a ser indicadas, indistintamente, para as áreas de Administração Pública e de Empresas, especialmente quando os currículos dessas duas áreas foram unificados, passando a existir apenas as Escolas de Administração, com o forte predomínio do contexto empresarial.

Iniciando a jornada profissional

Como sói acontecer, o campo de aprendizagem e preparação para o exercício profissional não se situa apenas no domínio da academia. Ele é bem mais abrangente. Vai além da sala de aula e do estudo teórico das disciplinas que compõem o currículo. Explorar esse terreno e as transformações que se operaram na minha forma de ver e atuar como profissional na Administração Pública é meu propósito a partir de agora.

Não obstante ter iniciado as minhas atividades no âmbito docente, logo teria oportunidade de enriquecer o aprendizado no contato e interação com outras realidades, no defrontamento com as dificuldades e conflitos inerentes a situações que envolvem diversidade de ótica e disputa de poder, em outras palavras, no território da política.

“Nas Entrelinhas da História” narra a trajetória percorrida pela autora nos domínios da prática, a partir de diferentes percepções — como professora, técnica, consultora, executiva. São comentários, considerações que faço nas “entrelinhas” dos fatos que vivenciei ao longo da história de que fui participante e testemunha ocular. Essa a forma encontrada para compor estas memórias sem adentrar em relatos prolongados de fatos e acontecimentos que poderiam tornar enfadonho e desinteressante para os que não participaram daqueles momentos.

A Escola de Administração da UFBA

No final da década de 50, no reitorado do Prof. Edgar Santos, começaram as gestões para criação da Escola de Administração na Universidade Federal da Bahia. À época, assessor do reitor Edgard Santos, o professor Oldegar Vieira coordenou as ações para implantação da Escola e foi designado para dirigi-la nos primeiros anos de seu funcionamento. Tais gestões envolveram um acordo de cooperação técnica entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos, por intermédio da Usaid, para a realização de serviços de cooperação técnica e científica pelas Universidades Norte-Americanas — Michigan State University (MSU) e University of Southern Califórnia (USC). Em decorrência desse acordo foram concedidas bolsas de estudo para envio de jovens recém-graduados a essas Universidades a fim de cursarem o mestrado em Administração. Uns iriam para Michigam, East Lansing, onde fariam o mestrado em Administração de Empresas e outros, para Los Angeles, Califórnia, onde fariam o mestrado em Administração Pública, na University of Southern California. Eu estava neste último grupo. O planejamento e implementação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia contou com a participação de consultores americanos — do corpo docente da MSU e USC — que para cá vieram, igualmente patrocinados pelo acordo acima referido.

O curso de mestrado em Administração que fizemos nos Estados Unidos nos credenciaria aos quadros do ensino superior, na condição de professores universitários. A pós-graduação, na época, não era ainda considerada requisito mínimo para ingressar no magistério universitário. Mais tarde é que o ingresso na carreira de professor universitário em todas as áreas de ensino — exatas, humanas e da saúde — estaria condicionado à realização da pós-graduação, tanto em Universidades Públicas quanto Privadas.

Tendo regressado do mestrado em meados de 1963, nesse mesmo ano em que retornaram, no primeiro semestre, Rômulo Galvão de Carvalho e Jorge Hage Sobrinho, logo iniciaria as minhas atividades docentes. Os três que voltamos naquele ano, junto com José Carlos Dantas Meirelles que retornara em 1961 e João Eurico Matta, em 1962, passamos a formar o primeiro núcleo de docentes especializados em Administração Pública da recém-criada Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Em maio de 1963, fui designada para ensinar Introdução à Sociologia no primeiro ano que congregava alunos de Administração Pública e

Administração de Empresas. Introdução à Sociologia estava entre as disciplinas básicas que deveriam ser cursadas obrigatoriamente pelos futuros administradores públicos e de empresas. Nesse grupo de calouros, estavam muitos dos que viriam a ser, mais tarde, executivos, políticos, assessores, técnicos atuando no setor público e no setor privado: Raimundo Miranda, que iniciaria a sua carreira na UFBA (no Setor de Administração Pública/ Instituto de Serviço Público (ISP) e, posteriormente, na Assessoria de Planejamento da Reitoria) e que mais tarde ocuparia vários cargos no Ministério de Educação, no Conselho Federal de Educação e mais recentemente na Controladoria Geral da União e na Infraero; Mário Kertz que seria mais tarde secretário de Planejamento do Governo do Estado da Bahia na gestão de Antônio Carlos Magalhães, e, poucos anos depois, prefeito de Salvador; Eduardo Batista Nascimento que seria chefe de Gabinete do governador Lourival Baptista no estado de Sergipe, secretário de Finanças da Prefeitura de Salvador na gestão de Jorge Hage; Constantino Silva Filho, assessor do Governo do Estado da Bahia, onde ocupou cargos como presidente do Instituto de Urbanismo e Administração Municipal (Iuram) e diretor do Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos (CDRH) do Governo do Estado da Bahia. Falava-se que, entre os alunos dessa turma, havia um tenente do Exército que ali fora plantado pelos mentores do Golpe de 64 para identificar e apontar os jovens que tinham vinculação ou simpatia com o movimento de esquerda. E, efetivamente, logo após o Golpe de Estado de 1964, possivelmente depois de ter cumprido a missão para que fora designado, desapareceu da Escola de Administração. Anos mais tarde, passei a ensinar Introdução à Administração, disciplina igualmente obrigatória para ambos os cursos — Administração Pública e Administração de Empresas. Essa mesma disciplina tornou-se opcional para outros cursos da área de ciências humanas na Universidade, após a Lei de Reforma Universitária.

Para coordenar os setores de Administração Pública e de Administração de Empresas o Diretor da Escola, professor Lafayette de Azevedo Pondé chamaria dois professores da Fundação Getúlio Vargas — José Rodrigues de Senna, da Escola Brasileira de Administração Pública (Ebap), sediada no Rio de Janeiro e Isidoro Macedo, da Escola de Administração de Empresas (Eaesp), sediada em São Paulo.

Com indiscutível talento para administrar, e visão para criar as condições de crescimento da Escola, o professor Lafayette Pondé delegou aos

coordenadores poderes para impulsionar e dinamizar as duas áreas da Administração. Aliado a isso, o nome e prestígio do diretor dentro e fora do estado garantiria lugar de destaque para a Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia no cenário nacional.

Para nós, da área de Administração Pública, logo se abriam perspectivas em diferentes campos de ação: ensino, pesquisa e assistência técnica. Essa trilogia seria, também mais tarde, adotada para todas as áreas da Universidade, quando da promulgação da Lei de Reforma Universitária. José Rodrigues de Senna era homem de muitos contatos e possuía uma ampla rede de influências. Ter uma vasta rede de influências é considerado hoje pelos teóricos e práticos da administração um pré-requisito básico para o sucesso em qualquer área profissional. Das gestões desenvolvidas por José Rodrigues de Senna, em pouco tempo, resultou que a Fundação Ford financiaria uma linha de pesquisa voltada para o conhecimento da Administração Pública do estado da Bahia.

O pressuposto central do pedido de financiamento à Fundação Ford era uma velha tese defendida pelo professor Senna: “os alunos das nossas Escolas de Administração são capazes de discorrer com desenvoltura sobre o Tennessee Valley Authority, mas nada sabem sobre o Vale do Cocorobó (Cocorobó Dam, como costumava falar o nosso saudoso professor). Objetivava-se, com a realização das pesquisas financiadas pela Fundação Ford, diminuir a distância entre a teoria e a prática no ensino da Administração e adequar conhecimentos teóricos, métodos e técnicas à realidade brasileira. A total carência de dados e informações descritivas quanto a políticas, planos, programas, organização e funcionamento dos governos estaduais e municipais justificava a realização de um trabalho inicial de pesquisa, de forma que provesse os estudantes de material para estudo.

Aprovado pela Fundação Ford em 1962, o projeto de pesquisa, e repassados os recursos para o Governo Brasileiro, em conformidade com as exigências legais, para a necessária conversão em cruzeiros, moeda da época, iniciaram-se as atividades em que estivemos engajados — professores e alunos do curso de graduação em Administração Pública. Dois anos após, em 1964, era criado o ISP — Instituto de Serviço Público, órgão suplementar vinculado ao Setor de Administração Pública da Escola de Administração. O prof. Lafayette Pondé logo nomeou José Rodrigues de Senna diretor do órgão recém-criado. O ISP, como órgão suplementar vin-

culado à Escola de Administração, abrigaria as atividades de pesquisa e, mais tarde, de assistência técnica e treinamento em Administração Pública.

Um ponto fundamental da metodologia de ensino adotada na época era a vinculação do ensino à pesquisa. Alunos-estagiários do Setor de Administração Pública da Escola se engajavam com muito entusiasmo no estudo e pesquisa das disciplinas do currículo. Como era de esperar, foi motivo de muitos comentários e especulação a doação da Fundação Ford. Éramos vistos como privilegiados porque, como diziam, ganhávamos em dólar.

Foi uma época muito rica de experiências para todos nós do Setor de Administração Pública. As atividades de pesquisa ficaram, inicialmente, sob a coordenação de Perseu Abramo, mais adiante, a cargo de Rômulo Galvão de Carvalho e, mais tarde, sob a responsabilidade de João Ubaldo Ribeiro. Existia uma estreita vinculação entre o que os professores ensinavam e as pesquisas que realizavam com a participação dos alunos. Vale ressaltar o papel desempenhado por Perseu Abramo como pesquisador e responsável pela orientação dos trabalhos de pesquisa; sua indiscutível competência e conhecimento da área, a forma como se relacionava com os orientandos (professores e alunos), com paciência, compreensão e simplicidade eram qualidades que o destacavam e faziam dele uma das figuras mais queridas do grupo.

Depois de ter ensinado Introdução à Sociologia no primeiro ano, e quando as turmas de alunos bifurcaram-se em Administração Pública e de Empresas, eu fui designada para ensinar Administração Estadual. Confesso que não me entusiasmei muito a área que me foi destinada. Estava ansiosa para transmitir os conhecimentos teóricos e as mais recentes técnicas de aprendizagem em Relações Humanas, que adquirira na USC, e que, equivocadamente, acreditava ser um caminho para o melhor funcionamento das organizações. Mas a prioridade para Senna, que coordenava o setor de Administração Pública, era o conhecimento da nossa realidade; e para isso tínhamos de começar pelo levantamento e análise de órgãos, funções e atividades da Administração Estadual. Era o ponto de partida para a compreensão do contexto e entendimento de sua complexidade. No plano teórico ainda predominava a área de Organização e Métodos e José Rodrigues de Senna, além de professor de Pesquisa, era um especialista e entusiasta de O&M. Relações Humanas não desfrutava do mesmo prestígio e valor atribuído às disciplinas mais concretas e objetivas da Administração, não obstante fazer parte do currículo. Um pouco mais

adiante eu poria em prática, na sala de aula, o que aprendera dessa especialidade no mestrado.

Liderança e Dinâmica de Grupo e Chefia e Liderança foram, mais tarde, incorporadas ao currículo e eu fui chamada a ministrá-las. Com a doação da Fundação Ford foi possível iniciar uma pesquisa para analisar a relação chefes-subordinados nos diferentes escalões do Governo do Estado da Bahia. Na sua realização, bem assim nas demais atividades de pesquisa contávamos sempre com a competente e paciente orientação de Perseu Abramo e a participação dos alunos.

A metodologia adotada, que nos dava a oportunidade de associar ao conhecimento teórico o estudo da prática, além de fornecer subsídios para o entendimento da realidade da Administração Pública Estadual, era uma forma de preparar os alunos para uma futura inserção nesse contexto.

Nas entrelinhas da História

Percepção (visão) da professora

Os primeiros momentos de atuação dos professores que retornaram do mestrado em Universidades do Estados Unidos, para ensinar na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, foram marcados pelo entusiasmo e espírito de equipe do grupo. Acreditávamos nos projetos que começávamos a implementar; eram grandes a dedicação e entrosamento de todos nós. Os jovens professores contavam com a experiência e orientação de José Rodrigues de Senna e Yvan Maia Fachinetti, dois baluartes na institucionalização do que seria, em futuro próximo, o ISP (Instituto de Serviço Público): José Rodrigues de Senna, potiguar desbravador, obstinado e incansável nas tentativas de reformar a Administração Pública. Yvan Maia Fachinetti, baiano da gema, fleumático, figura emblemática, pioneiro do planejamento em nosso estado.

Lembro-me bem quando organizávamos o nosso espaço de trabalho (as salas dos professores); no auge da minha motivação, eu tentava romper a barreira da fragilidade feminina, buscando deslocar a carteira a mim destinada. Cavalheiro e paternal, Senna me dissuadia de fazê-lo, observando: “sei que você está muito motivada, mas a carteira é muito pesada e tem quem carregue por você”. Esse o clima que perdurou no ISP, nos longos anos de sua atuação, como Setor de Extensão da Escola de Administração e, mais tarde, quando passou à condição de órgão suplementar diretamente vinculado à Administração Central da Reitoria. Movia a todos

nós o espírito de missão que emprestavamos aos projetos e atividades em que estivemos envolvidos.

Ensinar aos que ingressavam na Universidade era gratificante. Plenos de entusiasmo, os estudantes aprendiam as noções básicas daquele campo de conhecimento. Era o aprendizado teórico, ponto de partida que teria de passar pela devida redução sociológica no seu futuro exercício profissional. Como todos nós, mais tarde, eles fariam suas próprias descobertas e deduções no campo da prática, e aprenderiam que nem sempre as coisas são como gostaríamos que fossem e que a teoria é sempre mais “glamurosa” que a prática em Administração Pública.

O início da carreira docente é, inevitavelmente, marcado pelo fascínio exercido pela teoria sobre professores e alunos. A descoberta de um mundo novo pelos alunos e o incipiente amadurecimento do professor no confronto com a prática leva-nos todos ao encantamento/deslumbramento. Professor e aluno caminham como “Alice no País das Maravilhas”. E eu não fugia a essa regra. Encantava-me, deslumbrava-me falar em sala de aula sobre Administração, Organização, Burocracia. No decorrer do tempo e retorno ao “país da realidade” damos uma nova dimensão à teoria e o que nos parecia inquestionável, irretocável, aplicável em qualquer contexto, adquire um novo contorno. As descobertas feitas, decorrentes da vivência dos problemas, das conclusões de novas pesquisas e o natural amadurecimento do profissional, levam-nos a questionar a veracidade e aplicabilidade de alguns conceitos e modelos. E nos surpreendemos pensando, ou mesmo verbalizando, “a teoria na prática é outra”. Mais tarde, dois dos mais aplaudidos teóricos da Ciência da Administração nos revelariam por que a teoria é diferente na prática. Pesquisas realizadas, ao longo de algumas décadas, por Chris Argyris & Donald Schon culminariam com a publicação em 1975 do livro de sua autoria intitulado *Teoria na prática: aumentando a eficácia profissional*. Nesse livro, os autores identificariam dois tipos de teoria: “teoria esposada” e “teoria em prática”, apontando a dissonância entre o que pregamos e o que praticamos em organizações. A teoria esposada correspondendo às nossas utopias — ideal, por conseguinte; a teoria em prática — real porque decorrente de nossa atuação e elaborada a partir da realidade. O livro de Argyris & Schon relata os resultados da experiência que vivenciaram em sua destacada atuação no campo da consultoria organizacional, no treinamento de executivos, inclusive do setor público.

A compreensão dessa dissonância ocorreria mais tarde, ao nos depararmos com a falibilidade de alguns conceitos e modelos, quando aplicados à nossa realidade. Posteriormente, no exercício das atividades de consultoria e assistência técnica, o enfrentamento das dificuldades de implementar mudanças inspiradas em determinados paradigmas adotados em outros contextos, nos despertaria para esse aprendizado. A partir daí é que começaríamos a ter uma nova dimensão da teoria e de sua importância para a compreensão da prática. Isso não implicava menosprezar a teoria. Pelo contrário, todos os que tivemos a oportunidade de ultrapassar os limites da Academia para ingressar nos emaranhados da Administração Pública, podemos avaliar a importância do conhecimento teórico para tentar desvendar-lhe os mistérios. A teoria é, não só um quadro de referências, mas também poderá funcionar como uma verdadeira carta de navegação, permitindo-nos caminhar com maior discernimento e segurança pelos meandros do setor público. Um dos grandes desafios de um órgão de administração universitária que se propõe a trabalhar junto à comunidade é fazer pesquisa sem perder de vista o confronto de suas conclusões com o seu campo de atuação.

Nessa linha de raciocínio é que, mais adiante, teríamos oportunidade de pôr em prática a abordagem da pesquisa-ação. Frank Sherwood nos despertaria para a adequabilidade da pesquisa-ação aos órgãos de consultoria, em 1975, quando nos assessorou na coordenação do Curso de Especialização para Agentes de Mudança.⁴ O que aprendemos com Neely Gardner em 1978 no WPAC (Washington Public Affairs Center) e no ano seguinte, quando ele nos deu consultoria no ISP foi também de importância decisiva para percebermos que os caminhos da pesquisa-ação poderiam levar organizações de assistência técnica como o ISP a melhores resultados no cumprimento de sua missão.

Programas de modernização administrativa

Não obstante os meus primeiros contatos com a modernização administrativa terem ocorrido no plano teórico, quando cursava o mestrado, lá onde nos preparávamos para a carreira docente e aqui, no retorno, exercitando as atividades de ensino e pesquisa, isso não significava que ficaria-

⁴ Frank Sherwood. Algumas notas sobre pesquisa-ação. In: *Leituras e exercícios sobre mudança planejada*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público.

mos restritos à Academia. A proximidade com a prática ocorreria ao início do programa de assistência técnica para melhoria das práticas administrativas do Governo do Estado da Bahia. Era o início de uma jornada que os professores de Administração Pública tiveram a oportunidade de percorrer, envolvendo o mundo da prática e da teoria. Pudemos presenciar, ou, melhor dizendo, fomos protagonistas das lutas travadas na arena da política universitária e da política partidária.

Os programas de assistência técnica aos Governos Estaduais do Nordeste tiveram início em 1964, sob o patrocínio da Sudene-Usaid começando com o estado da Bahia. Foi o marco de uma parceria que se manteve por muitas décadas com os Governos Estaduais e, mais adiante, com outros órgãos do Governo Federal, incluindo-se a própria Universidade. O convênio tripartite Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene)-Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (Usaid)-Governo do Estado da Bahia-Universidade Federal da Bahia que viabilizou aquela parceria teria sua execução a cargo da Escola de Administração, através do ISP (Instituto de Serviço Público), então Setor de Extensão da Escola. Nas gestões preliminares para a assinatura do convênio, que se iniciaram a partir da Sudene, ainda sob o governo civil e democrático, algumas dificuldades e questionamentos surgiram para a aprovação da minuta. A Sudene, instituição respeitada e respeitável por todos os títulos, tinha uma linha política de soberania e independência que levou a um exame rigoroso dos termos do convênio. Temeu-se, em determinado momento, que as gestões não chegassem a bom termo. Os fatos políticos fervilhavam com o governo de João Goulart e para algumas pessoas da Sudene, pouco simpáticas aos Estados Unidos, e a tudo que tivesse o crivo desse país — e era o caso do Programa da Usaid — soava como uma ameaça à nossa soberania. Naquele momento em que o país foi surpreendido com o golpe militar, Antônio Lomanto Júnior era empossado governador do Estado. O novo dirigente, que concorrera com Waldir Pires pelo Governo do Estado da Bahia, logo veria nesse convênio sua grande plataforma política.

E foi em 1964, sob o governo militar, que se iniciou o programa de assistência técnica, inicialmente concebido e denominado como Programa de Assistência Técnica para melhoria das práticas administrativas do Governo do Estado da Bahia. Lomanto Júnior, que fora eleito em 1962, continuou à frente do governo do estado. E foi sob o Governo Lomanto

Júnior que o ISP, inicialmente como setor de extensão da Escola de Administração, e posteriormente como órgão suplementar da Universidade, iniciou a sua jornada de assistência técnica em modernização administrativa no estado da Bahia, jornada que se estenderia a outros estados do Nordeste e a outros segmentos da Administração Pública. Foram os primeiros passos de uma parceria que se manteve por muitas décadas entre Governo Estadual e Universidade.

Com uma grande vivência no campo da administração, incluindo, obviamente, algumas experiências em mudança planejada, José Rodrigues de Senna, então diretor do ISP, foi o grande estrategista dos Programas de Modernização Administrativa. As atividades desse órgão, desenvolvidas inicialmente no campo da pesquisa com o aporte da Fundação Ford, foram ampliadas, a partir do convênio firmado pela Universidade com a Sudene-Usaid-Governo do Estado. Além da Divisão de Pesquisa, mais dois setores foram criados: a Divisão de Assistência Técnica e a Divisão de Treinamento. Para chefiar a Divisão de Assistência Técnica foi designado Jorge Hage e para a de Treinamento, Marília Chagas, que pertencera aos quadros do Iapi (Instituto de Aposentadoria e Pensão dos Industriários). Mais tarde ampliou-se o escopo desse setor, que passou a ser Divisão de Treinamento e Comunicação, tendo como chefe José Carlos Dantas Meirelles. Quando da designação de Jorge Hage para coordenador geral de Programas, Eduardo Freitas Filho ficaria com a responsabilidade de chefiar a Divisão de Assistência Técnica.

