

Apresentação

AINDA SOBRE A PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO

REGINALDO SOUZA SANTOS
FÁBIO GUEDES GOMES

Por ocasião do lançamento da **Rebap 10**, no texto de *Apresentação*, dizíamos que algo de muito estranho estava acontecendo com o processo civilizatório mundial, particularmente por essas bandas latinas, com destaque especial para o Brasil. O maior desses estranhamentos era quando ouvíamos vozes oficiais e não oficiais falando da exuberância do emprego, do sucesso das ações do governo e do alto grau de satisfação do povo. Essas seriam, então, as razões para os sucessos eleitorais na reeleição de Lula, em 2006, e a própria eleição de Dilma, em 2010.

Apesar dessas evidências oficiais, a realidade parecia plasmar-se por outras formas e enxergada por olhos mais vulpinos; isso podia ser deduzido dos números que indicavam, e indicam, um comportamento do PIB *per capita* quase nulo, nos últimos vinte anos — além de negativo, nos últimos quatro —; elevação do índice de inflação, que este ano pode ir além do topo da meta de 6,5%; o *déficit* público aumentando sem o correspondente aumento da qualidade dos serviços públicos em educação, saúde, segurança e em toda a infraestrutura; além da diminuição no ritmo de crescimento da taxa emprego, principalmente pelas dificuldades estruturais da indústria brasileira avançar e produzir riquezas.

Como essas deficiências são estruturais e se arrastam por anos a fio, a política pública está ganhando uma caracterização que há bem pouco tempo parecia imperceptível: *improvisada, desintegrada e inconclusa!* Queremos crer que a *espetacularização* dos Programas de Aceleração do Crescimento — PAC — despertou um olhar mais aguçado na percepção desses defeitos. Bem perto de nós, temos três programas exatamente com essas características: tratam-se do Programa de Reestruturação das Universidades Públicas Federais — o Reuni —; do Programa Ciência sem Fronteiras; e do

Programa de Expansão para o interior do país dos Institutos Federais — sem esquecer-nos do seu apêndice, o Pronatec. De repente, surgiram do nada, um não está integrado ao outro e os prazos e metas estão em atrasos.

Essa é uma das razões centrais que levam a política pública a ficar demorada e longe de cumprir a sua finalidade. Por quê? Como explicar a baixa capacidade em detectar esse problema e encaminhar solução, considerando que esse fenômeno tem corroído a base de legitimidade dos governos e levado infelicidade àqueles cujas sobrevivências são dependentes das políticas públicas do Estado?

A burocracia estatal, não sabendo por si mesma encaminhar solução para o problema de tão grande extensão e profundidade, procura remediá-lo através de consultorias bem específicas, cujos profissionais têm origem nos escritórios privados e algumas universidades. Esses disponibilizam para o cliente do momento uma caixa de ferramentas (*toolbox*), cujo repertório a ser utilizado dependerá — além de outros fatores — da confiança transmitida pelo consultor ou empresa do ramo e do orçamento disponível para aquele tipo de serviço.

O procedimento é sempre o mesmo, não varia: toma-se como trabalho inicial a organização de seminários com sessões de sensibilização — delas extraíndo as expectativas e as ações prioritárias dos participantes. Com relação às expectativas, sempre temos as mesmas respostas e conteúdo em qualquer situação e lugar: “adquirir novos conhecimentos”, “definir rumos e responsabilidades”, “aumentar produtividade”, “atingir objetivos”, etc. Com relação às ações, de igual modo, temos praticamente o mesmo conteúdo para qualquer tempo, lugar e situação: “valorização da cultura”, “qualificação profissional”, “fortalecimento do grupo”, “foco na ação”, “serviço de qualidade”, etc. A grande síntese é apresentada mediante a recomendação de um *Programa de Treinamento*, detonador de todo um processo de consertos que levarão às mudanças desejadas.