O Governo do Estado logo criaria a Secretaria de Reforma Administrativa, voltada especificamente para a administração do programa no estado e que seria o elo com a Universidade. Para ser titular da Secretaria o governador Lomanto Júnior convidou o professor João Eurico Matta, recém-egresso do curso de mestrado na USC. A escolha de um professor da Escola de Administração foi, sem dúvida, um meio de fortalecer a parceria Governo do Estado-Universidade, facilitando o diálogo interinstitucional e em consequência, abrindo os caminhos para o êxito do Programa de Reforma. Suponho não ter sido muito fácil para João Eurico Matta conciliar os dois papéis, o de professor, integrante dos quadros da Universidade, e o de secretário, vinculado ao Governo do Estado.

A complexidade de um programa dessa monta pode ser percebida não apenas na prática, mas também na teoria da Administração. As diferentes escolas e abordagens que se desenvolveram ao longo do tempo para en-

frentar os problemas e desafios da Administração são uma evidência disso. Ao relatar essas memórias, estarei me reportando a tais escolas e abordagens, que, em grande parte, formaram as bases para utilização de técnicas e ferramentas utilizadas em programas de treinamento e assistência técnica nesses meus tempos de atuação no campo da Administração. Alguns anos mais tarde, o ISP realizou um trabalho de coleta de depoimentos entre estudiosos de Administração e participantes de programas de modernização administrativa. Esses depoimentos foram editados e publicados pela Fundação Centro de Formação do Servidor Público (Funcep). Muitos dos dilemas e desafios enfrentados nesses programas estão nele registrados.⁵

Inicialmente concebido como um programa de melhoria das práticas administrativas, o Programa de Reforma teve ampliados os seus horizontes para associar a melhoria das práticas ao estudo dos fins a que se destinavam. Com a realização dos Simpósios de Políticas Governamentais, o Programa de Assistência Técnica para a melhoria de práticas administrativas passou a ser Programa de Assistência Técnica para a Reforma Administrativa do Governo Estadual. Foram dezenove Simpósios que se realizaram ao longo de alguns meses, e que reuniram 1.160 participantes — funcionários do estado, técnicos locais e nacionais, 160 professores universitários, e representantes de entidades internacionais. Tratava-se de uma metodologia inovadora, que não só contribuiu para instruir o processo decisório da Reforma, mas também para divulgar o programa e envolver setores da comunidade relacionados com algumas das funções atendidas pelas diferentes Secretarias de Estado.

O desafio era então bem maior. Tratava-se de um megaprograma! A Reforma Administrativa abrangeria os Simpósios de Políticas Governamentais, Treinamento e Desenvolvimento de Pessoal, Reorganização e Modernização da Administração Estadual, envolvendo todas as Secretarias do Governo. A estratégia para a Reorganização e Modernização Administrativa se efetivaria com a organização e implantação dos Sistemas de Planejamento, Programação e Orçamento, e de Administração Geral. Esses foram considerados os carros-chefe do Programa de Reforma. Todas as Secretarias do Governo estariam sob o comando funcional desses dois sistemas. O Programa de Reforma da Administração Estadual culminaria

⁵ *Modernização administrativa no Brasil: depoimentos*. Brasília: Funcep, 1988 (Coleção de Estudos Regionais).

com a elaboração de projetos de leis e normas complementares nas áreas de planejamento, administração geral, administração específica, administração financeira, contábil, orçamentária, patrimonial. Era, sem dúvida, um ambicioso programa de reforma! Mais tarde, questionar-se-ia se seria esse o caminho a seguir para a implantação de mudanças na administração de um estado com as dimensões do nosso.

A Escola de Administração, naquele momento, tinha em suas mãos, sob a responsabilidade do ISP, a tarefa de assessorar o Governo do Estado no mais abrangente, ousado e complexo projeto de mudança em que estivera envolvido ao longo dos anos. Uma soma considerável de recursos financeiros foi reservada para a sua realização. O recrutamento para o programa foi amplo e diversificado, abrangendo várias agências do Governo Federal e Governos Estaduais, Universidades, além de envolver especialistas das mais variadas áreas da administração meio e fim e de ciências afins. Desde o início a equipe caracterizou-se como interdisciplinar, com técnicos em O&M, Administração de Pessoal, Administração Financeira, sociólogos e pesquisadores, advogados, juristas, sanitaristas, dentre outros. Alguns dos técnicos selecionados eram egressos da Escola de Administração da Universidade do Ceará e permaneceram vinculados ao ISP por um longo tempo: Terezinha Machado Aguiar, Maria de Lourdes Soares Jayson e Maria Norma Farias Vianna. Os funcionários do estado selecionados para compor o grupo contrapartida da reforma passariam a receber um adicional aos seus salários para se dedicarem em tempo integral aos trabalhos de reforma administrativa.

Do Governo do Estado da Bahia a outros governos estaduais do Nordeste

A experiência de Reforma Administrativa do Governo do Estado da Bahia teria grande repercussão e se estenderia a outros estados do Nordeste. Em 1966, foram assinados mais dois convênios: os dos Governos dos Estados do Maranhão e do Piauí. Em 1968 foi a vez do Governo do Estado de Sergipe. Governava o Maranhão, José Sarney, e Sergipe, Lourival Baptista.

Os programas de assistência técnica eram avaliados no seu decurso, fazendo-se as modificações e ajustes recomendados nas avaliações. Muitos fatores teriam de ser analisados para o planejamento e implantação dos programas de reforma nos outros estados do Nordeste: o tamanho do

estado, a distância do aparelho estatal do Maranhão e do Piauí para o Estado da Bahia (sede do programa de assistência técnica), as especificidades de cada contexto. Não obstante, a filosofia, estratégia e as linhas gerais do trabalho de assistência técnica eram as mesmas.

A assistência técnica para os programas de modernização administrativa desenvolveu-se, simultaneamente, nos estados do Maranhão e Piauí. A essa altura, a Escola de Administração já formara um contingente significativo de administradores públicos. Uma parte desses jovens foi selecionada para formar a equipe do ISP, responsável pela condução do programa naqueles estados, neles residindo na vigência do programa. Fernando Jorge Lessa Sarmiento, Emanuel de Souza Muniz, Luiz Henrique de Azevedo Dias, Constantino Silva Filho, José Raimundo Andrade Mendonça, Eraldo Tinoco, Jorge Laborda, José de Ribamar Feitosa estavam entre os pioneiros nessa missão. Além desses, alguns consultores passaram a incorporar a equipe do Programa de Assistência à Reforma Administrativa, a exemplo de José Joaquim de Passos e Raymundo da Silva Vasconcellos, os quais, mais tarde, passariam a integrar o núcleo de consultores do ISP.

Algumas reuniões do pessoal do ISP sediado no Maranhão e Piauí com os professores eram realizadas na Bahia, outras vezes estes se deslocavam para aqueles estados com certa frequência. A sua presença era também necessária quando da realização de Seminários promovidos pelo programa de assistência técnica, além de outros eventos e contactos com as autoridades locais. Em tempos quando não havia internet nem *e-mails*, as comunicações eram feitas por meio de malotes enviados semanalmente para o ISP, ou por telefone, quando necessário. As equipes contrapartida de cada estado, selecionadas para participar do programa de modernização, faziam um estágio no ISP, e depois se engajavam no trabalho de campo em seus respectivos estados.

Por motivos que já eram previsíveis, os programas de assistência técnica no Maranhão e Piauí enfrentaram algumas dificuldades adicionais. Mais uma vez, eu observava a interseção de administração e questões políticas. Conforme acentuei, as linhas gerais no planejamento e execução dos trabalhos de modernização administrativa eram as mesmas, não obstante se levar em conta as especificidades de cada estado. No decorrer do programa, os contactos e comunicações do ISP eram mais frequentes com a Secretaria de Administração e com a Secretaria de Planejamento, nos dois estados, tendo em vista que, de acordo com a filosofia que adotávamos,

considerou-se que elas seriam os carros chefe da modernização para a implantação dos Sistemas de Planejamento e de Administração Geral.

Além das avaliações feitas no decurso dos programas de reforma administrativa, depois de encerrada a participação do ISP na assistência técnica a esses programas, em 1974, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste (Sudene) patrocinou um projeto de avaliação das reformas administrativas realizadas no Nordeste. Participei da equipe encarregada da pesquisa de avaliação, que contou com a consultoria do sociólogo Sólon Santana Fontes, professor do Departamento de Sociologia da Faculdade de Ciências Humanas da UFBA. A coordenação da pesquisa esteve a cargo de José Carlos Dantas Meirelles. Os Sistemas de Planejamento e Administração Geral constituíram-se no foco da avaliação, tendo em vista que a estratégia de reforma neles se centrava. Desse trabalho resultou a publicação de dois volumes, sob o título de Reformas Administrativas Estaduais – Registro e Avaliação da Experiência. Os resultados da pesquisa indicaram que a administração desses estados apresentava uma maior organicidade e funcionalidade, após as mudanças introduzidas pelo programa de reforma administrativa.

Nas entrelinhas da História

Percepção (visão) da técnica

Na medida do desenvolvimento do programa de assistência técnica, apercebia-me quão delicadas e difíceis são as relações entre organização assistente e organização assistida em programas de consultoria e assistência técnica. Esse assunto já era objeto de estudo entre os teóricos da Administração, e nós, na condição de professores da Escola de Administração, estaríamos, necessariamente, atraídos pelo tema, o que nos levou a escrever alguns trabalhos nessa linha.^{6,7}

A velha luta pelo controle, em que cada parte empunhava o seu bordão, travava-se num contexto que não era puramente técnico, mas também, e em larga escala, político. As comunicações não eram fáceis entre os dois grupos. Considere-se um detalhe importante: o fato de serem os técnicos oriundos do estado da Bahia atuando como consultores em um pro-

⁶ *Reformas Administrativas Estaduais*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração/Centro de Administração Pública, ISP, 1972.

⁷ *Treinamento e Comunicação*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração/Centro de Administração Pública, ISP, 1972.

grama de outro estado da Federação Os argumentos eram muitos, de parte a parte, no território das ideias, técnicas e práticas da administração. Para o ISP era vital a implantação dos Sistemas, que, na ótica da organização consultora, garantiria a necessária eficiência e eficácia às ações da máquina administrativa. A filosofia do Programa de Assistência Técnica, transmitida às organizações clientes era que, na medida em que os gestores das Secretarias fins da Administração se liberassem das atividades-meio, eles poderiam concentrar-se nas atividades específicas do órgão sob seu comando, garantindo melhor funcionamento e a eficácia dos serviços prestados pelas Secretarias de Estado. No entanto, para as autoridades das organizações assistidas não era pacífico esse entendimento. Alegações de toda ordem por parte das diferentes Secretarias dos Governos Estaduais não só dificultavam as comunicações entre organização assistida e assistente como retardavam o processo de implantação de mudanças. Não obstante, os resultados da pesquisa de avaliação do programa foram gratificantes e encorajadores para nós entusiastas da lógica dos Sistemas, cujo modelo de implantação dava os primeiros passos. Mais tarde, em 1967, o Governo Federal iniciaria o seu programa de implantação do Sistema de Planejamento em âmbito Federal, tendo como órgão central a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa (Semor), sediada no Ministério de Planejamento.

O enfrentamento dessas dificuldades fazia-me lembrar os velhos tempos em que, na USC, cursei uma disciplina denominada Administração e Mudança Planejada. Confrontar a teoria com a prática era um exercício salutar para melhor compreensão dos obstáculos envolvidos em processos dessa natureza. John Pfiffner, nosso professor de Relações Humanas, disciplina obrigatória para todos os mestrandos, era responsável por “Administração e Mudança Planejada”, a qual somente fazia parte do currículo daqueles que escolheram Relações Humanas como sua área de especialização. Era o meu caso. Como trabalho final da disciplina, escolhi discorrer sobre a experiência do Governo Vargas no Brasil: *Vargas e a classe trabalhadora no Brasil: uma experiência de mudança planejada*. Consegui, na Biblioteca Central da USC, material bibliográfico suficiente para fundamentar o meu trabalho. Além disso, eu havia sido testemunha ocular da história no meu país. No primeiro período da gestão de Vargas eu era ainda muito jovem para discernir, mas, no segundo período, que culminou com o seu suicídio, já no segundo ano da Faculdade de Direito, não só experimentei as intensas emoções daquele triste momento, mas também

fui capaz de analisar os fatos políticos que envolveram o episódio. Vargas foi pioneiro na realização de reformas na Administração Pública Federal, destacando-se como o primeiro mandatário a iniciar um processo de profissionalização da função pública. Para o planejamento e implementação das mudanças nos dois mandatos, Vargas contou com uma equipe de assessores altamente qualificados. No primeiro mandato ele logrou êxito na implementação dos projetos, não obstante as naturais dificuldades inerentes a quaisquer tentativas inovadoras. No segundo mandato, no entanto, os desafios foram bem maiores, comparativamente ao primeiro, em que ele tinha o poder discricionário.

Ao escolher esse tema para apresentar como trabalho final da disciplina, eu não imaginava que, anos mais tarde, estaria diretamente envolvida em situações de planejamento e implantação de mudanças na Administração Pública. No enfrentamento das batalhas no campo da Administração, já a partir dos primeiros momentos do programa de assistência técnica para reforma administrativa do Governo do Estado da Bahia, começamos a entender melhor muitas das teses defendidas pelos teóricos da Administração. À medida que vivenciávamos as questões relativas à mudança planejada — distância entre planejamento e implantação de planos, programas, projetos, resistências e dificuldades enfrentadas em programas de assistência técnica, diversidade de óticas entre o técnico e o político — temas recorrentes no plano teórico, percebíamos e sentíamos o seu real significado. No cerne desse entendimento estava a compreensão, ainda hoje precária, do ser humano. Por isso administrar é um desafio. Daí surgiram os meus primeiros questionamentos, que ainda perduram: Administração, ensina-se ou aprende-se?! No ensinar/aprender, qual o papel do professor?! Como conceituar esse campo do conhecimento?! Será fácil?! E que dizer de assessorar, prestar assistência técnica, dar consultoria na área de Administração?! Qual a importância e impacto da política na área da Administração, como dimensioná-la e preparar futuros administradores para lidar com essas questões?

À medida que enfrentávamos as dificuldades de ver implementados planos, projetos e sistemas que julgávamos de importância fundamental para a modernização administrativa, começávamos a compreender por que Augusto Comte classificara a Sociologia como a mais complexa dentre os campos do conhecimento. Sociologia, como Ciência Social, era um dos pré-requisitos para o estudo da Administração. Assim é que eu comecei a

decifrar o enigma do que estudara no livro do John Pfiffner sobre as semelhanças e diferenças das pessoas. Comecei igualmente a compreender que administrar é uma arte (ou ciência?) extremamente difícil e complexa, porque depende de pessoas, grupos, organizações. Difícil e complexa porque, ao contrário do que se possa imaginar, está estreitamente vinculada à política no sentido amplo e também no sentido mais restrito de política partidária. Difícil e complexa porque se desenvolve em um contexto em que impera a dinâmica do poder, em todos os seus escalões, do mais alto ao mais baixo. Bem mais difícil e complexa em um governo democrático do que em um governo discricionário. Agora, mais que nunca, nos damos conta de quão complexa e desafiadora é a missão dos que dirigem um país de dimensão continental e com as características do nosso!

No decorrer dos programas de reforma dos estados do Maranhão e Piauí, naquele momento de minha vida pessoal achei que não deveria estar disponível para viagens. Meus filhos eram pequenos. Meus temores iam de distanciar-me deles, mesmo temporariamente, ao medo de, em caso de acidente, deixá-los órfãos. Por isso participei menos intensivamente das ações dos programas de reforma realizados no Maranhão e Piauí. Participei mais diretamente dos trabalhos que podiam ser realizados sem me afastar da Bahia, como elaboração de relatórios, realização de pesquisas e treinamento das equipes contrapartida, estes últimos realizados na sede do ISP.

Quase ao término do programa de assistência técnica ao Governo do Estado do Piauí, deparei-me com um fato que me fez retornar aos meus momentos de estudante de Direito, quando da Semana Nacional de Estudos Jurídicos realizada em Belo Horizonte, na qual estavam representados todos os estados da Federação, incluindo-se o Piauí. Como sói acontecer, em encontros dessa natureza, grupos afins se reuniam. E foi naquele momento que o grupo da Bahia se entrosou com o grupo do Piauí, entre os quais estava um jovem cujo nome de guerra era Burlamarqui. Jamais poderia imaginar que, alguns anos mais tarde, Manuel Emílio Burlamarqui de Oliveira estaria ocupando o cargo de secretário de Planejamento do Governo do Estado do Piauí enquanto o ISP prestava assistência técnica ao Programa de Reforma Administrativa daquele estado. O mesmo Burlamarqui que representava a Faculdade de Direito de seu Estado naquela Semana. Vim a descobrir que se tratava da mesma pessoa já no final do programa, ao ler a lei que aprovou a reforma administrativa no estado do Piauí, o nome completo de Manuel Emílio, como era referido entre nós do ISP.

Manuel Emílio foi a figura central da resistência ao programa de assistência técnica no Piauí. Jamais poderia imaginar que Manuel Emílio e Burlamarqui eram a mesma pessoa. Quem sabe se fosse esse o seu nome de guerra na batalha da modernização, as dificuldades poderiam ser menores, ao identificar-me como parceira do Nordeste na Semana Nacional de Estudos Jurídicos de anos antes?! Mas o fato é que não tive a oportunidade de encontrar Manuel Emílio nos momentos iniciais do programa de assistência técnica. Eu poderia ter sido um ponto de ligação entre o ISP e a Secretaria de Planejamento do Estado do Piauí, facilitando a comunicação e a política de relacionamento entre as duas instituições. Barreiras e obstáculos formais nas organizações podem ser superados na informalidade dos relacionamentos. Nada se faz, em grupo algum, quaisquer que sejam as circunstâncias, sem o envolvimento da política. E quando falo em política, estou me referindo ao jogo de poder, presente em qualquer organização, grupo ou situação, e não apenas quando se trata de política partidária.

Hoje, decorridos mais de quarenta anos, admito que a experiência de programas globais de reforma administrativa foi uma proposta inovadora, mais que isso, ousada, considerando sobretudo a sua abrangência e o contexto onde se empreenderiam as reformas. Naquela época eram indiscutivelmente precárias as condições da Administração Pública, sobretudo nos estados do Nordeste. Imperava um quadro caracterizado por uma administração desintegrada e por que não dizer caótica, sem condições de atender às necessidades de desenvolvimento socioeconômico do estado e da região. Faltavam planejamento e coordenação da função pública. Era incontestável a necessidade de mudança desse quadro, e isso requeria um esforço conjunto de técnicos/especialistas e gestores.

Nos programas globais de reforma administrativa em que estivemos envolvidos, há que se admitir que a ótica técnica e acadêmica dos que os conceberam estava longe de ser a mesma dos gestores responsáveis pelo funcionamento da máquina administrativa. A estratégia de dar ênfase aos sistemas para garantir maior organicidade e funcionalidade à administração do estado, acarretaria, na sua implantação, dificuldades e problemas não raro incontornáveis. Sonhava-se com uma convivência pacífica de dois centros de poder: o poder técnico, que pretendíamos atribuir aos órgãos central e setoriais de planejamento e administração geral, e o poder político, representado pelos titulares das Secretarias fins de estado. Normas ditadas pelos sistemas poderiam, como de fato acontecia, colidir com os

objetivos e interesses predominantes nas áreas fins das diferentes Secretarias. Tratava-se de uma luta surda entre o poder dos meios e o poder dos fins, entre o poder da técnica e o poder político. Não era fácil transferir a nossa ótica de órgão de consultoria, que encarnava o poder da técnica administrativa, aos titulares das Secretarias de Planejamento e de Administração e especialmente aos titulares da Secretarias fins. Com essa ótica, pretendia-se, nada mais nada menos, que conferir maior poder aos órgãos de planejamento e administração-meio, de forma a direcionar e compatibilizar as políticas e os recursos dos órgãos da administração-fim. O fato, porém, é que a nossa visão, a nossa linguagem não era a mesma dos titulares daquelas Secretarias; éramos “estranhos no ninho”, e, como tal, não poderíamos imaginar o grau de resistência e questionamento que aqueles órgãos fatalmente enfrentariam das outras Secretarias. O tempo de vigência do convênio era curto, com prazos e cláusulas predefinidos, dificultando, desse modo, maior entrosamento entre as duas equipes (do estado e da organização consultora), essencial em situações como aquela, para o melhor entendimento, negociação, adaptação e aceitação da proposta técnica. Os próprios secretários que, supostamente, teriam mais poder com as mudanças propostas tiveram dificuldade de perceber a lógica da implantação dos sistemas. Daí sermos vistos como uma ingerência indevida e, por que não dizer, uma ameaça a uma realidade da qual não fazíamos parte.

Não obstante os esforços desenvolvidos para direcionar as mudanças na administração-meio para as necessidades identificadas nas áreas específicas — administração-fim — a tarefa parecia bem mais desafiante. A verdade é que não havia consciência da importância dos meios para alcançar os fins, bem assim faltava aos que lidavam com a administração-meio melhor percepção dos fins aos quais os meios deveriam servir. Os responsáveis pela administração-fim tinham dificuldade de entender e aceitar as condições estabelecidas para uniformização dos sistemas, e os responsáveis pela administração-meio não entendiam as alegações dos responsáveis pela administração-fim, buscando adequar aquelas condições às especificidades de suas respectivas áreas.

Os que trabalham com administração-meio sabem quão difícil é entender e perceber a sua importância no cumprimento dos fins a que se propõe cada segmento da função pública. A administração dos meios só é percebida quando a engrenagem não funciona. O funcionamento da organização dificilmente é creditado à adequação dos meios aos fins a que se

destinam. Por outro lado, a rigidez e perfeccionismo dos que gerenciam os meios se transformam em um dos maiores vilões das organizações públicas — a burocratização — provocando-lhe o engessamento e gradual distanciamento dos serviços do público e dos fins a que deveria servir. Enquanto isso, em todos os escalões da organização, do mais alto ao mais baixo, prevalece a luta pelo poder, que, em cadeia, estende os seus tentáculos até a grande vítima — o cidadão. Do poder maior — de presidentes, governadores, ministros, secretários — mais ostensivo e distante do cidadão, ao menor — menos perceptível, porém igualmente efetivo, — aquele que é exibido pelo funcionário atrás do guichê com maestria, a “síndrome do pequeno poder”. Por fim, permeando todas as áreas, setores e unidades, o poder nem sempre visível, mas silencioso e massacrante da burocracia, esse poderoso e desafiante enigma da Administração Pública.

Modernização administrativa nas Universidades

A experiência do ISP com assistência técnica aos Governos Estaduais do Nordeste estender-se-ia à área de Administração Universitária. A Lei 5.540 de 28 de novembro de 1968, que consagrou a Reforma Universitária, estabeleceu um novo modelo organizacional para a Universidade, implicando a redefinição de objetivos, racionalização dos meios e redirecionamento de ações. Para implementar essa lei a Universidade teria de passar por uma reforma global, adotando uma estrutura mais orgânica e um ritmo mais dinâmico, de forma que atenda a novas demandas. O modelo de escolas e faculdades até então prevalecente foi substituído pela organização departamental. Nesse contexto é que foram iniciados os programas de assistência técnica para modernização administrativa, diagnóstico institucional e desenvolvimento de recursos humanos nas Universidades Federais. O primeiro desses programas contou também com o patrocínio da Sudene-Usaid, tendo sido posteriormente incorporado ao programa do Ministério do Planejamento, Secretaria de Modernização Administrativa e Fundação Getúlio Vargas (Miniplan/Semor-FGV).

Iniciava-se a década de 70. Era reitor da Universidade Federal da Bahia o professor Roberto Santos, que chamou Jorge Hage, professor da Escola de Administração e coordenador geral dos Programas de Assistência Técnica do ISP, para ocupar o cargo de pró-reitor de Planejamento e Administração. Logo o ISP seria solicitado a prestar assistência técnica para a Modernização Administrativa da UFBA, no programa que se realizou entre 1971 e 1972.

Outras Universidades Federais do Nordeste — a do Rio Grande do Norte e a de Alagoas também foram contempladas nesses convênios, em que a equipe do ISP foi solicitada a prestar assistência técnica na prospecção inicial e apresentação de relatório do pré-diagnóstico.

Os Programas de Modernização Administrativa das Universidades não tiveram a mesma dimensão e abrangência daqueles dos Governos Estaduais. Não posso afirmar com segurança, mas diria que os motivos possíveis seriam: a adequação dos novos programas aos recursos disponíveis (os custos de um programa global de reforma eram altos); a percepção das dificuldades de realização e implantação de programas abrangentes e de longa duração.

Ao tempo em que as Universidades se preparavam para a implantação da Reforma Universitária, as Secretarias Estaduais de Educação eram também mobilizadas para a Reforma do Ensino de primeiro e segundo graus. Dando continuidade às ações de preparação para essas Reformas, o Ministério da Educação, por intermédio da sua Assessoria de Organização e Métodos (Asseom), delegou ao ISP o planejamento, organização e coordenação de Seminários de Reforma Administrativa, objetivando sensibilizar dirigentes para implantação da Reforma Universitária e do Ensino de primeiro e segundo graus.

Dois desses Seminários foram realizados em Belém do Pará, com a participação dos estados do Ceará, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Norte (abril de 1972) e com a participação dos estados do Acre, Amazonas, Maranhão, Pará, Piauí e territórios do Amapá, Rondônia e Roraima (agosto de 1972). O último Seminário realizou-se em outubro de 1972, no então estado da Guanabara, reunindo representantes dos estados de Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro e Sergipe.

Não participei dos Programas realizados no Pará. Mais forte que o meu entusiasmo pelo trabalho era o medo de tomar avião. Participei da equipe de coordenação do Seminário do estado da Guanabara. Naquela época os riscos de viajar de ônibus eram bem menores que hoje.

A essa altura, além de professores, muitos alunos formados pela Escola de Administração foram chamados a participar desses programas. Ampliavam-se, dessa forma, os quadros do ISP, com a contratação de novos técnicos para atender a demandas crescentes.

Em 1973, o Ministério da Educação, por meio do seu Departamento de Assuntos Universitários (DAU) contratou o ISP para coordenar o Projeto de Avaliação da Implantação da Reforma Universitária. A pesquisa de

avaliação, que envolveu 31 Universidades Federais, constatou o quanto as Universidades estavam distantes da proposta formal consubstanciada na Lei 5.540 de 1968. A carência de recursos humanos qualificados para atender à complexidade da gestão universitária foi apontada como um dos maiores obstáculos à implantação da lei.

Empenhado em solucionar esses problemas, o Ministério da Educação resolveu investir maciçamente na qualificação de dirigentes, assessores e técnicos das Universidades Federais. As circunstâncias apontavam para alterar a estratégia de mudança em organizações; de programas globais de reforma passou-se a investir na preparação de agentes internos de modernização administrativa. O programa de qualificação iniciado pelo Ministério teria a coordenação geral dos NATs (Núcleos de Assistência Técnica) que seriam criados nas Universidades a serem beneficiadas pelo programa. Na UFBA esse Núcleo, coordenado por Wilton Brasil, então superintendente de Pessoal, contou com a participação do ISP no planejamento e organização dos cursos, seminários e estágios.

Nas entrelinhas da História

Percepção (visão) da técnica, em seu próprio contexto

Quando iniciamos os programas de assistência técnica aos governos estaduais, sempre fomos instados a exercitar esse *know-how* na Universidade. Se éramos capazes de emprestar o nosso conhecimento técnico na melhoria de práticas administrativas dos estados, por que não fazê-lo para a Universidade, de preferência dando-lhe prioridade? Era chegada então a oportunidade de atender a essa expectativa, começando pela própria Universidade Federal da Bahia.

O então reitor Roberto Santos, com suas qualidades de um bom executivo e sensibilidade para perceber o desafio que tinha pela frente, logo veria aí a oportunidade de solicitar a ajuda do ISP que já vinha sendo cobrada desde o início da assistência técnica aos estados. O contexto era favorável no plano do Governo Federal que contava com recursos, também provenientes da Usaid. Chegava então o momento tão cobrado/desejado pela Administração Central da Universidade, e com ele novos desafios e dificuldades a serem enfrentados/administrados pelos ainda jovens, porém já mais amadurecidos professores/consultores. E o programa de assistência técnica para implantação da Lei de Reforma Universitária não ficaria restrito à Universidade Federal da Bahia; mas, estenderia a outras

Universidades. Embora motivadora e instigante, era uma tarefa que exigia muita cautela e “jogo de cintura” de todos nós.

Prestar assistência técnica a programas de modernização de Universidades não era o mesmo que prestar assistência técnica a governos estaduais. Conhecíamos o contexto da Universidade. Afinal de contas nós éramos Universidade, ou, melhor dizendo, parte dela. Poder-se-ia imaginar que isso tornava as coisas mais fáceis, os problemas e dificuldades mais familiares, porque partilhávamos diretamente deles. Mas todos sabemos que aparentes facilidades muitas vezes ocultam grandes obstáculos. Logo nos demos conta de que arrumar a própria casa era uma tarefa imensa, principalmente para atender a novas demandas geradas por um novo modelo de Universidade, inteiramente distinto do até então prevalecente.

O modelo de Universidade proposto pela Lei de Reforma Universitária era diametralmente oposto ao que vigorava até então. De uma estrutura de unidades isoladas e independentes — as antigas Faculdades/Escolas — dever-se-ia passar para uma estrutura interdepartamental, com a integração de disciplinas afins. Ao tempo em que se eliminavam as cátedras, adotava-se um novo esquema de divisão do trabalho com unidades de especialização — os Departamentos. As disciplinas, antes do domínio exclusivo das cátedras passariam a ser geridas pelos Departamentos e Colegiados de Cursos, estes responsáveis pela coordenação didática e aqueles, pela coordenação administrativa. Tratava-se de um esquema de divisão do trabalho baseado em unidades de especialização que exigia e pressupunha a eliminação da duplicidade de estruturas e um alto padrão de integração das unidades — antes isoladas e independentes, além de implicar a perda da propriedade dos cursos pelas antigas Escolas. O novo sistema iniciava-se com a departamentalização nas unidades, e no âmbito da administração central, com o sistema de órgãos colegiados superiores. Convenhamos, uma estrutura altamente complexa, conseqüentemente difícil de ser implantada. De um lado a Lei 5.540/68 a ser cumprida, posta em prática; de outro, a realidade a ser enfrentada, com os inevitáveis, mas nem sempre previsíveis empecilhos.

Toda uma estrutura, com suas configurações, valores, cultura, que vigorava há anos, estava sendo questionada e substituída por uma proposta modernizadora de Universidade, nos moldes das Universidades americanas. A supressão de privilégios de professores com a extinção das cátedras, a perda da propriedade dos cursos pelas antigas Faculdades/Escolas,

a adoção de um sistema de órgãos colegiados e de uma nova forma de gestão, todas essas implicações gerariam insegurança e resistências. A proposta de uma nova Universidade foi concebida em nome da não duplicação de meios para fins idênticos e equivalentes e da integração das funções de ensino, pesquisa e extensão, ou seja, em nome da racionalidade administrativa. Todos sabemos, porém, quão frequentemente a racionalidade briga com a realidade administrativa.

O desligamento do ISP da Escola de Administração

A amplitude e abrangência dos programas de reforma administrativa que vinham sendo realizados pelo ISP exigiam a mobilização de profissionais de várias áreas do conhecimento, como educação, saúde, agricultura, saneamento, urbanização, dentre outras. Aqueles programas se destacariam crescentemente pela interdisciplinaridade, o que, por seu turno, implicava a necessidade de maior flexibilidade para mobilização de recursos humanos e materiais.

Nesse período, o professor Lafayette Pondé deixara a direção da Escola de Administração para tornar-se reitor da Universidade, em substituição ao professor Roberto Santos. Jorge Hage, pro-reitor de Planejamento e Administração no reitorado anterior teve sua permanência confirmada na gestão de Lafayette Pondé. A proposta de desvinculação do ISP da Escola de Administração e sua vinculação direta ao reitor, caracterizando-o como órgão suplementar, foram submetidas ao Conselho Universitário, tendo sido aprovada em 1974. O ISP manteve a sigla como sempre foi conhecido e mudou a denominação para Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público.

Novas demandas recairiam sobre o ISP, na sua nova configuração organizacional. Convivendo, desde a sua criação, com os conflitos e dilemas decorrentes do seu posicionamento como setor de extensão da Escola, esse órgão defrontar-se-ia com outras circunstâncias no jogo de poder da Universidade. Entre os domínios acadêmico e prático, na sua nova condição de órgão suplementar, o ISP teria maior visibilidade e, com isso, aumentariam as expectativas, cobranças e pressões sobre ele. Outras unidades da Universidade passaram a questionar o que consideravam os privilégios de que gozava o novo órgão suplementar. O seu poder de captação de recursos lhe garantia uma confortável independência financeira e capacidade de realização. O fato de Jorge Hage ser pró-reitor facilitava a comunicação

com a Administração Central da Universidade e muitas portas se abririam para a direção do órgão. A forma como era estruturado favorecia o seu crescimento como setor de Extensão.

Nas entrelinhas da História

Desafios da diferenciação e integração

Foram momentos difíceis e de intensa articulação política os que antecederam a decisão de desvincular o ISP da Escola de Administração. Mais uma vez, vivíamos um momento de mudança organizacional e de inevitável movimentação política. O que líamos nos livros de Teoria da Administração, sobre as dificuldades envolvidas em situações dessa natureza, se efetivava na prática. Bem mais difícil que discorrer a respeito em salas de aula era a vivência dos problemas decorrentes da implantação de uma nova estrutura, particularmente quando estava em jogo a ruptura de um vínculo que durara mais de dez anos.

Cada situação um aprendizado, e o reforço do que havíamos estudado sobre poder, política e administração, indiscutivelmente indissociáveis em sua dinâmica. Formavam-se facções dentro do próprio Setor de Administração Pública da Escola, os professores que estavam no comando das ações do ISP e os que tenderiam a distanciar-se deste na medida em que se realizavam os programas de assistência técnica e desenvolvimento de recursos humanos mais recentes, em função de outros convênios firmados.

Em todo o período de funcionamento como um setor da Escola de Administração, podemos dizer que o ISP tinha “autonomia de voo”. Para tanto contribuía o seu poder de captação de recursos exercitado desde os primeiros momentos de sua criação, graças, em grande parte, à influência de José Rodrigues de Senna. Com a desvinculação da Escola, o ISP continuou mantendo a sua tradição de captador de recursos, condição, sem dúvida, facilitada pela intermediação de Jorge Hage. As posições por ele ocupadas, inicialmente, na Universidade e, posteriormente, no Ministério de Educação, e como prefeito de Salvador, suas excepcionais qualidades de executivo continuariam a abrir portas e facilitar a assinatura de novos contratos de assistência técnica com a UFBA, com execução a cargo do ISP.

Enquanto setor da Escola de Administração, as relações entre a direção da Escola e a direção do ISP, não obstante serem civilizadas, respeitadas, ocultavam um indisfarçável mal-estar. O lastro comum formado no tempo de convívio na USC não fora suficiente para superar as diferenças

de valores e ideologia entre o grupo de professores que estava à frente dos programas do ISP e os que se alinhavam com a direção da Escola. Faltava a necessária sintonia entre as partes envolvidas para o convívio com a diversidade. Era uma questão de tempo e oportunidade.

Os laços que se formaram ao longo dos programas de assistência técnica, no enfrentamento de problemas na condução das atividades, favoreceram a constituição de uma sólida cultura organizacional no ISP, com valores definidos e ideologia própria. A integração alcançada ao interior do grupo, superando e compatibilizando diferenças individuais, não logrou ser estendida ao contexto maior da Escola. A diferenciação individual completou-se com a integração grupal, porém a integração organizacional não logrou êxito a partir da diferenciação grupal.

Nessa mesma linha de mudança organizacional, uma década mais tarde, eu estaria vivenciando uma situação de extrema dificuldade para a montagem de um Sistema de Desenvolvimento de Recursos Humanos no Governo do Estado da Bahia, envolvendo a extinção de cinco órgãos e sua integração em um Sistema compreendendo todas as Secretarias de Estado. O relato dessa minha experiência será feito adiante, no capítulo sobre o Governo Democrático, na gestão de Waldir Pires.

Diferenciação-integração continua sendo uma proposta difícil de efetivar-se na prática, não obstante teoricamente seja irretocável. E a dificuldade se acentua à medida que crescem as organizações em tamanho e complexidade. A cada novo período de gestão presidencial, governamental e municipal posso antever as batalhas que os dirigentes enfrentam já a partir dos primeiros momentos de suas gestões nessa tortuosa arena da integração. Na década de 60, Laurence & Lorsch, dois dos mais festejados estudiosos e consultores em Desenvolvimento Organizacional, já apontavam as dificuldades enfrentadas no desenvolvimento de mecanismos de integração para viabilizar a requerida colaboração intergrupal e interdepartamental.

Plandurb — uma experiência com a Prefeitura de Salvador

Em 1975 Jorge Hage foi nomeado prefeito da Cidade do Salvador pelo governador Roberto Santos. Em apenas dois anos, a Prefeitura dessa cidade teve uma administração fértil de realizações, em que se podia observar um efetivo diálogo entre os centros de decisões políticas e técnicas. Foi nessa época em que o ISP assinou convênio com a Prefeitura para elaboração do Plano de Desenvolvimento Urbano da Cidade do Salvador (Plan-

durb), com financiamento da Finep (Financiadora de Estudos e Projetos) Inicialmente sob a coordenação de Sérgio Gaudenzi, foi possível elaborar o plano, ao tempo em que as decisões e ações no contexto político buscavam harmonizar-se com o que estava sendo gestado na área técnica. A elaboração de projetos e o licenciamento para construções na área privada eram feitos em consonância com as normas de uso do solo que estavam sendo elaboradas pelos técnicos. A equipe técnica era interdisciplinar; constituía-se de urbanistas — profissionais de áreas diversificadas, como arquitetos, geógrafos, sociólogos, economistas, advogados.

Dois anos depois, questões políticas levaram ao afastamento de Jorge Hage da Prefeitura. Com o desligamento de Jorge Hage da Prefeitura, houve uma mudança substancial no direcionamento da situação. O novo prefeito nomeado pelo governador militava na política partidária.

A equipe técnica de elaboração do plano continuou a mesma, com pequenas modificações; Sérgio Gaudenzi se afastou da coordenação do Plandurb e foi substituído por Heliodoro Sampaio e posteriormente por Paulo Penteado.

Nas entrelinhas da História

As diferenças entre a elaboração e a implantação de um plano

Os reflexos da mudança de governo se fizeram sentir imediatamente na dinâmica interna da equipe. Os embates não foram poucos. Nesses embates, de um lado urbanistas, de outro as negociações no plano político com a nova gestão e de outro as cobranças de prazo pela agência financiadora.

Embora a equipe técnica continuasse a mesma, a gestão da Prefeitura mudara e com ela, a filosofia de governo e a postura em relação ao Plandurb. O diálogo de antes, facilitado pela vontade política do prefeito que se harmonizava com os ditames da técnica, passou a ter outra conotação em um contexto de prioridades políticas. O novo prefeito via no plano e em suas proposições um empecilho para a dinâmica da gestão “mais preocupada com o «fazejamento» que com o planejamento”. Os técnicos, por seu turno, tinham dificuldade de situar-se no novo contexto e de ceder em alguns pontos da negociação com o governo. Abria-se uma nova frente de batalha entre as práticas de uso do solo urbano e os princípios do urbanismo.

As dificuldades de comunicação eram, de certo modo, semelhantes às que ocorreram na década de 60 com o planejamento e implantação dos

sistemas. Os profissionais eram de outra área, mas o conflito era o mesmo — de um lado o mundo técnico, de outro, o político.

O que vinha sendo feito *pari passu* — elaboração do plano e tomada de decisões na gestão municipal em consonância com o que estava sendo elaborado — sofreu a inevitável cisão. De um lado a elaboração do plano, de outro a desvinculação deste com a realidade urbana. Encerrados os estudos e cumprido o prazo para prestação de contas à Finep, o plano resumiu-se a um volumoso documento, de indiscutível qualidade técnica e acadêmica. Hoje ainda é apreciado como fonte de consulta e pesquisa, não obstante conter valiosas recomendações que poderiam ser aplicadas com as necessárias adaptações a uma nova realidade. Enquanto persiste essa cisão continuamos a assistir ao aprofundamento do caos urbano. Observe-se que esta é uma situação que ocorre em outras cidades de grande porte como a nossa.

Preparando agentes de mudança

Em 1975, sob o patrocínio da Fundação Rockefeller e do Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação, o ISP iniciou o Curso de Especialização para Agentes de Mudança (Ceam), em nível de pós-graduação *lato sensu*. Fui designada pela direção daquele órgão para coordenar esse curso. Destinado a capacitar dirigentes e assessores de Universidades brasileiras que atuassem na área de Planejamento e Administração Universitária como introdutores de mudança em suas organizações, teve nove meses de duração. A sua clientela, além de qualificada, era altamente diversificada, reunindo representantes das Universidades Federais do Acre, Amazonas, Bahia, Maranhão, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Rural de Pernambuco, Rio Grande do Norte, Rural do Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul. Como costumávamos dizer, em tom de brincadeira, mas retratando bem a situação, o Ceam contava com a participação de representantes de várias regiões do país, “do Oiapoque ao Chuí”.