Qual é, então, o grande problema desse método? Primeiro porque, mesmo partindo de estudos de casos, abusa-se do uso de conceitos prévios em detrimento de uma análise mais conteudista que extraia das entranhas do nosso processo de trabalho as múltiplas causalidades que levam aos desacertos de determinadas situações concretas. Esse manejo leva à fetichização do conceito — conforme sublinha Luís de Gusmão¹ — e retira a

1 L. Gusmão. *O fetichismo do conceito: limites do conhecimento teórico na investigação social*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

possibilidade de se inventariar mais exaustivamente as situações concretas e, assim, fazer um uso mais qualificado das formulações gerais.

Segundo, quando o trabalho de consultoria é finalizado, geralmente há sempre a recomendação de um treinamento para aqueles que participaram das sessões “terapêuticas” — que também deve ser extensivo aos auxiliares da execução. Isso é orientado por um pressuposto inventado sem estar fundamentado em situações concretas: de que as coisas não ganham um rumo correto porque a base cognitiva do corpo técnico é incompleta. Decerto que esse equívoco ocorre porque os rumos tomados pelas pesquisas no campo da Administração, nessas últimas quatro décadas de neoliberalismo atuante (saudando uma suposta trajetória triunfal do capitalismo), empobreceram muito as suas bases compreensivas da realidade, fragilizando os resultados das recomendações.

Esse casuísmo formal e positivista não é só construído doutrinariamente nas intervenções de consultorias ou nos discursos exibidos nas diferentes mídias, etc., mas também na elaboração das dissertações, das teses de doutorado e dos relatórios de pesquisas. Quando se analisam os resultados de uma política pública, as abordagens tendem a dar mais destaque aos aspectos relacionados à institucionalização das ideias — os marcos legais, sobretudo — e aos macros indicadores — com destaque para o grau de cobertura, nível de emprego, etc.

Na avaliação propriamente dita, quando não se empobrece a trajetória da análise econômica no confronto dos resultados obtidos com as metas estabelecidas, cantam-se loas para aquilo não deve ser louvado ou fazem-se um discurso de torcida em arquibancada (como se fosse um Fla x Flu) mais orientado, portanto, pela emoção (no caso, em defesa de interesses particulares e escusos) do que pela razão em achar uma solução para os principais problemas.

Além disso, quando questionamentos pertinentes são feitos, surgem criativamente as ideologias das impossibilidades para se alcançar esse ou aquele resultado ou jogam a resolução dos problemas para o futuro, como se o tempo transcorrido pelo processo civilizatório ainda fosse insuficiente para superar a angústia da luta pela materialidade.

Quase nunca os nossos trabalhos de investigação em Administração se preocupam ou respondem *como* as ações estão sendo executadas, se todos os instrumentos engendrados no processo de execução da ação ou do projeto estão sendo operados e gerenciados de acordo com o plano de trabalho; ou se os resultados obtidos estão de acordo com a *finalidade* estabelecida.

Aqui reside um problema crucial para a análise administrativa. Tanto as autoridades públicas quanto os administradores corporativos, estão confundindo *meta* com *finalidade*. A meta de um programa de qualificação profissional, por exemplo, é a que estipula um número x de pessoas seja certificado num programa y ; porém, a finalidade não deve ser esta, mas, sim, que todas as pessoas certificadas no programa sejam absorvidas pelo mercado de trabalho. Por exemplo, a meta do Programa Ciência sem Fronteiras é conceder bolsas de estudos no exterior para cerca de cem mil brasileiros, nas mais variadas áreas do conhecimento; porém, a finalidade é outra, qual seja: melhor qualificar brasileiros nos campos da pesquisa e do ensino e, com isso, ampliar as nossas possibilidades na produção do conhecimento — uma não se faz sem a outra, óbvio, mas não significam a mesma coisa; logo, uma não pode ser tomada pela outra.²

Infelizmente, os estudos e trabalhos técnicos de consultorias ou não estão preocupados com questões dessa natureza ou não têm a mínima noção de sua relevância para a proficuidade do que está fazendo — sobretudo o impacto material e psicológico naqueles diretamente beneficiários das políticas públicas. Conforme já havíamos assinalado na *Apresentação* da **Rebap** 10, mais preocupante ainda é constatar que o governo e os organismos de financiamento estão reféns dessa agenda e do seu método de execução elaborados pelas universidades, pelos institutos de pesquisa, pelos consultores e empresas do ramo — incluindo nesse grupo os formadores de opinião. Constrói-se, assim, uma rede de difícil dissolução porque o resultado de um trabalho sempre alimenta na sequência outro, com efeitos circulares, estabelecendo “verdades” pouco fundamentadas na realidade, mas consolidadas nesse segmento de mercado e atuação.³