O Ministério da Educação resolvera investir prioritariamente na área de desenvolvimento de recursos humanos de forma que preparasse as Universidades para a implantação da Lei de Reforma Universitária. O Curso contou também com o patrocínio da Fundação Rockefeller. A sua proposta era inovadora no que se refere à estratégia e metodologia. A vinculação entre teoria e prática, uma constante nos programas de assistência técnica do ISP, era o diferencial, não raro gerador de questionamentos e polêmicas numa cultura eminentemente acadêmica como a da Universidade.

O Ceam contou, na sua realização, com a consultoria de Frank Sherwood, nosso professor na University of Southern California e que, naquele momento, fazia parte do grupo docente da Universidade da Flórida, em Tallahassee. Essa foi, sem dúvida, uma experiência que teve para mim um significado especial. Paralelamente ao desenvolvimento do Curso iniciou-se um programa de publicações.⁸ Além do objetivo de divulgar, as publicações tinham, também, o de fazer o registro e avaliação da experiência que estava sendo desenvolvida.

O Ceam constituiu-se em um marco para a aplicação de uma nova abordagem da Educação de Adultos, a Andragogia, nos programas de capacitação de agentes públicos. Com essa nova abordagem, abria-se para o ISP um novo campo de pesquisa e desenvolvimento de recursos humanos. Pesquisa e aperfeiçoamento enriquecidos com a consultoria de Malcolm Knowles, professor da Adult Community College Education e da North Caroline State University. Os professores Francisco Pedro Pereira de Souza e Edela Lanzer Pereira de Souza, nossos colegas de mestrado na USC — Los Angeles, foram os nossos parceiros nesse empreendimento. Realizaram-se dois Seminários de âmbito nacional, um em Salvador — Seminário de Educação Permanente e Desenvolvimento de Recursos Humanos, e outro em Porto Alegre. Trinta e três executivos, técnicos e especialistas de instituições públicas e privadas estiveram presentes naquele evento. Publicação editada pelo ISP, com esse mesmo título, contém as conclusões do Seminário.

A partir de 1979, o ISP instituiu um programa de estágios destinado a concluintes de cursos de graduação — Programa Nacional de Estágios no Setor Público (Pronesp). Nesse programa tivemos a preocupação de aprimorar a metodologia e testar instrumentos e técnicas no treinamento de adultos. Mais tarde, Malcolm Knowles nos convidou, a mim e a José Carlos Dantas Meirelles, para contribuir com um artigo a ser publicado em coletânea por ele organizada sobre experiências com a abordagem andragógica. Em 1984 a Jossey Bass Inc. Publishers editou *Andragogy in Action — Applying Modern Principles in Adult Learning*, de Malcolm Knowles e Associados. *Internships for Improving Academic Administration in Brazilian Universities* (Estágios para a Melhoria da Administração Acadêmica

⁸ Foram publicados: *Leituras e exercícios sobre mudança planejada*. Textos elaborados por Frank P. Sherwood; *Treinamento de executivos*. Coletânea de textos; *Mudança e Administração*. Coletânea de textos.

em Universidades Brasileiras) foi o trabalho por nós produzido com a participação da equipe do ISP.

Nas entrelinhas da História

Ampliando a percepção da professora de liderança

Na época em que se realizou o Ceam, o ISP fervilhava com a movimentação de políticos, assessores, técnicos, professores. Roberto Santos acabara de ser designado governador do Estado da Bahia e o seu comitê político e de preparação do plano de governo passou a funcionar na “Casa Amarela”, como ficou sendo designada a sede do ISP, naquele período. Era um contexto híbrido em que se misturavam políticos, acadêmicos, técnicos, sindicalistas, pessoal da imprensa, pessoas de todas as origens que se reuniam ou queriam ser atendidas pelo novo governador.

Esses eram os fatores internos que compunham o quadro da administração do Curso de Agentes de Mudança. Outros havia que aumentavam o seu grau de complexidade. Foi grande a repercussão que teve na Universidade um Programa dessa monta. O funcionamento do comitê político do novo governador na sede do ISP fazia ecoar ainda mais a fama do ISP como centro de poder. E como sói acontecer, tal evidência sempre se faz acompanhar de competição, de ressentimentos, de alegações de toda ordem, quanto à propriedade de um Curso de Pós-Graduação coordenado por um órgão suplementar, que, arguiam, estava mais voltado para a assistência técnica, e para questões mais práticas que acadêmicas. Acrescentavam-se ainda os receios — diga-se de passagem, com algum fundamento — de que o Curso fosse um embrião de um futuro mestrado. O fato de o curso contar com um duplo patrocínio, o que lhe propiciava uma soma considerável de recursos, era motivo de especulação em toda a Universidade; agora não apenas na Escola de Administração, mas também em outras unidades e órgãos da UFBA.

No que se refere à minha carreira profissional no campo da Administração Pública, eu diria que esse foi o primeiro grande desafio que enfrentei na condução de um programa. Até então atuara como professora, pesquisadora e como técnica nos projetos da instituição. Agora tinha pela frente a responsabilidade de administrar um orçamento considerável. Além disso, a diversidade de culturas representadas por todos aqueles estados, o nível intelectual e *status* organizacional da clientela, todos esses fatores, embora enriquecedores do ponto de vista do aprendizado, tornavam instigante e difícil a condução do grupo. Ademais, o curso realizava-se em um

momento em que, no mesmo espaço físico, mesclavam-se as realidades do mundo acadêmico, técnico, empresarial e político-partidário.

Foi decisivo para o bom encaminhamento do programa o respaldo institucional com que contava — a equipe altamente qualificada do ISP e a consultoria de Frank Sherwood. A proposta, muito bem fundamentada, de Frank Sherwood, de trabalharmos com Modelo de Competência como ferramenta para o treinamento de agentes públicos foi logo por nós acolhida. Era uma nova concepção de treinamento, compatível com a filosofia e linhas gerais do programa.

Foi grande o meu entusiasmo com o Modelo de Competências. Durante um longo tempo trabalhei em consultoria aplicando essa metodologia que, no meu entendimento, era a que mais poderia propiciar mudanças na área comportamental, além de nos parecer a mais abrangente no que respeita à organização. Como tudo na área de Administração Pública, nem sempre dispomos do tempo e recursos necessários para aplicar, processar, avaliar e fazer as necessárias adaptações a conceitos e técnicas, indiscutivelmente valiosos, que vêm de outros contextos e realidades. Além disso, outro grande obstáculo é a descontinuidade de programas, uma tônica na realidade da administração pública.

A adoção do Modelo de Competências como ferramenta de aprendizagem tinha como finalidade focalizar o processo de mudança em termos dinâmicos. Os participantes do programa de treinamento deveriam estar voltados para as suas próprias atividades, em suas respectivas organizações. Essas eram o ponto de partida para elaboração de agendas de aprendizagem, em que se destacavam: estudos teóricos, intercâmbio de informações, visitas a outras organizações, entrevistas com responsáveis por experiências inovadoras. Buscava-se, além disso, desenvolver habilidades que pudessem ser usadas pelos treinandos na introdução de mudanças em suas respectivas organizações.

O processo de construção do Modelo de Competência propiciava, indiscutivelmente, momentos de intensa reflexão e discussão sobre o papel a ser desempenhado pelos participantes na implantação de mudanças, quando do retorno a suas organizações. Foram momentos de aprendizado extremamente ricos para todos os que estavam diretamente envolvidos — coordenadores, professores e alunos. Inicialmente concebido e elaborado em nível individual, e sequencialmente em atividades grupais e intergrupais, o Modelo de Competência objetivava reproduzir situações conforme ocor-

rem nas organizações, em que os futuros “agentes de mudança” deveriam atuar.

A abordagem que estava sendo usada no Curso de Agentes de Mudança contemplava, além do Modelo de Competência, a identificação de projetos prioritários a serem implantados em suas organizações de origem. Isso era, sem dúvida, um fator que possibilitava um direcionamento mais objetivo de cada um dos participantes às necessidades de mudança relacionadas com a implantação dos projetos. O Modelo de Competências era focado no processo — como mudar — e tinha a ver com o desenvolvimento de habilidades, conhecimentos e atitudes para o desempenho eficaz do agente de mudança. Os projetos tinham como objetivo a identificação, em suas universidades e estados de origem, das áreas prioritárias de mudanças a serem efetivadas (o foco, nesse caso era mais no conteúdo — o que mudar).

Embora no plano teórico o esquema pudesse parecer perfeito, na prática nos defrontaríamos com dificuldades que, ao longo do tempo, nos levariam a baixar o nível de expectativas em relação à abordagem que estava sendo usada e buscar caminhos de adaptação à nossa realidade. Enfim a velha e indispensável “redução sociológica” de que falamos inicialmente.

O primeiro grande obstáculo que tivemos surgiu entre os próprios participantes. Eles relutavam em ver-se na condição de “agentes de mudança”. Em sua ótica, sem as maiores e mais importantes mudanças, que deveriam necessariamente vir dos escalões superiores, alegavam não ter poder suficiente para realizar as que se esperava deles. Até aí não havia nada de novo, nada que não tivéssemos visto e ouvido nos tempos das Reformas Administrativas Estaduais. Também nesse caso, os que tinham sido escolhidos para reformar a administração em seus estados não se viam com poder suficiente para tanto. E as alegações eram as mesmas. Antes eram os chamados “analistas” dos programas de reforma e mais adiante, na década seguinte, eram os “agentes de mudança”. Hoje vejo com reservas a denominação “agentes de mudança”. Além das expectativas geradas em relação aos participantes do programa, o fato de a expressão ser um tanto vaga dava lugar a muitas críticas e duplas interpretações.

A consultoria de Frank Sherwood foi de alta valia não só para a instituição, mas para mim pessoalmente, introduzindo novos métodos e técnicas da abordagem andragógica de DRH. Assim, os meus aprendiza-

dos na coordenação do curso não se restringiram ao campo da política e da gestão de programas, mas também foram de grande importância na área técnica, ao entrar em contato com os mais recentes conceitos e aplicar as mais atualizadas ferramentas de treinamento de agentes públicos.

Outro aspecto que merece destaque foram as parcerias que promovemos com professores e técnicos, não só da UFBA, mas de outras agências de consultoria. Esse, igualmente, um grande aprendizado quanto à ampliação de contatos e comunicação com profissionais que trabalhavam na mesma área, mas não faziam parte do nosso grupo. A disciplina Comportamento Organizacional e os trabalhos de grupo ficaram sob a minha responsabilidade e de Natal Teixeira Mendes, que era consultor associado da Incrementa, empresa de consultoria que fora criada na década de 70. Foi uma excelente parceria e uma grata experiência o trabalho conjunto com Natal, que era muito competente tanto na área técnica como interpessoal.

A carga de trabalho dos participantes era grande: material de leitura, monografias, relatórios. A metodologia, mais participativa, demandava um esforço adicional para transmitir aos responsáveis pela coordenação de disciplinas uma nova filosofia e abordagem em que o professor não deveria ser um mero expositor em sala de aula. Tudo isso, aliado ao fato de a maioria dos participantes estar fora de seus estados de origem, exigia um cuidado e habilidade especial com a dinâmica do grupo.

O trabalho com Modelo de Competências naquelas circunstâncias propiciava uma troca rica de experiências, além de ter o potencial de um trabalho em rede entre profissionais que atuavam em áreas correlatas em contextos diferenciados. Esse, fora de dúvida, um caminho conducente à melhoria de funcionamento de programas e organizações.

A utilização de metodologias como treinamento e pesquisa-ação foi também um valioso aprendizado para os participantes com possibilidades de ter efeito multiplicador em suas respectivas organizações.

Um dos pontos altos do Curso foi a realização do Seminário sobre Mudança Planejada. Nele foi apresentado para avaliação e discussão o Modelo de Competência para o Agente de Mudança que fora elaborado pelos participantes como parte central da disciplina sob minha coordenação. O Modelo de Competência, ponto de partida para o desempenho dos participantes na introdução de mudanças em suas organizações, por ser um conceito novo na época, tornou-se motivo de muita polêmica. Foram convidados especiais deste Seminário os professores Hélio Pontes e Maurício Lansky,

ambos da Universidade Federal de Minas Gerais e que estavam à disposição do Departamento de Assuntos Universitários do MEC. Questionou-se a ênfase excessiva nos aspectos comportamentais do Modelo, alegando que, dada a sua abrangência/generalidade poderia ser aplicado a várias situações e contextos. Não obstante admitir que algumas alegações fossem procedentes em parte, entendo que muitas delas poderiam ser atribuídas a certo preconceito em relação à área comportamental, e à natural resistência de lidar com questões/situações envolvendo mudança de valores e atitudes.

A metodologia levava os participantes a fazerem muitas reflexões em nível pessoal. Trabalhos individuais e grupais conduziam tanto à autoavaliação quanto à heteroavaliação. A avaliação individual propiciava a cada um deles identificar os próprios valores, metas de vida, pontos fortes e necessidades de mudança em termos pessoais e profissionais. Todo esse trabalho culminava com a elaboração de uma agenda de aprendizagem, em que os treinandos listavam os conhecimentos, habilidades e atitudes que precisavam ser desenvolvidos no plano pessoal e profissional para o desempenho do papel de agentes de mudança. A agenda de aprendizagem era o ponto de partida para os participantes elaborarem os seus respectivos Planejamento de Vida e de Carreira. Em grande parte, as necessidades identificadas relacionavam-se com a área cognitiva. Havia muita resistência para cogitar de mudanças de comportamento e atitude. Referindo-se a essa área como “*comportitude*”, os participantes demonstravam o seu desconforto em lidar com questões dessa ordem. Tais resistências, porém, não nos impediram de continuarmos a trabalhar com o Modelo de Competências. Os cursos de especialização que se seguiram contemplavam essa mesma metodologia na disciplina Comportamento Organizacional, fazendo-se as adaptações requeridas em função das avaliações efetivadas.

Os dois pontos centrais da metodologia foram: a construção do Modelo de Competência e a Avaliação e Planejamento de Vida. Um focalizando a organização e o papel do participante naquele contexto. Outro considerando a individualidade, suas características, potencial, aspirações e objetivos pessoais. Esse Modelo, a ser construído pelo grupo, deveria servir de base para avaliar conhecimentos, habilidades e atitudes dos participantes no cumprimento de seu papel na organização.

Hoje, fazendo uma reflexão mais acurada, eu diria que essa abordagem, a depender da utilização e do seu impacto sobre os participantes,

poderia ser uma arma de dois gumes. De um lado, sem dúvida, era uma oportunidade de autoavaliação e autoconhecimento, essenciais ao Planejamento de Vida e de Carreira das pessoas envolvidas na experiência, com indiscutível potencial de influência sobre as organizações. De outro lado, o fato de se constituir em Modelo, por força mesmo de sua denominação, poderia ser percebido como um padrão a ser seguido, fora do qual seriam pequenas as chances de o indivíduo lograr o êxito desejado no contexto de que fazia parte. Hoje encaro o Modelo de Competências mais como um ponto de referência para análise e reflexão do que como um parâmetro a ser seguido. Isto é verdadeiro principalmente em se tratando de Modelo de Competências do Agente de Mudança. Participantes de programas de treinamento, embora ocupando posições de relevo em suas organizações, não se percebem com poder suficiente para operar as mudanças requeridas em suas organizações. Episódio que me marcou, em um dos Cursos de Modernização Administrativa, foi a declaração que me fez, no final do curso, um dos participantes, comunicando a sua decisão de abandonar a função até então exercida, como coroamento do processo de autoavaliação. Embora exemplos que tais evidenciassem a importância e validade da Avaliação e Planejamento de Vida e de Carreira para os participantes, poderiam também significar o desvelamento de uma situação pouco confortável em relação à qual alguns deles não estariam encorajados a romper os liames com a organização a que pertenciam. Situações semelhantes nos chamam a atenção para a complexidade de programas dessa natureza e para a responsabilidade de professores, consultores e dirigentes na sua condução.

Caminhos e abordagens de mudança

A diversidade de abordagens na condução de programas e projetos governamentais se, de um lado, revela o que tem sido apontado como um dos grandes males da Administração Pública — a descontinuidade administrativa — de outro, evidencia a mutabilidade e complexidade da ambiência onde se insere a Administração e mudanças daí decorrentes. Tais mudanças são necessárias com vistas à adequação a novos fatores de ordem política, econômica, social e financeira que inevitavelmente influenciam nas decisões governamentais.

Sem dúvida que a mudança de enfoque na condução de programas de treinamento e assistência técnica em instituições que se dedicam a esse trabalho teria de acompanhar essa tendência. Foi o que ocorreu com o ISP,

que, como setor de extensão da Escola de Administração, iniciou a sua jornada com programas globais de modernização e reforma administrativa, dedicando-se, mais adiante, a programas setoriais de reforma e desenvolvimento de recursos humanos.

No atual cenário, é manifesta a crescente interdependência da economia mundial e inquestionável o fato de que, pertencendo a esta aldeia global, os governos terão necessariamente de buscar novas alternativas que contemplem as demandas que recaem sobre a Administração Pública. E elas não são poucas, em um cenário em que se evidencia uma considerável lacuna no atendimento a necessidades básicas da população como: educação, saúde, urbanização e saneamento básico. Faz-se mister que as Escolas de Administração estejam, cada vez mais, preparadas para enfrentar tais desafios nas áreas de ensino, pesquisa e assistência técnica.

Nas entrelinhas da História

Diferentes abordagens para um novo contexto

As reformas administrativas estaduais a que o ISP prestou assistência técnica foram realizadas numa época quando se dava prioridade à produção de resultados imediatos e expressões visíveis de modernização administrativa, com prazos prefixados, consubstanciados em produtos como planos, projetos de lei, normas e rotinas. Eram reformas globais. Já os programas de modernização administrativa de Universidades, realizados também com o assessoramento do ISP deram ênfase à preparação de agentes internos de mudança capazes de manter o processo de mudança organizacional. Nesse caso enfatizava-se a continuidade do processo modernizante, através de um trabalho de conscientização de problemas e de desenvolvimento de conhecimentos, habilidades e atitudes conducentes ao seu encaminhamento e solução.⁹ O marco para a adoção dessa última abordagem foi, sem dúvida, o Curso de Especialização para Agentes de Mudança. Esperávamos que ele fosse o embrião para um curso de mestrado, o que não ocorreu. Alegou-se que os mestrados teriam necessariamente de ser coordenados pelos Departamentos e não por órgãos suplementares como era o caso do ISP. Mais uma vez a constatação da importância do fator político na condução de planos e programas em Administração. Era a velha rivalidade entre o ISP e a Escola de

⁹ Margarida Maria Costa Batista. Algumas reflexões em torno da área de Consultoria a Organizações do Setor Público. *Universitas*. Revista de Cultura da Universidade Federal da Bahia, n.º 31, jan.-abr. 1983.

Administração. Não fomos capazes de construir uma parceria entre as duas instituições, o que poderia viabilizar o Mestrado para Agentes de Mudança.

Governo e órgãos financiadores contribuíram para a mudança de foco dos programas de modernização. A Secretaria de Modernização Administrativa (Semor) e a (Secretaria de Articulação dos Estados e Municípios (Sarem) do Ministério de Planejamento tinham um papel importante nesse momento da história da modernização/reforma administrativa em nosso país. A época dos programas globais de reforma administrativa ficara para trás. Semor e Sarem passaram a financiar programas setoriais, menos ambiciosos e de menor duração que aqueles. Naquele momento de sua história, o ISP dedicou-se, prioritariamente, à realização de programas de desenvolvimento gerencial, atendendo a uma linha de demanda de seu maior cliente — o Departamento de Assuntos Universitários do Ministério da Educação. A preparação de quadros com potencial para iniciar um processo contínuo e sistemático de mudança organizacional planejada passou a ser a estratégia cuja preocupação central era o desenvolvimento de agentes internos de modernização administrativa. Anteriormente, nos programas globais de reforma administrativa o ponto de partida para os programas de mudança organizacional eram os sistemas de planejamento e de administração geral. O peso da organização que conduzia os programas de assistência técnica era maior e conseqüentemente havia mais possibilidade de ocorrência de conflitos entre organização consultora e organização cliente. Nessa nova fase passou-se a priorizar o treinamento como estratégia normativa-reeducativa capaz de gerar mudanças, dentro dos princípios do treinamento e pesquisa-ação.

A promoção de mudanças organizacionais, a partir da elaboração de leis, planos, normas e rotinas objetivando resultados imediatos decorria do imediatismo e jurisdicismo, em grande parte ainda presentes nas organizações públicas deste País. Essa tendência tem dificultado e retardado o seu amadurecimento ao longo do tempo. Estruturas, normas, rotinas são alteradas a cada gestão para atender aos interesses dos novos grupos que assumem o poder. A descontinuidade de planos e programas é uma constante na administração pública. Assim, o diagnóstico de problemas organizacionais e a identificação de caminhos alternativos para a sua solução têm-se revelado, cada vez mais, difíceis. Nessas condições, temos de admitir que o poder de influência do agente público é cada vez menor sobre os órgãos da administração pública. A pressão de forças externas

vinculadas a questões políticas e a muitos interesses investidos enfraquece sobremodo os propósitos de mudança a partir de critérios puramente técnicos, legais e normativos.

Na direção do ISP

Em 1976 foi nomeado reitor da UFBA o Dr. Augusto Mascarenhas. Logo no início de sua gestão o reitor começou por anunciar mudanças radicais nos órgãos que estavam diretamente vinculados à Administração Central da Universidade. O ISP estava entre eles e a primeira medida seria garantir que o diretor do ISP dedicasse tempo integral à administração do órgão. Yvan Maia Fachinetti vinha exercendo a função de diretor por oito anos seguidos, porém em tempo parcial, pois ele acumulava com essa função a de diretor do Desenbanco (Banco de Desenvolvimento do Governo do Estado da Bahia). Tal circunstância em nada prejudicava a gestão do ISP e o desenvolvimento dos convênios sob sua responsabilidade. A forma como o ISP era estruturado (com um núcleo básico, e coordenadores de programas, que eram subordinados a um coordenador geral), garantia o seu pleno funcionamento e a sempre coesa atuação do grupo. Mas as verdadeiras razões do reitor eram outras. O ISP sempre esteve, até aquele momento, vinculado ao centro do poder na Administração Central da UFBA. Por oito anos Jorge Hage ocupou funções na reitoria, inicialmente como chefe de Gabinete e depois como pró-reitor de Planejamento. E o ISP desenvolveu, por todos esses anos, uma estreita parceria com a Pró-Reitoria. Por isso estava sempre em evidência. O fato é que o reitor recém-nomeado não via com *bons olhos* essa evidência. Jorge Hage, naquele momento, já se desvinculara de suas funções na Universidade, nomeado que fora pelo recém-empossado governador do estado, Roberto Santos, para exercer o cargo de prefeito de Salvador.

Foi nessas circunstâncias que eu fui designada pelo reitor Augusto Mascarenhas para dirigir o ISP. Por solicitação do novo reitor foi encaminhada uma lista tríplice de candidatos à direção do órgão. Éramos três pessoas vinculadas à instituição, desde as suas origens, no setor de Administração Pública da Escola de Administração: José Carlos Dantas Meirelles, também professor da Escola, eu e Emanuel de Souza Muniz, que coordenava o setor de Organização e Métodos. A lista tríplice foi a concessão feita pelo novo reitor. Era uma forma de garantir que não houvesse solução de continuidade na gestão do órgão. Meirelles, que já vinha desempe-

nhando a função de coordenador geral de Programas, seria, logicamente, o primeiro a ser cogitado para ocupar o cargo. Ocorre que, “homem de bastidores” como sempre se intitulou, recusou o convite, quando chamado. Eu, “apesar de mulher”, como falou na ocasião o reitor recém-nomeado, fui a alternativa que restou, uma vez que ele fazia questão que o novo ocupante do cargo fosse professor. Mais forte que o seu preconceito em relação a gênero eram as suas convicções no privilegiar a Academia em se tratando de ocupar cargos na Universidade. Emanuel tinha função técnica e não docente. E foi assim, por exclusão e em condições que diria adversas, que, em outubro de 1976, eu fui nomeada diretora do ISP.

Era a minha estreia num cargo executivo. Embora eu já tivesse experiência prévia na coordenação de programas, agora teria de partir para uma tarefa bem mais complexa. No enfrentamento desse desafio, favoreceu-me particularmente a coordenação do Curso de Especialização para Agentes de Mudança (Ceam). Mas, na realidade, tinha pela frente dificuldades maiores. Também me favoreceu o fato de as minhas relações pessoais com Dr. Mascarenhas serem boas. Quando eu coordenava o Curso, ele era vice-reitor; a Vice-Reitoria sediava o Programa da Fundação Rockefeller, um dos patrocinadores do Ceam. Esse, sem dúvida, foi um fator que me ajudou a “tocar o barco” que navegou em mares turbulentos, nos primeiros quatro anos da minha gestão. Naqueles difíceis quatro anos, sempre ouvia do reitor: “gosto muito de você, mas o ISP. . .”.

Em meu segundo período de gestão no ISP, durante o reitorado de Luís Fernando Macedo Costa, Dr. Tripolli Gaudenzi, chefe de Gabinete do reitor, naquela época à frente das providências para a sucessão na direção da Escola, indagou-me se eu gostaria de desenvolver as articulações necessárias no âmbito da Escola para ter o meu nome indicado na composição da lista de professores candidatos à diretoria. Não aceitei. Disse-lhe que estava bem e realizada como diretora do ISP; não queria correr riscos de defrontar-me com novas situações de conflito que exigissem de mim coordenar outras frentes de atividade política. Temi pelo enfrentamento de uma situação que demandasse um esforço maior de administrar os conflitos entre o grupo de técnicos e professores do ISP e os professores da Escola de Administração que não estavam alinhados com os mesmos valores e ideologias. Com o passar do tempo e somente a uma razoável distância dos fatos, somos capazes de compreendê-los e superar obstáculos e situações de que não fomos capazes quando jovens. Quem sabe, se aceitasse e fosse

escolhida diretora da Escola não teríamos viabilizado uma profícua parceria — Escola de Administração/ISP — que permitisse a realização de um trabalho conjunto das duas instituições?! A verdade é que, posições similares, que requerem muito “jogo de cintura” e competência política não compunham meu perfil de então. À medida que envelhecemos nos tornamos mais maleáveis; mas, ao mesmo tempo, menos afeitos ao exercício do poder.

Nas entrelinhas da História

A percepção (visão) da dirigente

Contínua e crescentemente eu me conscientizava da indissociabilidade entre política e administração. Eu seguia ensinando na Escola de Administração. Em todo o período em que dirigi o ISP, bem como antes, tinha sob minha responsabilidade as disciplinas Liderança e Dinâmica de Grupo e Chefia e Liderança. Quando passei a acumular as funções docente e executiva costumava dizer: “só agora tenho condições de ensinar Liderança e Dinâmica de Grupo, porque os meus ensinamentos não são baseados apenas na teoria, mas no que estou vivenciando”. O trabalho que fazia em sala de aula passou a ter mais significado para mim, agora eu falava *de cátedra*, com o *coração*, com as *vísceras*. Na função executiva, eu encontrava o verdadeiro sentido dos ensinamentos teóricos no campo de Administração.

Alguns anos antes de eu ser nomeada diretora do ISP li sobre competências progressivas, teoria formulada por Corson & Paul. Segundo essa teoria o desempenho de funções executivas requer um preparo gradual, começando em funções mais simples, seguindo pelas intermediárias até estar preparado para os escalões superiores. No meu caso em particular, percebi que a coordenação do Ceam foi um passo importante para o seguinte, que seria a direção do ISP.

Acumulando a prática docente com a executiva, pude ter uma percepção mais completa e abrangente desse campo de conhecimento. Nesse período busquei sistematizar conhecimento e prática apresentando trabalhos em Congressos e Seminários e publicando artigos em revistas de Administração. “O incrementalismo como proposta alternativa de desenvolvimento de executivos”¹⁰ foi um deles.

Nesse artigo, eu defendia a tese de que existe um fosso entre a realidade das organizações públicas e empresariais e o mundo do saber e da técni-

¹⁰ In: *Revista de Administração Pública*, out.-dez. 1985. Fundação Getúlio Vargas.

ca administrativos. Aí também questionava os programas de treinamento de executivos, “de um modo geral divorciados da realidade das organizações, apresentando-se como parâmetros de difícil, quando não impossível aproximação”.

À medida que me defrontava com os problemas e dilemas inerentes ao cargo executivo, percebia a fragilidade do *modelo da racionalidade administrativa* concebido e proposto pelos estudiosos e teóricos da administração pública para nortear a ação dos dirigentes em organizações. Embora decorridos quase vinte anos da publicação desse artigo, insisto em validar as teses nele defendidas:

- ◆ “A interferência dos fatores políticos vem-se revelando frequente no mundo das organizações, em particular as do setor público; o mundo político é mutável por excelência e a administração tem um conteúdo político acentuado, diferentemente do que se acreditou e afirmou nos seus primórdios.
- ◆ É cada vez maior a diversidade dos recursos humanos chamados a contribuir com suas especializações em projetos e empreitadas organizacionais, e em consequência, mais difícil e desafiante a missão de administrá-los e desenvolvê-los.
- ◆ É crescente a dependência entre organizações, para não dizer países, o que implica múltiplas vinculações, lealdades divididas, e decrescente poder e influência de seus dirigentes sobre os destinos da organização.
- ◆ A instabilidade e dificuldade de previsão de fatos e problemas, não raro gerados pelo próprio desenvolvimento tecnológico, é uma constante na vida das organizações.
- ◆ Em tal contexto, o que seus dirigentes têm conseguido são pequenas mudanças que, aos poucos e incrementalmente, poderão modificar a configuração dos fatos da administração.

Aproximadamente dez anos antes, Henry Mintzberg publicara na Harvard Business Review artigo intitulado “O papel do gerente: folclore e fato”, em que considerava *fato* o papel efetivamente desempenhado pelo dirigente no mundo organizacional, ao tempo em que designava *folclore administrativo* o papel desse mesmo dirigente, conforme descrito nos compêndios de administração.

Antes de enveredar pelo mundo executivo eu professava o *folclore administrativo*. No desempenho desse papel, no entanto, defrontei-me com o *fato* e as descobertas nele vivenciadas. Sentia-me um equilibrista circense caminhando sobre uma teia de expectativas as mais diversas e não raro conflitantes, de superiores, subordinados, colegas, assessores. Para atingir os objetivos traçados, toda uma estratégia de caminhada teria de ser desenvolvida, escolhendo os melhores atalhos. Acreditar e perseverar nos objetivos era vital. Por outro lado, e em face de pressões sofridas, era forçada, muitas vezes, a mudar de rumo. E nesse contexto de turbulência não poderia, jamais, faltar o otimismo. Pensar e agir positivo era preciso.

Esse o início da caminhada executiva, que experimentei em alguns anos exercidos nessa função. Difícil, instigante, árdua, porém uma valiosa fonte de aprendizagem de vida.

Voltando à USC

Em 1978, ainda na direção do ISP, retornei à USC para completar os créditos do mestrado. Agora não mais em Los Angeles, mas em Washington D.C., no WPAC (Washington Public Affairs Center), o *campus* avançado da School of Public Administration na capital dos Estados Unidos.

Foi quando tomei conhecimento das mais recentes teorias e técnicas no campo da Administração e entrei em contato com professores de larga experiência e projeção, além de assessores e executivos do Governo Federal Americano que completavam os seus doutorados naquela instituição. O WPAC era um centro de excelência que se distinguiu, dentre outras condições, pela metodologia e sistema de aprendizagem adotados. O corpo discente, constituído de pessoas com larga experiência na Administração, era bem diferente daquele de que fiz parte na década anterior, em Los Angeles, na maioria estudantes estrangeiros recém-graduados. Dentre as atividades do currículo o estágio no Federal Executive Institute (FEI), em Charlottesville (Virginia), sob a orientação de Frank Sherwood, foi um dos pontos altos do semestre. Era um centro de treinamento para altos executivos do Governo dos EUA.

No WPAC, cursei Action Training and Research (Treinamento e Pesquisa Ação) quando tive a grata oportunidade de conhecer Neely Gardner professor coordenador da disciplina, que, um ano depois, estaria entre nós prestando consultoria aos programas de treinamento do ISP.

Nas entrelinhas da História

O significado de uma reciclagem

A minha volta à USC era uma questão de honra. Tinha de obter os créditos para terminar o mestrado. Incomodava-me a sensação de um projeto inacabado. As tentativas feitas de terminar a tese no Brasil, o que me garantiria o título de mestra, foram frustradas. Era difícil conciliar as muitas atividades que tinha pela frente — as profissionais (docentes e de assistência técnica) e as pessoais (àquela altura já casada e com dois filhos pequenos) — com a elaboração da tese de mestrado. Por isso, o propósito de terminar o mestrado estava sempre sendo adiado.

A oportunidade acenada pelo reitor Augusto Mascarenhas com o patrocínio da Fundação Rockefeller e viabilizada por Frank Sherwood junto à USC (University of Southern California) foi logo acolhida por mim. Estava consciente de que seria um grande sacrifício lançar-me nessa empreitada. Meus filhos tinham dez e doze anos. Meu marido, profissional liberal, sem vínculo empregatício, tinha dificuldade de interromper suas atividades no consultório odontológico para acompanhar-me. Por outro lado, as despesas com viagem e estada de três pessoas nos Estados Unidos, acrescidas com o pagamento de taxa para afastamento do país, exigido pelo governo militar de então, inviabilizaria por completo o projeto de toda a família seguir para Washington.

Embora o período de permanência em Washington tenha sido relativamente curto (um semestre — cerca de quatro meses — de fevereiro a junho de 1978) e apesar de a distância dos meus familiares ter sido muito sofrida, foi uma valiosa oportunidade de reciclar os meus conhecimentos na área de Administração Pública e de observar com uma nova ótica, bem mais amadurecida do que na década anterior, muitos aspectos da cultura e comportamento do povo americano e compará-los à nossa realidade.

O Brasil, naquele momento, ainda estava sob o regime militar. Apesar de o Governo Geisel já ter começado a acenar com a abertura democrática, o Congresso brasileiro não tinha voz nem representatividade no encaminhamento de decisões que afetavam a vida e os interesses da população. Era precário, e por que não dizer, praticamente inexistente, o exercício da cidadania. Assistir a manifestações populares de protesto em frente à Casa Branca fazia-me lembrar, com tristeza, o amordaçamento de nosso povo, ainda entorpecido pela longa interrupção do processo democrático. Ao tempo em que ansiava por chegar o nosso momento de prática da democra-

cia, tinha consciência de quão difícil seria a retomada desse aprendizado. Hoje, vinte e três anos após essa retomada, vejo que o exercício da cidadania e a prática da democracia no Brasil ainda são incipientes, com a fraca representatividade do Congresso, o difícil diálogo entre os três poderes da nação — Executivo, Legislativo e Judiciário — e a espera do “Salvador da Pátria” na Presidência da República. O equilíbrio e harmonia entre os poderes, concebido por Montesquieu, está ainda longe de efetivar-se no nosso contexto. Mais uma vez, vale lembrar a distância entre teoria e prática nesse particular.

Nos Seminários de que participei em Washington e em conversa com professores e colegas, constatei que muitas das dificuldades e problemas com a capacitação de agentes públicos enfrentados por nós não eram apanágio de países em desenvolvimento. Também o governo norte-americano padecia de males semelhantes. Eles, igualmente, tinham dificuldades na implantação de mudanças, o diálogo entre o técnico e o político era difícil. As questões eram basicamente as mesmas, podendo diferir em grau e frequência.

Ainda comparando Estados Unidos e Brasil e no que diz respeito ao exercício da democracia vejo, com restrições, como algumas práticas e instituições daquele país têm sido exportadas para países como o nosso, a exemplo do *marketing* político, em que os candidatos a cargos eletivos são apresentados como se fossem mercadorias a eleitores desavisados. E, o que é mais grave, o respaldo financeiro com que se sustentam as campanhas políticas, comprometendo por antecipação os eleitos com a defesa de interesses das classes favorecidas. É a prática do acasalamento entre governo e setor privado, de que já nos falava Pfiffner & Prethus em seu livro sobre a Administração Pública, publicado nos idos de 1953. Nesse livro os autores chamavam a atenção para o inevitável comprometimento dos valores éticos dos governantes com os interesses privados, no contexto do capitalismo, em que “as atividades do governo e a economia se tornaram inextricavelmente unidas”.¹¹ Mais grave é ainda essa constatação no mundo globalizado em que estamos vivendo.

¹¹ J. Pfiffner & R. Prethus. *Public Administration*. Nova York: The Ronald Press Company, 1953.

Fechando um ciclo da História

Dificuldades, desafios e conflitos de um órgão de fronteira entre o acadêmico e o prático

Permaneci duas gestões na direção do ISP. Findo o primeiro período de gestão, com o término do reitorado de Augusto Mascarenhas e o início do reitorado de Luis Fernando Macedo Costa, começaram as articulações em torno da escolha do diretor do ISP. Como era esperado, reacenderam-se as disputas entre o ISP e a Escola de Administração. Logo Fernando Sarmiento, que pertencia ao grupo do ISP, foi nomeado pelo novo reitor para o cargo de pró-reitor de Planejamento. As negociações para a sucessão terminaram por confirmar a minha continuidade na gestão do órgão.

Posso dizer que fui premiada com o meu segundo período de gestão. Contava com todo o apoio do reitor, o que me permitiu “navegar em águas tranquilas”. À parte os questionamentos e contendas políticas, naturais quando se trata de administrar, foi um período bastante produtivo. Realizamos alguns trabalhos em parceria, envolvendo toda a comunidade universitária, tais como os Seminários de Avaliação. Há que ressaltar a figura do reitor Macedo Costa. O equilíbrio, respeitabilidade e elegância com que conduzia os destinos da Universidade foram, em grande parte, qualidades responsáveis pelo clima de integração que prevaleceu em sua equipe de trabalho, nos quatro anos de seu reitorado.

Foi nessa época que o ISP completou vinte anos de sua criação. Para as comemorações trouxemos do Rio de Janeiro, onde residia, já aposentado, o nosso querido José Rodrigues de Senna. A enfermidade de que estava acometido não impediu que ele participasse da festa e recebesse a justa homenagem que lhe foi prestada na Reitoria. Também foi homenageado na ocasião, Yvan Maia Fachinetti. Com essa celebração eu fechava um ciclo de intensa participação numa instituição que teve um papel de destaque em uma fase da História da Administração Pública entre nós, a fase da modernização administrativa.

Acompanhei, ao longo de quarenta anos, aproximadamente, a trajetória institucional de um órgão de treinamento, pesquisa e assistência técnica da Universidade. Condição que hoje me permite tecer algumas considerações sobre as dificuldades, desafios e conflitos de uma instituição de fronteira entre o mundo da academia e da prática na área de Administração Pública.

Na verdade, a história do ISP ao longo desses anos, resgatada em

parte nos ensaios, artigos e trabalhos escritos por professores da Escola de Administração, técnicos e consultores que trabalharam e conviveram com essa instituição, merecia uma análise mais aprofundada de sua criação e trajetória. Embora não me proponha a fazer essa análise neste momento, pretendo tecer algumas considerações que poderão ser úteis à compreensão do caráter e cultura de uma instituição da sua natureza ao interior de uma Universidade.

Conforme referido anteriormente, criado e gestado na Escola de Administração, como Setor de Extensão, o ISP foi aos poucos assumindo uma configuração de órgão interdisciplinar, em função de demandas crescentes por profissionais de outras áreas para atender a necessidades decorrentes dos convênios firmados. Alguns desses profissionais eram mobilizados em outras Escolas ou Departamentos da própria Universidade e outros eram técnicos/especialistas de outros órgãos federais ou estaduais.

Quando desmembrado da Escola de Administração e transformado em órgão suplementar da Universidade passou a ter um quadro mínimo constituído de técnicos e funcionários burocráticos além de alguns professores de outras unidades que dedicavam ao órgão vinte de suas quarenta horas de trabalho. Era, em verdade, um pequeno núcleo, embora ampliado em momentos de maior demanda dos convênios. Alguns dos professores e técnicos que pertenceram a esse núcleo, e outros que prestaram consultoria em convênios foram nomeados diretores do já então órgão suplementar da Universidade: Solange Lamêgo, Dora Leal Rosa, hoje reitora da UFBA, Robert Vehine, Antonio Virgílio Bastos.

Dentre os muitos papéis e atividades desenvolvidas pelo ISP, destacava-se o da formação de quadros dirigentes. Referi-me anteriormente a alguns, então jovens estudantes e recém-formados, que passaram a integrar os quadros de direção e assessoramento de governos federais, estaduais e municipais. Um deles, Fernando Jorge Lessa Sarmiento foi também diretor do ISP.

Os primeiros momentos de criação e funcionamento desse órgão foram marcados pelo entusiasmo e sentido de missão daqueles que se engajaram em seus grupos de trabalho. A mudança de foco ou orientação imprimida por seus dirigentes, seja por força da mudança dos paradigmas prevalentes em Administração e Consultoria de organizações, ou decorrentes da própria formação dos diretores que por lá passaram, não implicou transformação do clima organizacional. Persistiu sempre o entusiasmo e

sentido de missão que marcaram os primeiros anos de existência da instituição.

As dificuldades, desafios e conflitos que o ISP enfrentou ao longo desses anos contribuíram para sedimentar os valores da instituição. O fato de ser um órgão da Universidade, criado e constituído por professores, o conduzia pelos caminhos da produção de conhecimentos, políticas e tecnologias. A prestação de serviços de assistência técnica e a preparação de quadros de dirigentes, assessores e técnicos para o setor público colocava-o em contato com a prática. Eram mundos diferentes — o da Universidade e o das organizações clientes às quais o ISP prestou serviços. Diferenças que se expressavam em propostas, expectativas e exigências específicas.

Nos primeiros anos de funcionamento, prevaleceu a missão acadêmica do ISP, com a realização de pesquisas objetivando a produção de textos para o ensino de Administração. Com a assinatura do convênio Sudene-Usaid-UFBa/Escola de Administração para a melhoria das práticas administrativas dos Governos Estaduais do Nordeste, o ISP iniciava um novo ciclo voltado para o lado mais prático de sua missão institucional. Embora durante algum tempo os dois programas — de pesquisa e de assistência técnica — tivessem ocorrido paralelamente, não se efetivou a desejada interdependência entre eles. Dada a magnitude assumida pelo programa de assistência técnica, o lado prático da missão institucional daquele órgão prevaleceu sobre o acadêmico. Registro, Avaliação e Teorização das experiências de capacitação e assistência técnica foi o programa instituído com vistas a estabelecer uma ponte entre o acadêmico e o prático.

A tradição da Universidade como instituição de pesquisa e produção de conhecimento contribuía, em grande parte, para que a comunidade acadêmica cultivasse valores e expectativas que priorizam a erudição, o gosto pelo especulativo, frutos da tradição elitista e de um processo de absorção e incorporação de traços da cultura europeia. Natural, portanto, que tais expectativas recaíssem sobre o ISP, como órgão da Universidade que sempre foi, inicialmente, vinculado à Escola de Administração e posteriormente vinculado à Reitoria.

O lado prático da sua missão institucional, envolvendo a prestação de consultoria e preparação de quadros dirigentes do setor público, fazia recair sobre ele expectativas de produção de resultados imediatos, como planos, leis, normas e rotinas, com prazos prefixados pelas agências financiadoras dos programas. Tais expectativas representavam um compro-

misso com a realidade, com o fazer. Conciliar e encontrar um ponto de equilíbrio entre solicitações imediatistas e pressão de prazos, resultantes da ação das organizações clientes e financiadoras e os imperativos da análise, pesquisa, especulação que constituíam essência do acadêmico, sempre foi, e acreditado que continua sendo, o grande desafio de instituições dessa natureza.

Essa posição de fronteira, apesar de geradora de ambiguidades e conflitos, teve papel importante na formação do caráter e ideologia organizacional desse órgão da Universidade. Referindo-se à utilização da pesquisa-ação como estratégia para instituições de assistência técnica como o ISP, Frank Sherwood observa que “para lidar primeiramente com a dimensão organizacional, parece claro que as unidades tradicionais da Universidade, ou seja, os departamentos de ensino não mudarão fácil nem rapidamente seus sistemas de incentivos”. Concluindo o seu pensamento, ele considera que “a Universidade precisará de unidades alternativas, cuja missão não é a educação para a graduação, e que estão, portanto, livres para considerar valores diferentes e construir diferentes sistemas de incentivos”.¹²

A condição do ISP como “unidade alternativa”, de que fala o autor, traria como consequência para esse órgão da Universidade o conflito central que o acompanhou ao longo de sua trajetória institucional, causado pelo choque de percepção que sobre ele recaía. De um lado, a percepção da comunidade universitária que o via como um órgão voltado tão somente para a prática da consultoria e assistência técnica a instituições públicas. De outro lado, a percepção das instituições públicas assistidas pelo ISP que o viam como órgão acadêmico. A expectativa da comunidade universitária em relação aos órgãos que compunham a estrutura da Universidade era que eles guardassem os padrões da academia, distanciando-se, portanto, da práxis de outras instituições públicas. A expectativa das instituições públicas às quais o ISP prestava consultoria era que esse órgão estivesse aliado à práxis e distanciado das concepções acadêmicas.

Muito elucidativo para mim na tentativa de compreender os dilemas enfrentados pelo ISP foi a leitura do trabalho de Roger Harisson sobre Ideologias Organizacionais. Nesse trabalho, o autor distingue quatro configurações distintas dos sistemas de pensamento e atuação de diferentes organizações: a ideologia orientada para o poder, a ideologia orientada para

¹² Frank Sherwood. *Leituras e exercícios sobre mudança planejada*. Trad. Yvan Kalil. Salvador: Ed. da UFBA, Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público, 1976.

o papel, a ideologia orientada para a tarefa e a ideologia orientada para o indivíduo. Nas organizações orientadas para o poder predomina o poder pessoal do dirigente. Naquelas em que predomina a ideologia orientada para o papel, estabilidade e previsibilidade constituem os valores centrais. E nas organizações orientadas para a tarefa o valor predominante está no alcance de um objetivo; neste tipo de organização as bases de legitimidade da autoridade são, principalmente, o conhecimento e a competência; há nelas uma ênfase na capacidade de resposta e adaptação rápidas às condições de mudança. As Universidades, de modo geral, tendem a caracterizar-se como instituições onde predominam os valores relativos ao poder e ao papel. O ISP, embora integrando o contexto universitário, e também envolvido em relações de poder, pela sua missão e especificidades caracterizava-se, predominantemente, como uma organização orientada para a tarefa.

A mutualidade de valores e objetivos entre pessoas nas instituições em que predomina a ideologia da tarefa, o forte comprometimento que os seus membros guardam com os valores institucionais é, sem dúvida, uma base de segurança e fortalecimento para seus dirigentes. Tais circunstâncias ocorrem, em grande parte, em função do tamanho e forma de estruturação do órgão. E esse era o caso do ISP.

O ISP era, na verdade, um pequeno núcleo na estrutura da Universidade. Ampliava os seus quadros para atender às necessidades dos convênios. Tão logo terminavam os convênios retornava à sua configuração original. O fato de esse núcleo ser pequeno facilitava e fortalecia a interação dos seus componentes que professavam os mesmos valores, ajudando na constituição de uma sólida cultura organizacional. A solidez dessa cultura se evidenciava no clima de comprometimento organizacional que prevalecia entre todos os seus membros, diretores, coordenadores de programas, técnicos e funcionários de apoio administrativo, ao longo de toda a sua existência, seja como Setor de Extensão da Escola de Administração ou como órgão suplementar da Universidade. Mesmo correndo risco de omitir alguns nomes dentre os que participaram do que eu ousaria qualificar “a família ISP” vale destacar a contribuição de companheiros de jornada a exemplo de: José Carlos Dantas Meirelles, Jorge Hage Sobrinho, Raymundo da Silva Vasconcellos, Fernando Jorge Lessa Sarmento, Terezinha Machado Aguiar, Maria de Lourdes Soares Jayson, Jandyra Leite Simões, além de Eduardo Freitas Filho, Emanuel de Souza Muniz e Edgard Abehusen (os três últimos, de saudosa memória).

O ISP prestou igualmente valiosa contribuição na formação de quadros para a Administração. Ainda correndo o risco da omissão, vale citar os então jovens que lá ingressaram em décadas passadas e que têm hoje destacada atuação, na gestão e assessoramento de instituições como Universidade e Organizações Não Governamentais, a exemplo de: Antonio Eduardo Portela e Judite Amélia Lago Dultra; além de outros, de saudosa memória como Álvaro Reis Dultra e Margarida Andrade Brandão.

Não obstante, o clima de comprometimento prevaemente nesse núcleo havia, por outro lado, um alto grau de seletividade, dificultando o ingresso de novos membros, quando se fazia necessário. Acredito que o fato de manter-se em sua pequena dimensão era o segredo da preservação dos valores originais.

A ideia de que as grandes organizações para melhor funcionarem deveriam comportar-se como um grupo composto de pequenas organizações partiu de um economista inglês, Schumacher.¹³ A filosofia de Schumacher estava baseada no estudo da economia de vilas. Não tenho notícia de estudos posteriores que tenham analisado o funcionamento e impacto dessas pequenas organizações em contextos maiores. A experiência do ISP como uma pequena organização dentro da Universidade parece-me que era, de certo modo, um exemplo do que propugnava a filosofia do autor. Outras pequenas organizações existiam na Universidade que eu diria com características semelhantes ao ISP. O testemunho que posso dar a partir da minha vivência com esse órgão é que a perfeita sintonia entre tais setores e os demais inseridos no contexto geral da Administração da Universidade, embora desejável, não era de fácil ocorrência, principalmente levando-se em conta a própria origem e tradição de instituições como a Universidade. Tradição que privilegia o conhecimento e a pesquisa, e que resiste à abertura de espaço a inovações que correm o risco de adulterar o rigor da técnica e da ciência na Academia.

Consultoria independente

Reservei este espaço para algumas reflexões a respeito da área de consultoria, que intitulo independente, porque não, necessariamente, vinculada a uma instituição dedicada a trabalhos de assistência técnica, como era o caso do ISP.

¹³ E. F. Schumacher. *Small is beautiful. Economics as if people mattered*. Nova York: Harper & Row Publishers, 1975.

Minha incursão no segmento de consultoria independente envolvendo a área comportamental foi relativamente pequena e breve. Embora esse campo de atuação contemplasse conteúdos que me pareciam interessantes e por que não dizer empolgantes, os percebia, em verdade, como bastante distanciados da realidade com que estava familiarizada. A sensação experimentada em algumas solicitações a mim dirigidas era de que as pessoas estavam buscando “a última palavra”, “o modelo mais em voga”, “a mágica” para solucionar os problemas da organização. Via-me na condição de “vendedora de ilusões”. E não me sentia confortável nessa vestimenta, embora sabendo existirem boas perspectivas de ganhos financeiros. Por outro lado e talvez mesmo por conta dessas perspectivas, esse era, como ainda é, um campo de atuação muito disputado e competitivo. Não era bem a praia que me agradava frequentar.

Alguns modelos e instrumentos de consultoria tinham repercussão e impacto mais no plano pessoal, o que no médio e longo prazo, poderia influir nas organizações. Treinamentos que utilizavam ferramentas como Administração do Tempo, Grade Gerencial, Administração por Objetivos, dentre outros, que tiveram muita repercussão e aceitação por algum tempo, logo eram substituídos por outros mais em voga, como se fora uma exposição de artigos na vitrine da consultoria.

Ingressando em um novo contexto

Da Universidade para a arena político-partidária

No ano de 1987, iniciava-se a campanha para a eleição do governador do estado da Bahia. Na disputa, duas respeitáveis figuras do cenário político estadual e nacional: Waldir Pires e Josaphat Marinho. Este representando a situação e aquele, a oposição. Mais uma vez o ISP abrigaria o grupo encarregado de elaborar o plano de governo daquele que seria vitorioso na disputa eleitoral, Waldir Pires.

Atendendo à solicitação de Raymundo Vasconcellos, consultor do ISP, Solange Lamego, que me sucedera na direção daquele órgão, disponibilizou parte de suas instalações para o grupo. Era outra oportunidade para testemunhar as ações do mundo político partidário. Naquele momento, minha inserção nessa ambiência foi mais direta. A convite de Vasconcellos, passei a integrar a equipe responsável pela elaboração do Plano do Governo da Mudança. Dela participavam Sérgio Gaudenzi, Jairo Simões, Jorge Hage, Filemon Mattos e Acácio Ferreira.

Foi um tempo de trabalho intenso e grande entusiasmo. A atmosfera técnica e acadêmica convivía com a efervescência do universo político. Ao tempo que pensávamos e projetávamos as ações de um novo período governamental, éramos envolvidos pelo clima de emoção e empolgação característico do contexto político partidário. Contexto que abrigava deputados, sindicalistas, radialistas, publicitários, candidatos a cargos eletivos e a possíveis oportunidades de participação no Governo da Mudança. Num mesmo espaço coexistiam razão e emoção. Ali pude sentir quão próximos e indissociáveis eram o mundo da administração e da política.

Como participante da equipe central, eu acompanhava de perto as articulações políticas e a dinâmica da campanha eleitoral. Nos programas de televisão desenrolava-se uma ferrenha batalha entre as forças da situação e as da oposição. Ao longo dessa dinâmica, ataques eram desferidos à vida pessoal dos candidatos. Houve momentos em que fomos avisados de matérias que estariam sendo preparadas, a partir de montagens comprometedoras a serem apresentadas em vídeo, denegrindo a honra do nosso candidato. Logo nos mobilizávamos e denunciávamos o intento da facção contrária. Nos jornais, artigos de ambas as facções lançavam ataques aos opositores. Comparecíamos aos comícios. Era o ritmo frenético da política partidária entremeando-se com a atmosfera de análise e reflexão das propostas técnicas discutidas nos grupos encarregados da elaboração de planos e programas de governo.

Nessas condições, eram gestadas as ideias e proposições de mudança da estrutura da administração estadual. Entre elas as relativas ao segmento que estaria sob minha responsabilidade no Governo da Mudança. Inevitável que o clima feérico das batalhas políticas influenciasse nas decisões técnicas e na elaboração das propostas de reforma estrutural. Argumentos fundamentados em estudos e análise deixavam-se penetrar das influências do poder político. Daí, nasceu o projeto de criação da Fundação para o Desenvolvimento do Servidor Público, que abrigaria toda a área de Desenvolvimento de Recursos Humanos do Governo Estadual. Era um projeto que demandaria uma megaoperação de mudança das condições até então prevalentes nesse particular. Acreditávamos que o sonho de resgate da moralidade da gestão pública seria necessariamente efetivado a partir da dignificação da função pública e da profissionalização da carreira do servidor público.

O Governo da Mudança, vitorioso nas eleições, pretendeu inaugurar uma nova era no tocante a estrutura de poder na administração do estado,

a aliança de um grupo de ideias progressistas com alguns segmentos da ideologia conservadora. Esse governo representava as forças de oposição às estratégias políticas e administrativas comandadas por um grupo que se perpetuara vinte anos no poder, caracterizado por um estilo de liderança paternalista e autoritário. O recrutamento e seleção de pessoal obedeciam ao critério da lealdade pessoal ao governante. Não obstante algumas áreas do governo anterior fossem apontadas como exemplo de eficácia no serviço público, com pessoal altamente qualificado, detentores dos melhores salários e de condições privilegiadas de trabalho, a maioria dos servidores públicos, recrutados em bases clientelísticas, não tinha a necessária qualificação, seus salários eram baixos e a produtividade reduzida.

A diferença significativa de votos nas eleições deu uma sólida base de legitimidade ao Governo da Mudança. Isso, porém, não seria suficiente para garantir sua sustentação. Embora derrotado nas urnas, o comandante-chefe do governo anterior manteve considerável poder e forte influência no Governo Federal, tornando-se ministro das Comunicações, numa situação em que a República Federativa carecia de contornos mais definidos, com os estados altamente dependentes da União e a democracia ainda não se consolidada no País.

Após a vitória nas urnas, desenvolveu-se um esforço conjunto, congregando grupos representativos da sociedade, professores universitários, técnicos, pessoas afiliadas aos partidos vencedores, outros segmentos profissionais, com vistas à elaboração do Plano do Governo Democrático da Mudança. Um dos compromissos centrais era restaurar o verdadeiro papel do setor público e a dignidade do servidor público. Iniciava-se ali a elaboração dos programas setoriais de governo, envolvendo as áreas fins da administração estadual. Em nível de proposta de governo, repetia-se, de certo modo, o que eu presenciara anos atrás, nos Simpósios de Políticas Governamentais com a participação de técnicos/especialistas e representantes de outros setores da comunidade. O governo que se iniciava, expressaria, através daquele Plano, o seu compromisso com as forças populares e progressistas da sociedade, objetivando uma mudança extensiva e profunda nos padrões governamentais. O Plano Estratégico de Ação, publicado em 1988, privilegiava, dentre outros aspectos, a profissionalização do serviço público, a partir de novos critérios de admissão e da elaboração de um Plano de Carreira do Servidor. Outros aspectos contemplados em nível de prioridade foram: mudança da cultura administrativa em prol da

moralidade, ênfase na participação e estilo democrático de governo, e institucionalização de sistemas básicos (administração, finanças, planejamento, procuradoria jurídica).

Tendo em vista a diversidade de forças político-ideológicas e na tentativa de minimizar a luta pelo poder das forças de sustentação do governo, de forma que garanta a implementação do Plano de Ação Estratégico, atribuiu-se uma predominância significativa aos órgãos centrais da administração sistêmica, em particular à Secretaria de Administração.

Na composição dos quadros dirigentes, o governo eleito buscou uma estratégia para atender à diversidade de forças e ideologias que formavam sua base de sustentação. E essa estratégia se opunha à verticalização dos cargos diretivos nas diferentes Secretarias e entidades descentralizadas do governo estadual, evitando que as Secretarias se dividissem e identificassem em conformidade com a ideologia dos partidos. Ao interior de cada Secretaria de Estado e entidades descentralizadas, isso resultou no domínio da diversidade ideológica, dificultando sobretudo as suas respectivas gestões e, em última análise, afetando a governabilidade daquele que pretendia ser o Governo da Mudança.

Na tentativa de minimizar os efeitos da diversidade ideológica e garantir a governabilidade é que o governador Waldir Pires atribuiu um peso significativo às chamadas Secretarias sistêmicas, delegando-lhes um poder que, de fato, não teriam jamais condições de exercer.¹⁴

Fundação para o Desenvolvimento do Servidor Público

Uma utopia interrompida

Eu seria designada para coordenar todo o sistema de desenvolvimento de recursos humanos do Governo Estadual a partir da criação da Fundesp (Fundação para o Desenvolvimento do Servidor Público). A Fundação, a ser criada, seria vinculada à Secretaria de Administração. A Fundesp teria, dentre outras, a responsabilidade de promover um programa intensivo de treinamento e desenvolvimento para o servidor público, com base no Plano de Carreira do Servidor, objetivando a profissionalização do Serviço Público. A elaboração do Plano se constituiu em uma das prioridades da Secretaria de Administração.

¹⁴ Judite Lago Dultra. *A crise do Estado brasileiro: um estudo de caso: o Governo do Estado da Bahia, 1987-1989*

Embora tivesse consciência das dificuldades a enfrentar, em um segmento pouco reconhecido e valorizado da Administração — treinamento e desenvolvimento de recursos humanos — aceitei a missão que me foi confiada pelo novo governo. O cumprimento da missão implicaria, já de início, a extinção dos cinco órgãos de treinamento existentes e criação de um sistema de desenvolvimento de recursos humanos na administração estadual, com um órgão central, do qual eu seria a titular, e 21 núcleos nas Secretarias de Estado e órgãos descentralizados.

Os cinco órgãos em questão tinham suas respectivas estruturas, com recursos orçamentários, instalações e quadro de pessoal próprio: Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos e Organizacionais da Secretaria de Administração, com 81 funcionários; Centro para o Desenvolvimento da Administração Pública da Secretaria de Planejamento, com 106 funcionários; Escola de Administração Fazendária da Secretaria da Fazenda, com 251 funcionários; Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Secretaria de Educação, com 224 funcionários; e Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Secretaria de Saúde, com 161 funcionários.

Os Centros de Desenvolvimento de Recursos Humanos das Secretarias de Educação e da Saúde desenvolviam, basicamente, atividades de treinamento relacionadas com as suas áreas finalísticas. A Escola de Administração Fazendária havia sido criada sob inspiração da Escola Superior de Administração Fazendária do Governo Federal e mantinha estreita articulação com ela. Além de cursos e seminários específicos da Fazenda, realizavam programas de treinamento em outras áreas de Administração.

O Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Secretaria de Administração e o Centro para o Desenvolvimento da Administração Pública, da Secretaria de Planejamento realizavam treinamentos, seminários e outras atividades de desenvolvimento de recursos humanos na área de planejamento e administração geral. Dentre os cinco órgãos a serem extintos, estes eram, na realidade, os que atuavam em áreas onde poderia ocorrer superposição de programas e atividades. Não obstante, os seus dirigentes eram amigos e isso inibia ou minimizava a ocorrência de conflito, além de viabilizar trabalhos em parceria.

Não se cogitava, até então, de ações voltadas para a profissionalização dos servidores e nenhum dos órgãos de treinamento desenvolvia programas com tal foco. Por outro lado, na sua maioria, as Secretarias de Estado quase não desenvolviam atividades de treinamento. Assim é que, em nome

da racionalidade administrativa, visando a garantir a não duplicação de meios para fins idênticos, e a criar as condições para a institucionalização da carreira do servidor público estadual tinha-se elaborado um projeto que julgávamos “mirífico” para valorização do papel e carreira do servidor público. Projeto a ser implantado em estreita articulação com o Departamento de Pessoal, que teria sob sua coordenação o Plano de Classificação de Cargos.

A proposta era que todas as atividades de treinamento e desenvolvimento de recursos humanos relacionadas com modernização administrativa, desenvolvimento gerencial, planejamento, orçamento e administração financeira deveriam ser centralizados na Fundesp. Também a Fundação deveria desenvolver estudos e pesquisas para identificar metodologias de treinamento e elaborar programas de estudo independente e treinamento a distância. As atividades de treinamento e desenvolvimento da área finalística deveriam ser descentralizadas, sob responsabilidade dos núcleos, com assistência técnica do órgão central (Fundesp).¹⁵ Esperava-se que a criação de comitês com representantes do órgão central e dos núcleos formaria as bases para o funcionamento de um projeto de rede objetivando a discussão, análise e solução de problemas comuns. Esperava-se, ademais, que a Fundação promovesse outros programas como: restauração da dignidade da função pública, participação do servidor na discussão e análise de problemas do serviço público, promoção de programas para aposentados.¹⁶

Criação e institucionalização da Fundesp

A implantação da nova estrutura começaria com a extinção dos cinco órgãos de treinamento e a criação e institucionalização dos núcleos. Tínhamos em mente que tal processo de mudança deveria desenvolver-se gradualmente, a partir de uma cuidadosa estratégia política. Para ser viabilizado, o projeto teria de efetivar-se mediante uma construção coletiva, com todas as implicações e contradições dela decorrentes.

¹⁵ Observe-se que os Centros de Treinamento das Secretarias de Educação e da Saúde já desenvolviam, há algum tempo, programas de treinamento em áreas específicas de Educação e de Saúde. Embora a proposta contemplasse a continuação desses programas, a circunstância de aqueles Centros virem a ser extintos poderia significar uma ameaça à sua continuidade.

¹⁶ A Escola de Administração Fazendária — EAF tinha, na época, sob sua responsabilidade um programa para aposentados, com boa aceitação e avaliação na clientela contemplada. Tinha-se em vista dar continuidade a tal programa. Também nesse caso a extinção do órgão poderia ser interpretada como extensiva ao programa.

O fato, porém, de iniciar-se com a extinção de cinco órgãos já dificultaria, em grande parte, a estratégia de condução do processo e implantação do projeto de mudança. No período de transição, enquanto se finalizava o projeto de criação do sistema, utilizou-se a estrutura de três dos órgãos em extinção, Cedhro (da Secretaria de Administração), Cedap (da Secretaria de Planejamento) e EAF (da Secretaria da Fazenda), dando continuidade a alguns projetos já iniciados com recursos do Governo Federal. A preocupação maior, nessas circunstâncias, era garantir a participação de representantes dos órgãos em extinção nas principais posições do que seria o novo sistema. E isso foi efetivado, de algum modo, nas áreas de Administração, Planejamento e Fazenda.

Em julho de 1988, a Assembleia Legislativa aprovava o projeto de uma nova estrutura de Governo, e com esse ato o governador era autorizado a criar a Fundesp. Com a aprovação e registro do estatuto da Fundação, o novo órgão era formalmente reconhecido como uma instituição e eu era nomeada diretora-geral. Um ano depois, por solicitação do governador, foi criada, dentro da estrutura da Fundesp, a Escola do Servidor Público. O governador tinha vivido um período na França e queria implantar no Estado um projeto similar à Escola Nacional de Administração daquele país. A nomeação do diretor da Escola seria adiada para evitar problemas com a formalização de uma estrutura muito pesada.

A criação dos núcleos, por outro lado, seria efetivada depois de sua aprovação em lei, e a nomeação dos responsáveis pela sua gestão se faria em articulação com os secretários. Reuniões prévias com a participação de representantes das Secretarias foram realizadas para discutir o projeto e cooptá-los com vistas à institucionalização do sistema. A maioria deles seria, mais adiante, nomeada para coordenar os núcleos. Nomeados os coordenadores, a Fundesp realizou um seminário para avaliar o projeto de institucionalização e iniciar um processo de análise e discussão do que deveria ser o sistema de desenvolvimento de recursos humanos do governo do Estado. A ideia era garantir a legitimidade da nova estrutura e completar o processo de institucionalização do sistema.

Os cursos de treinamento, objetivando a implantação do Plano de Carreira do Servidor ficariam a cargo da Escola, já criada, e diretamente subordinada à direção da Fundesp. A diretora da Fundação foi também nomeada membro do Conselho de Pessoal do Estado. O Conselho não deveria ficar restrito a questões burocráticas; nele seriam analisados os problemas relativos ao Plano de Carreira.

*Nas entrelinhas da História***As contradições do Governo da Mudança**

Naquele momento, mais que nunca, em toda a minha carreira profissional, comecei a perceber quão distante estavam os sonhos de mudança da realidade. À medida que se encaminhavam as providências de implantação do Plano e os acontecimentos delas decorrentes, mais intensa e sofrida era a minha expectativa. Começava, então a perceber o abismo que se delineava entre a “teoria esposada” e a “teoria em prática” do Governo da Mudança.

Sentia que sonhávamos muito alto. O fragor da batalha nos embates políticos, iniciada na campanha eleitoral, ensurdecera-nos e cegara, impedindo que ouvíssemos a voz da razão e enxergássemos a distância entre a nossa utopia e a realidade possível. Constatava quão feliz fora a conceitualização da Administração como a “arte do possível”. E a proposta não fora delineada em função do “possível”, mas do que julgávamos ser o “ótimo”, o “ideal”. Na verdade, a atmosfera prevalecente era a de que as normas legais operariam o milagre da mudança. Propondo a centralização do poder na área administrativa contrariávamos a descentralização como modelo de administração democrática. O discurso democrático chocava-se com a prática centralizadora.

A concentração de poder na Secretaria de Administração se fazia sentir na Fundesp. Era por demais abrangente a área de atuação da Fundação. Além de ilusório, o projeto de centralizar programas e atividades de treinamento em um único órgão envolvia enorme potencial de conflito ao ameaçar estruturas já consolidadas. O que se tentava implantar de vez, em nível de profissionalização e desenvolvimento de recursos humanos poderia ser conquistado ao longo do tempo. Tal abrangência em um segmento pouco reconhecido e valorizado, como treinamento e desenvolvimento de recursos humanos, seria, já de início, um obstáculo à implantação do projeto. O meu entusiasmo pelo Governo da Mudança e a ilusão de operar o milagre de fazer de treinamento e desenvolvimento uma área prestigiada no campo da administração me impediam de enxergar o que era óbvio para outras pessoas não envolvidas emocionalmente com a situação. Em reunião da Associação Nacional de Fundações Públicas (Anfup), a que compareci representando a Fundesp, ouvi de um técnico da Fundap (Fundação para o Desenvolvimento da Administração do Governo do Estado de São Pau-

lo) depois de relatar o projeto de nossa Fundação: “você é corajosa, Margarida”. Na realidade, seria mais apropriado dizer “sonhadora”. Mas, o meu colega da Anfup era um cavalheiro, foi sutil na sua observação, preferiu camuflar a sua descrença em relação ao projeto com uma expressão mais amena.

Nos dois anos de gestão, estive mais próxima dos órgãos encarregados de coordenar os principais sistemas de governo: Secretaria de Administração, Secretaria de Planejamento, Secretaria da Fazenda, Secretaria de Governo. Essas Secretarias eram, supostamente, as que detinham maior poder em toda a estrutura governamental. Eu participara da equipe central que havia coordenado as atividades da campanha eleitoral e o Plano Estratégico de Ação do Governo. Os meus companheiros de equipe seriam os pilares da nova administração, à frente daquelas Secretarias: Raymundo Vasconcellos, Jairo Simões, Sérgio Gaudenzi e Filemon Mattos. A Secretaria de Administração tornou-se o carro-chefe do Governo da Mudança. Pude sentir e ver de perto os bastidores da política. Pude constatar quão verdadeiras as palavras de minha amiga Edela Lanzer Pereira de Souza, psicóloga e minha colega de mestrado nos Estados Unidos: “é terrível a dinâmica do poder”!

Muitos foram os obstáculos enfrentados nos dois anos de gestão do Governo da Mudança. Foram obstáculos de toda ordem, quando estavam em jogo questões internas e externas. Estas mais difíceis de administrar porque dependiam de decisões do Governo Federal, que, naquele momento político, em nada favoreciam o Governo Estadual. Embora derrotado nas urnas no estado da Bahia, o ex-governador, nomeado que fora para o Ministério das Comunicações, tinha pleno acesso e prestígio junto à Presidência da República. Numa República Federativa como a nossa, em que os estados são, em grande parte, dependentes dos recursos financeiros da União, é evidente que esse era um grande impedimento e sério obstáculo a ser administrado. A crise fiscal daí decorrente teve reflexos diretos sobre o Plano de Ação Governamental que não pôde ser viabilizado.

No entanto não deve ser minimizado o peso das questões internas. Faltou uma coordenação efetiva no governo, não obstante as reconhecidas qualidades de homem público do governador. Deu-se ênfase predominante às questões técnicas, o que gerou excessiva centralização e rigorosos mecanismos de controle, dissociados de um trabalho de viabilização política. À Secretaria de Administração foi incumbida a missão mais delicada e difícil

do Plano de Ação do Governo da Mudança: a coordenação das ações objetivando a restauração do verdadeiro papel do setor público e da dignidade da carreira no serviço público estadual. No desempenho dessa missão o Secretário contava com a participação dos secretários de Planejamento e da Fazenda — responsáveis respectivamente pelos Sistemas de Planejamento e Financeiro — e do Secretário de Governo. Embora esses secretários dispusessem de uma equipe de assessores experiente e de reconhecida competência técnica, o componente político não compunha o seu perfil. A carência do componente político se fazia sentir principalmente entre os mais jovens, alguns deles pressionando para que medidas drásticas fossem tomadas para garantir o cumprimento das promessas de apagar as marcas das forças oligárquicas até então preponderantes no governo do estado. E essas marcas eram, não raro, antigos colegas de faculdade e companheiros de equipe de trabalho que tiveram vinculações com as gestões anteriores.

Para mim, pessoalmente, foi penoso e extremamente difícil o processo da extinção de órgãos. Tomar as providências para a extinção dos órgãos de treinamento existentes foi o mais desafiante em todo o período desde que eu iniciara a minha gestão na administração estadual. Naquelas medidas estava em jogo a vida profissional e pessoal daqueles que compunham os seus quadros. Dúvidas e perplexidades, manifestas ou implícitas, quanto à sua futura inserção nos quadros institucionais, ou mesmo quanto à possibilidade de demissão, compunham o clima dominante naquela ocasião. A sofrida expectativa de pais e de mães de família sobre os quais pairava essas ameaças se manifestava, não raro, na sala dos dirigentes. Estes, surpreendidos em seus gabinetes com crises emocionais de pessoas afetadas por medidas que estavam sendo tomadas, ou pelos boatos que a elas se somavam, eram constantemente testados em sua capacidade de lidar com conflitos.

No caso da Fundesp, posso atestar que o início da implantação de um projeto com a extinção de órgãos já carrega em si um forte potencial de conflitos. Mormente em se tratando de órgãos com relativamente longa trajetória de atuação em suas respectivas áreas, e dois deles em setores finalísticos da administração (Saúde e Educação). Considere-se ainda que dos três órgãos situados em Secretarias com funções na área-meio, um deles pertencia ao sistema de administração fazendária, com fortes ligações com a Escola Superior de Administração Fazendária. Sem dúvida, eram grandes as distorções e enorme a duplicação de meios para fins idênticos,

herdados das gestões anteriores. Mas os caminhos para corrigir esse estado de coisas tornaram-se tortuosos, em face das medidas radicais tomadas de início para viabilizar o projeto. Faltou uma estratégia política na concepção e implantação do projeto.

O estabelecimento de um sistema de parcerias, preservando algumas das estruturas e programas existentes teria sido a melhor condução de forma que eliminasse as duplicações e otimizasse o que tínhamos a oferecer a exemplo de treinamento para profissionalização dos servidores públicos, modelos e técnicas de treinamento e desenvolvimento da função pública. Os desgastes com as áreas de conflito geradas na luta para assumir o poder, em grande parte, prejudicaram o que teria sido uma via condutora ao aperfeiçoamento da gestão pública.

O ritmo de cobrança das providências era atordoante. Não havia espaço para pensar, raciocinar, ponderar. Hoje, distanciada no tempo e espaço, de tal conjuntura, tenho melhores condições de avaliar o que ocorre nos bastidores de novas gestões que ensaiam os primeiros passos no comando das ações governamentais sejam elas federais, estaduais ou municipais.

Como seria diferente se os detentores do *poder* aprendessem a usá-lo com mais serenidade e sabedoria! Quem sabe quantos projetos deixariam de ser interrompidos pelo simples pecado de terem sido gestados em administrações anteriores, esse mal que atinge a todos nós a cada período de governo que se inicia! Quanta perda de tempo seria evitada em perseguições “menores”, em “arrombar portas abertas”, “reinventar a roda”! Ainda há muito que aprender quando se trata de usar o *poder*. Um companheiro nosso nessas lides costumava dizer que o perigo reside em sentar na cadeira dos que governam: corre-se o risco de o *poder* subir do assento para a cabeça. Por outro lado, posso afirmar, sem maiores riscos de errar, que o problema do *poder* está no seu entorno: o “ego” dos que detêm o poder tende a ser inflado, sem dúvida estimulado pelas pessoas em volta. Os “amigos do rei” pouco exercitam o bom senso. Estão sempre mais propensos ao exercício da influência e do poder do que a servir e realizar. Há muitas décadas passadas Maquiavel descreveu com mestria a trajetória do Príncipe e sua coorte.

O Governo da Mudança foi um laboratório vivo onde existiram as condições ideais para investigação das interfaces de questões técnicas, políticas, práticas e acadêmicas. O resgate dos fatos nele ocorridos, a análise do contexto em que se desenvolveram, poderia ser de alta valia e contribuição no

âmbito da Universidade, em particular nas Escolas de Administração. Dele se extrairiam valiosos subsídios não só para estudo e pesquisa como para formação de futuros dirigentes, técnicos, assessores. Cito como exemplo: administração de conflitos; planejamento estratégico; planejamento e administração de mudanças; logística na Administração Pública — interfaces da administração dos meios e fins; influência e contribuição dos fatos políticos na Administração Pública; papel do técnico e do assessor na Gestão Pública.

Experiência recente em organização não governamental

Experiência recente como consultora da Avante, uma Organização Não Governamental, trouxe novos elementos para o meu repertório de aprendizagens nessa área. Não obstante ter confirmado e fortalecido muitas das percepções resultantes da minha vivência, essa experiência trouxe alguns elementos que eu diria enriquecedores e encorajadores no que respeita às perspectivas da Administração Pública no Brasil.

Em janeiro de 2004, a Avante — uma organização não governamental — assinou contrato para prestação de assistência técnica à Controladoria Geral da União (CGU), órgão do Governo Federal, com *status* de Ministério. Criada no governo de Fernando Henrique Cardoso, até então sem nenhuma força política e visibilidade, passou a ocupar espaços na mídia em função de trazer à tona irregularidades praticadas por municípios na utilização de recursos oriundos da União. Em conformidade com o contrato firmado, a Avante se comprometia a realizar o treinamento de 230 Analistas de Finanças e Controle, abrangendo as cinco regiões do País. Estes seriam preparados para treinar Agentes Públicos Municipais, Conselheiros e Lideranças Municipais.

A problemática residia na incidência significativa de irregularidades ocorridas com a aplicação de recursos financeiros transferidos da União para as Prefeituras Municipais. Algumas dessas irregularidades eram fraudulentas, outras resultavam de desconhecimento da Lei.

A Avante comprometeu-se a dar orientação metodológica e a preparar material didático para os técnicos da CGU que se propunham a treinar agentes públicos, conselheiros e lideranças municipais em assuntos ligados ao bom uso e controle dos recursos públicos. Já a partir da preparação do material efetivou-se uma estreita parceria entre os técnicos da Avante e os analistas da CGU.

O projeto de consultoria incorporava outros componentes além dos conhecimentos específicos relativos às áreas acima mencionadas e da preparação metodológica dos analistas. Havia mais segmentos a serem trabalhados. A questão da ética precisava ser abordada, com os devidos cuidados quanto à forma de fazê-lo. Havia riscos de resvalar para um território piegas de pregação em favor da moral e dos bons costumes no trato com o dinheiro público. A clientela do programa era constituída de profissionais jovens com formação diversificada, alguns até da área de ciências exatas, que se dedicavam à atividade de fiscalização e combate à corrupção. Eram profissionais que não estavam familiarizados com a abordagem de Educação de Adultos utilizada no programa. Eram também profissionais cuja função, eminentemente técnica e fiscalizadora, os obrigava a se distanciar de questões políticas. O segmento de controle social agregado à proposta de consultoria foi a estratégia sugerida pelo programa para a abordagem de temas como ética. Todo um trabalho de esclarecimento e conscientização teve de ser desenvolvido para que os participantes compreendessem a proposta que estava sendo oferecida para o treinamento que estaria sob sua responsabilidade na implantação do programa.

O grande desafio desse programa era fazer chegar o projeto de preparação de agentes públicos, conselheiros e lideranças municipais a mais de cinco mil municípios. A estratégia sugerida para garantir a continuidade das ações consistiu na preparação do Núcleo Central de analistas da CGU para se articular com as Agências Regionais e estas se encarregarem de repassar o programa para os seus respectivos municípios. Dada a dimensão do contexto, a Avante sugeriu a utilização do ensino a distância (EaD) como forma de abranger a vasta clientela.

Não obstante os desafios e dificuldades enfrentados, foi possível efetivar-se uma autêntica parceria entre as duas instituições — CGU e Avante. Parceria viabilizada pelo fato de ter-se estabelecido, desde o início do projeto um diálogo com a cúpula da CGU. Diálogo que viabilizou o trabalho da consultoria desde os primeiros momentos. A seleção dos técnicos para participarem do projeto, feita pela CGU, atendendo ao perfil recomendado pela Avante, foi um indicador de uma boa perspectiva para a continuidade das ações: eram todos qualificados e comprometidos com a instituição — “vestiam a camisa” da CGU; logo evidenciaram o seu interesse e entusiasmo pelo projeto. A constituição de um Núcleo Central para coordenar, em âmbito nacional, as ações do projeto, a institucionalização de

um programa de Controle Social, denominado “Olho Vivo”, voltado para a vigilância dos cidadãos sobre as ações da administração municipal foram também indicadores de uma perspectiva de continuidade do projeto. Detalhe importante a ressaltar é que o ministro chefe da Controladoria Geral da União, Jorge Hage e seus assessores imediatos, naquele momento clientes do programa de consultoria, já tinham uma vasta experiência como consultores, participantes que foram dos programas de reforma com assistência técnica do ISP. A circunstância de terem desempenhado os papéis de consultor e cliente facilitou decisivamente o diálogo com a equipe da Avante.

Nas entrelinhas da História

Uma nova ótica em um novo momento

A experiência com esse projeto, o mais recente neste meu final de carreira, foi muito rica e gratificante. Sem dúvida, muitas dificuldades, desafios e questionamentos que acompanham projetos dessa natureza foram revividos: o entusiasmo dos técnicos no início dos trabalhos, seguido de certo desencanto por não verem todas as suas sugestões seguidas e implantadas na sua integralidade, desencanto por verem as ações do projeto colocadas em segundo plano em face de prioridades requeridas pela dinâmica e complexidade da gestão pública. Circunstâncias que me foram dadas observar com olhar compassivo e mente mais aberta, capaz de ver e entender por que nem sempre tudo pode ser como queremos e achamos que deve ser. Circunstâncias que, neste momento de vida, me permitiram enxergar com mais clareza as diferenças entre o mundo do *saber* e o mundo do *poder*. Circunstâncias que, neste momento de vida, me permitiram ser mais flexível no aceitar e absorver essas diferenças.

O grande diferencial desse projeto residiu no trabalho realizado com os Conselhos e as Lideranças Municipais. Essa nova abordagem, que privilegiava o controle social, ampliando assim o escopo do projeto, deu aos técnicos — e eu me incluo entre eles — a oportunidade de visualizar uma nova realidade, distinta daquela com a qual até então eu lidara, na função de assistência técnica. É importante enfatizar que essa nova realidade se situa bem mais próxima do mundo da política partidária. Os Seminários e atividades grupais desenvolvidos com os membros dos Conselhos e representantes das lideranças dos municípios nos deram uma visão, ainda que de certo modo precária, das expectativas e aspirações desses segmentos, e da forma como se relacionam com os agentes públicos.

Foi uma oportunidade de entrar em contacto com conselheiros de diferentes áreas, a exemplo de Saúde, Educação, Assistência Social, Tutelar, e de estar mais perto das questões vivenciadas pela comunidade no seu enfrentamento diário. Presumivelmente esses Conselhos seriam um órgão fiscalizador, um braço da comunidade na Administração Pública, conforme está previsto em lei e deve funcionar em uma democracia. Na realidade, porém, ainda não é bem assim que funciona. Os membros dos Conselhos são, ainda, em sua maioria, parentes e amigos dos detentores do poder na gestão municipal. As indicações de conselheiros, feitas de acordo com critérios que favorecem a política da situação, são uma forma de validar as decisões tomadas pelo prefeito, o que enfraquece o objetivo maior de controle social.

O trabalho com as lideranças comunitárias não foi feito com a extensão e profundidade desejadas. O projeto foi desenvolvido em época próxima ao calendário eleitoral e o receio de que a mobilização dos agentes comunitários fosse confundida com a campanha político-partidária levou os coordenadores do projeto a diminuir as aspirações e o escopo do projeto. Episódios observados em alguns desses Seminários permitiram constatar receios e reações dos agentes públicos nessa aproximação com o mundo político, o que, em alguns casos, foi verbalizado de forma clara. Era como se a proximidade do mundo político-partidário com o mundo técnico e burocrático, mais que indesejável, fosse algo perigoso e antiético.

Por outro lado pude observar que a parceria entre os técnicos da ONG e os analistas da CGU se efetivou de forma que diria tranquila. É que os valores assemelhavam-se, inclusive no que respeita à resistência ao mundo da política partidária.

Administração e política

Técnica e poder ou o poder da técnica

A distância no tempo é que nos permite avaliar com neutralidade os acontecimentos da História. Apartados das emoções, entusiasmos e lutas de poder envolvidos no contexto da Gestão Governamental, temos melhores condições de fazer uma análise mais isenta dos fatos ocorridos.

Iniciada, profissionalmente, nos domínios do acadêmico e do técnico, fui levada a crer que esses seriam os caminhos para o aprimoramento da Administração Pública. Logo de início, porém, percebi quão difícil era o casamento entre esses dois segmentos. No tópico que trata dos desafios

de uma Instituição de fronteira entre o prático e o acadêmico, descrevi alguns dos problemas e dilemas enfrentados pelo ISP como organização de assistência técnica no desempenho de sua missão institucional. Em três décadas de trabalho no ISP, eu e meus companheiros de lida convivíamos com uma verdadeira crise de identidade. Ora éramos os acadêmicos analisando os fatos à luz da teoria e buscando modelos teóricos que se adequassem aos fatos analisados. Ora éramos os técnicos buscando captar os problemas, necessidades e aspirações da clientela, de forma que contribuísse efetivamente para a solução das questões e atendesse às necessidades das organizações a que prestávamos consultoria.

Trafegando pelos domínios da política partidária, pude perceber quão ilusório seria fazer da administração-meio o centro do poder e das decisões no contexto do Governo Estadual. Embora de importância incontestável, as atividades de apoio administrativo não são percebidas e valorizadas quando no pleno funcionamento da máquina administrativa. Somente quando é precária a logística na Administração Pública é que os clamores pelo perfeito funcionamento dos órgãos públicos sinalizam a importância da gestão dos meios. Somente quando somos mal atendidos nos guichês das repartições é que nos damos conta da importância de contarmos com um corpo de servidores competentes, bem treinados e profissionalizados.

Nas duas situações que tive oportunidade de vivenciar, como técnica e diretora de uma instituição universitária e como dirigente de uma Fundação do Governo Estadual pude constatar a importância decisiva dos conhecimentos de técnicas e práticas de gestão no contexto da Administração Pública. Pude constatar também que a gestão dos meios, em grande parte, fornece as bases garantidoras da eficiência, eficácia e efetividade do serviço público. Não obstante, para que isso possa ocorrer é necessário que técnicos, gestores e órgãos de administração estejam conscientes de seus papéis de consultoria e assessoramento. Nas nossas lides com a área de consultoria e assistência técnica a órgãos da Administração Pública, nós professores, embora racionalmente estivéssemos conscientes de nosso papel, no fragor das batalhas de modernização, lutávamos para fazer prevalecer os argumentos e poder da técnica.

O grande equívoco é pensar que no território das decisões políticas prevaleça a vontade técnica e os modelos da Academia, mesmo porque só a vontade política é que poderá priorizar/privilegiar decisões técnicas, inspiradas em modelos acadêmicos. É ilusório imaginar que o mundo da téc-

nica e da Academia possa medir forças com o mundo da política partidária. A função do técnico é oferecer alternativas para decisões a serem tomadas e tentar persuadir os responsáveis pela tomada de decisões de qual o melhor caminho a seguir. Uma coisa é o mundo do saber, outra é o mundo do poder. Não se diga, porém, que a luta pelo poder não se faça sentir no mundo do saber. Deveras procedente é a distinção que David McClelland faz em seus estudos sobre a Teoria da Motivação entre os que usam o poder para realizar e atingir os objetivos da organização e os que dele se utilizam para exercitar a influência e domínio sobre outras pessoas. Importante, igualmente, é lembrar que os centros de poder em Administração Pública dificilmente se situaram em Ministérios ou Secretarias de Administração ou de Planejamento.

A articulação entre o técnico e o político é vital para o pleno funcionamento da administração. Para que se efetive essa articulação, no entanto, é fundamental que os detentores de funções técnicas e funções políticas tenham plena consciência de suas respectivas realidades, de como ocorrem os fatos e quais são os perfis dos que desempenham funções técnicas e funções políticas. Enquanto a política é o território das emoções, do transitório, da urgência das decisões, a técnica é o território da precisão, do rigorismo, do perfeccionismo. O técnico só poderá ter êxito no desempenho de sua missão quando for sensível à linguagem política, e o político será mais bem-sucedido em suas funções quando aprender a ouvir e a ponderar os argumentos do técnico.

Aprendizados decorrentes de minha experiência

As Escolas de Administração e outras instituições — órgãos da Universidade, Organizações Não Governamentais, bem como consultores independentes têm papel essencial na formação de futuros profissionais, na realização de pesquisas e consultoria capazes de contribuir para a melhoria dos padrões de funcionamento da Administração Pública. Muitos são os desafios que terão de enfrentar no desempenho dessa missão. A compreensão da complexidade do contexto e dos limites de sua contribuição avulta como um dos fatores decisivos no cumprimento de sua missão. Não obstante as contribuições que temos a oferecer, são muitos os riscos a serem enfrentados. E esses são, fora de dúvida, valiosas fontes de aprendizado.

De forma que guarde coerência com as “divagações” e comentários desenvolvidos em tópicos anteriores que intitulamos “Nas entrelinhas da

História”, nos comentários a seguir retomamos a visão da professora-pesquisadora, da técnica-consultora, e da dirigente-gestora para analisar possíveis riscos a serem confrontados pelos profissionais de administração.

O risco do deslumbramento, sempre associado com a pregação do “cristão-novo” seja ele professor, técnico, consultor. O deslumbramento com a “teoria esposada”, com o *glamour* das teorias, dos modelos teórico-metodológicos, dos planos e projetos gestados na Academia, nas salas de aula, nos escritórios de consultoria. O deslumbramento que tolda a visão de profissionais bem intencionados, porém distanciados da prática, da arena do dia a dia, onde e quando as coisas acontecem.

O risco da autossuficiência que contribui para que os profissionais da área se vejam como os detentores da verdade. Verdade que não pode ser contestada, nem contaminada com outros elementos que não a técnica. Técnica que passa a ser encarada como a “vara de condão” capaz de operar o milagre da transformação. Transformação de organizações ineficientes, ineficazes, em organizações efetivas, capazes de aprender, detentora de soluções mágicas para velhos problemas.

O risco do isolamento que decorre da própria autossuficiência. Isolamento de fatos e personagens que compõem o contexto, e são partes a ele inerentes. Sobressai dentre eles o fato político. Fato que compõe a realidade de cada órgão, de cada grupo, cada setor, seja ele técnico, burocrático, sindical, partidário. Tal isolamento é que conduz à dificuldade de comunicação, de diálogo, fonte de conflito entre pessoas, grupos e instituições.

Testemunhei e experimentei esses riscos na minha trajetória profissional. Deslumbrei-me com a teoria da Administração, deixei-me inocular com os vírus da autossuficiência e do isolamento. Hoje, distanciada no tempo, mais que nunca, tenho condições de refletir sobre tais situações e os aprendizados delas decorrentes. Aprendizados que espero possam ser de alguma relevância para quantos militam na área.

No cerne desses aprendizados, reside uma verdade que eu diria irrefutável, óbvia. Nada se faz na gestão dos governos — sejam eles federal, estaduais, ou municipais — sem vontade política. E essa vontade reside no topo da hierarquia. Não se diga, entretanto, que se trata de uma vontade arbitrária, ditada pelo “príncipe”, detentor do poder e condutor de manobras “maquiavélicas” para garantir o cumprimento de sua vontade pessoal. Trata-se de uma vontade moldada em acordos políticos e ditada por interesses investidos. Parte substancial do tempo de dirigentes e governantes é

gasta em contatos, acordos e negociações com grupos que representam e lutam por esses interesses.

Política, interesses investidos, conflitos são da própria essência do ser humano e estão presentes em qualquer contexto, independente do tamanho, complexidade e natureza do grupo social, seja ele público ou privado, Universidade, Corporação, Governo de uma Nação, de Estados ou Municípios. Estão presentes ao interior do grupo ou fora dele.

No enfrentamento das questões de governo, dirigentes e governantes necessitam do concurso de técnicos, assessores, assistentes — sua equipe de trabalho — além de consultores externos chamados a colaborar com os agentes internos. Todos são de importância fundamental, podendo ajudar no planejamento, na organização, na compreensão dos problemas, e tomada de decisões. Aprender a conviver com a diversidade do mundo político é vital para os que se propõem a trabalhar na área da Administração Pública. Políticos são profissionais que militam na arena dos interesses investidos. Parte substancial de seu tempo é absorvida no campo volátil das conjeturas, estratégias de defesa e ataque, confabulações.

Professores e técnicos do ISP e da Escola de Administração tiveram o ensejo de participar de uma ampla experiência de consultoria e assistência técnica de modernização e reforma administrativa de governos estaduais no Nordeste do País, envolvendo todas as Secretarias e todos os estratos das administrações daqueles Estados em uma época de reformas globais da administração. Mais adiante, quando houve uma mudança no direcionamento da política de governo, trabalhamos com reformas setoriais e com a preparação e desenvolvimento de agentes internos de mudança. Foi uma nova estratégia para um novo tempo.

Dirigi uma instituição com um núcleo permanente constituído de poucos profissionais. A mobilização de técnicos e especialistas se fazia quando necessário e em conformidade com contratos e convênios. No extremo dessa minha experiência à frente de um órgão da Universidade defrontei-me com a missão de implementar um Sistema na estrutura do Governo Estadual, com uma amplitude considerável. Em todas essas situações — na Academia ou no contexto do Governo Estadual — pude perceber quão grandes são os obstáculos nos caminhos da Administração Pública.

Nessas diferentes situações, todos nós aprendemos com a prática, que representa o coroamento do que lêramos nos compêndios de Administra-

ção quando estudantes. Estou convencida de que os currículos de Administração têm necessariamente de contemplar todas essas interseções do técnico com o político, da academia com a prática, na preparação de futuros profissionais da área — professores, consultores e dirigentes de organizações públicas e privadas.

Conclusão

“Meus Caminhos na Administração Pública” são o depoimento de quem não é mais participante, mas observadora dos acontecimentos no cenário da Administração e da Política. Embora afastada das lides profissionais, mas continuando a exercer o seu papel de cidadã, a autora quis dar o testemunho da sua vivência na área ao longo de muitas décadas.

A escolha de fazer esse relato sob a forma de memórias foi proposital. Entendi que tal opção viabilizaria a análise comparativa de fatos pretéritos e presentes. Outras comparações foram possíveis a partir dos espaços percorridos pela memorialista na teoria e na prática, na Universidade e no Governo Estadual. Permeando todos os acontecimentos, a presença do fator político foi uma constante, revelando a complexidade da Administração Pública e a dimensão dos desafios de quantos se propõem a percorrer esses caminhos.

Os que iniciaram a caminhada profissional no mundo da Academia e se encaminharam para o mundo onde as coisas acontecem tiveram uma oportunidade única de enfrentar os dilemas daí decorrentes. Embora difícil, o enfrentamento de dilemas é uma forma rica de aprendizagem. A narrativa de situações similares e reflexões daí extraídas é o que tentamos fazer neste trabalho.

A retomada de fatos do passado poderá ajudar a estudar o presente e conjecturar sobre o futuro. Já se disse que a vida só pode ser compreendida olhando-se para trás, e só pode ser vivida olhando para frente. Com essa perspectiva nos aventuramos nessa empreitada. Encaramos o depoimento aqui apresentado como o primeiro passo. Profissionais que transitaram e ainda transitam pelos caminhos da Administração Pública terão, indubitavelmente, muito a acrescentar e refletir a respeito da sua dinâmica, revelando-nos quão difícil e desafiador é esse percurso. As teorias elaboradas sobre qualquer campo de conhecimento extraem da realidade os elementos para formulação de hipóteses e reflexões que, por seu turno, contribuirão para mudar essa mesma realidade. Acredito que foi a partir dessa percep-

ção que Argyris & Schon desenvolveram o seu trabalho sobre *Teoria na prática*. Busquei demonstrar ao longo do texto a distância entre as duas vertentes — teoria e prática — e a dificuldade de pôr em prática modelos e concepções elaborados nesse campo de conhecimento.

As Escolas de Administração, como unidades da Universidade, têm, além da responsabilidade de preparar quadros a desenvolver pesquisas nesse ramo do conhecimento. Pesquisa entendida não apenas como acadêmica, mas também no sentido da pesquisa-ação. E nessa missão elas têm a possibilidade de situar-se no território rico e diversificado da prática, vendo e sentindo de perto as questões como ocorrem na realidade. A função de extensão da Universidade é a ponte que liga essa instituição ao contexto maior da sociedade em que ela está inserida, evitando o seu insulamento e proporcionando a necessária interface entre teoria e prática. Inserir-se na prática, registrando e avaliando essa inserção e, a partir daí, formulando modelos teóricos, nos parece a grande contribuição dessas Escolas para o progresso da ciência e da arte da Administração.

A formação de quadros, na graduação, e o seu aprimoramento na pós-graduação fazem parte também da missão de Escolas e Institutos dedicados ao estudo da Administração Pública. Os que são hoje alunos serão os futuros dirigentes, assessores e técnicos em organizações e poderão, sem dúvida, contribuir, com sua atuação, para o aprimoramento de nossas organizações e para sermos um país da dimensão que sonhamos.

Universidades e Instituições de Pesquisa e Desenvolvimento de Recursos Humanos não podem estar divorciadas das questões e problemas que ocorrem na sociedade em que se situam. Estamos vivendo um momento, extremamente, delicado em nosso país. O aprendizado da democracia ainda está muito a desejar. Embora já possamos identificar alguns progressos no funcionamento da Administração Pública, muitos são ainda os obstáculos para dar sequência a louváveis iniciativas objetivando garantir a observância da moralidade no serviço público. Investigações iniciadas e apurações de desvios no cumprimento dos princípios constitucionais e da ética nem sempre têm culminado com a punição dos responsáveis pelo processo de degradação de nossas instituições. O engessamento das leis provocando a lentidão da máquina burocrática, a morosidade do Poder Judiciário no atendimento aos pleitos judiciais, a cultura do nepotismo, do corporativismo e da prevalência dos interesses privados em detrimento do interesse coletivo são reveladores de que ainda temos um longo caminho a percorrer para a

consolidação do governo democrático em que o Estado tenha reais condições para cumprir o seu verdadeiro papel que é o de servir à sociedade. Embora tenhamos tido alguns progressos no que respeita à democracia no sentido político eleitoral, temos muito a caminhar para chegarmos a consolidá-la nos planos econômico e social. Por outro lado, temos de levar em consideração as grandes limitações do Poder Executivo, a precariedade dos nossos representantes no Poder Legislativo, os jogos de poder entre o Executivo e o Legislativo para viabilizar a aprovação de projetos, no sistema de alianças partidárias. A verdade é que o equilíbrio e harmonia dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, embora desejável e indispensável para o funcionamento de uma república democrática, não é, facilmente, alcançável. São muitos os percalços na busca do caminho idealizado por Montesquieu.

Há algumas décadas, Donald Schon observou que “uma clientela fraca gera uma agência fraca”. E o fato é que somos ainda uma clientela fraca. Haja vista o processo de escolha e a qualidade dos nossos representantes no Legislativo. Carecemos de lideranças. O longo período da ditadura, que contribuiu decisivamente para a crise da educação, impossibilitando, inclusive, a formação de lideranças no meio estudantil e universitário, legou-nos uma sociedade despojada de cidadania. O esforço para recuperar a consciência cidadã por meio do controle social começa a esboçar-se em algumas manifestações e segmentos da comunidade, com a participação de Organizações Não Governamentais, Fundações e Associações sem fins lucrativos.

Não raro nos surpreendemos achando que o quadro de corrupção, luta pelos interesses pessoais é milenar e universal e que nada mudou no contexto em que vivemos em nosso País — na União, Estados e Municípios. É uma conclusão que nos entristece e desencoraja. Por outro lado, quando observo os progressos que alcançamos no que se refere a transparência, recupero o ânimo e entusiasmo pela luta por um Brasil melhor. Na verdade, os problemas são bem maiores que a nossa capacidade para resolvê-los. E não são indivíduos e organizações isoladas que irão fazê-lo. É um trabalho de construção coletiva, envolvendo: Governo, Universidade, Escolas, cidadãos, empresas, Associações comunitárias, enfim, todos os segmentos representativos da sociedade. A dimensão desse empreendimento nos leva a uma expectativa de médio e longo prazo, quanto a resultados. Precisamos de tempo para a colheita das sementes que estão sendo plantadas. É vital que possamos escolher as melhores sementes. E essas são o

aprendizado da ética, da cidadania, na formação de jovens futuros governantes e cidadãos deste país de dimensões continentais.

Referências

- Argyris, Chris & Schon, Donald. *Theory in practice*. Londres: Addison-Wesley, 1978.
- Batista, Margarida Maria Costa. O incrementalismo como proposta alternativa de desenvolvimento gerencial. *Revista de Administração Pública*. out.-dez. 1985. Fundação Getúlio Vargas.
- Dultra, Judite Lago. *A Crise do Estado Brasileiro: um estudo de caso – o Governo do Estado da Bahia, 1987-1989*. Mestrado. Salvador: Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.
- Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. *O desenvolvimento de organizações: diagnóstico e ação*. São Paulo: Edgard Blücher, 1972.
- Meirelles, José Carlos Dantas & Batista, Margarida Maria Costa. *Treinamento e comunicação*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Centro de Administração Pública/ISP, 1972.
- Modernização Administrativa no Brasil: depoimentos*. Coord. Margarida Batista. Brasília: Funcep (Fundação Centro de Formação do Servidor Público), 1988.
- Pfiffner, J. & Presthus, R. Vance. *Public administration*. Nova York: The Ronald Press Company, 1953.
- Pfiffner, J. & Sherwood, Frank P. *Administrative organization*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1960.
- Reformas administrativas estaduais*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração, Centro de Administração Pública – ISP, 1972.
- Ribeiro, João Ubaldo. *Política – quem manda, por que manda, como manda*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981.
- Sherwood, Frank. P. Algumas notas sobre pesquisa-ação. In: *Leituras e exercícios sobre mudança planejada*. Salvador: Universidade Federal da Bahia, Centro de Estudos Interdisciplinares para o Setor Público – ISP, 1975.
- Schumacher, E. F. *Small is beautiful. Economics as if people mattered*. Nova York: Harper & Row Publishers, Perennial Library, 1975.

Agradecimentos

A reconstrução de fatos e situações aqui rememorados não teria sido possível sem a ajuda de pessoas que contribuíram, substancialmente, para a conclusão deste trabalho. Com destaque para as sugestões, esclarecimentos e comentários de José Carlos Dantas Meirelles, companheiro de jornada na administração pública, que muito cooperou para o enriquecimento do texto. Pondo à minha disposição a sua dissertação de mestrado — um estudo de caso sobre o Governo do Estado da Bahia — Judite Amélia Lago Dultra fez com que eu revivesse uma das etapas mais significativas da minha vida profissional; desse documento pude extrair reflexões de grande valia. A leitura e análise cuidadosa de Solange Lamêgo trouxeram valiosas contribuições para o aprimoramento da forma, além de importantes sugestões para o conteúdo do trabalho. Ressalto igualmente o estímulo e entusiasmo de meu irmão Eduardo, que, também, contribuiu para o aprimoramento da forma. Os comentários e observações de meu marido João sobre o atual contexto político me levaram a fazer muitas reflexões sobre o papel do administrador nesse cenário. Por fim, mas não menos importante, quero manifestar o meu reconhecimento a Reginaldo Souza Santos, diretor da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia pelo interesse demonstrado e pela possibilidade acenada de associar-me ao trabalho que vem sendo realizado sob a sua coordenação relativo à Administração Política como campo de conhecimento.

Resumo

Este artigo tem como objetivo narrar a experiência vivida por uma profissional da área de Administração no período compreendido entre 1963 e 2004, intercalando-a com comentários, observações e reflexões sobre a atual conjuntura da Administração Pública brasileira. Assim, passado e presente superpõem-se no relato, numa visão comparativa da teoria com a prática, da Academia com a práxis governamental. Sempre ressaltando a complexidade da área e os dilemas enfrentados pelos profissionais que nela militam, a autora atribui, em grande parte, essa complexidade à presença do fator político que, necessariamente, permeia as ações e acontecimentos na dinâmica da administração. O papel das Escolas de Administração é enfatizado na formação de quadros, realização de pesquisas e atividades de extensão, trabalhando em parceria com outros setores e instituições da sociedade, objetivando a consolidação do governo democrático, para que o Estado tenha reais condições de cumprir o seu papel que é servir à sociedade.

Palavras-chave: Administração Pública; Política; História; Reforma Administrativa; Desenvolvimento de Recurso Humanos.

Abstract

This article refers to a professional experience, from 1963 to 2004, with observations and reflections about the state of Brazilian Public Administration. Past and present are brought together comparing theory and practice. The author points out the complexity of the area and the dilemmas faced by the practitioners and the close relation between politics and administration. The role of the Schools of Administration in the area of teaching, research and consulting aiming at the betterment of governmental services is emphasized.

Keywords: Public Administration; History; Administrative Reform; Development of Human Resources.