A não percepção pela Administração dos equívocos acima leva inevitavelmente a outro problema de pesquisa em Administração, assim como também em Economia: estamos nos referindo à incapacidade de associar a produção pública corrente ao desenvolvimento.⁴

2 A rigor, a julgar pela noção de meta, podíamos dizer o Brasil vai muito bem nos campos da educação, da saúde e da segurança visto que são serviços que hoje estão amplamente universalizados, portanto, com as metas constitucionais plenamente alcançadas. Entretanto, pela noção de finalidade — que se define pelo alto grau de satisfação e pelo alcance pleno do bem-estar material —, conclui-se que o Estado tem uma dívida enorme com quem é dependentes desses serviços em razão da péssima qualidade!

3 Para melhor compreensão desse ponto, ver a *Apresentação* da **Rebap**, vol. 6, n.º 1, abril de 2013.

4 Essa ideia de produção pública corrente está desvinculada da noção de investimento em grandes projetos de infraestrutura e/ou grandes plantas produtivas. Estamos falando do gasto ou da ação estatal no cotidiano da educação, da saúde, da segurança, da infraestrutura, etc. Um gasto ou ação sempre associado à qualidade do bem ou serviço ofertado pelo Estado.

Durante os primeiros dois séculos e meio da economia capitalista — e mesmo durante a vigência dos setenta anos de socialismo na União Soviética e os sessenta anos de experiência semelhante que vem ocorrendo na China —, a concepção que se tem de desenvolvimento é a expansão do produto acompanhada de uma dada distribuição.

A Administração Política deve compreender que essa distribuição do produto, decorrente do esforço do trabalho coletivo, pode ser feita de duas formas: uma direta, mediante o pagamento de salários compatíveis com as necessidades de sobrevivência digna de cada trabalhador e sua família; e outra indireta, mediante o provimento de bens e serviços pelo Estado. No primeiro caso, para que a qualidade de distribuição seja plenamente satisfeita, é condição *sine qua non* que a economia esteja numa situação de pleno emprego, de recursos e de mão de obra. Considerando o extraordinário avanço científico e tecnológico, particularmente, dos últimos cem anos, a perspectiva do pleno emprego fica cada vez mais distante.⁵ Nesse sentido, a política estatal voltada para a produção de bens e serviços públicos de consumo coletivo passa a ganhar uma importância cada vez maior na garantia do nível de bem-estar da sociedade.

Considerando, por outro lado, que os recursos não são ilimitados (com exceção dos recursos naturais) e nem sempre estão disponíveis no montante das necessidades mais elevadas da sociedade, melhorar a eficiência alocativa dos recursos públicos passa a ser um pré-requisito fundamental para o alcance do bem-estar coletivo. E esse desiderato só é possível através do aperfeiçoamento do processo de gestão e do melhoramento dos instrumentos técnicos de gerenciamento das ações — a execução propriamente dita das políticas públicas.

Atualmente, a maior dificuldade em melhorar esses processos (de gestão e gerência) parece estar exatamente na base precária das informações disponibilizadas; de fato, pouco se sabe como estão sendo concebidas e executadas as políticas públicas em nosso país, nas instâncias da União, dos estados e dos municípios.⁶

Por fim, queremos alertar que a desconsideração do *tempo* está custando

Com isso, estamos alargando a concepção das ações voltadas para o desenvolvimento na contemporaneidade!

⁵ A menos que as proposições de John Maynard Keynes (*As possibilidades econômicas de nossos netos*, 1930) e Bertrand Russell (*O elogio ao ócio*, 1935) sejam implantadas imediatamente: quinze e vinte horas semanais, respectivamente. O novo livro de Thomas Piketty é um forte alerta nessa direção (*Capital no século 21*; está sendo traduzido para o português).

⁶ Só lembrando, quando falamos em *bases precárias de informações*, estamos falando de informações qualitativas mais apropriadas para a avaliação administrativa da ação pública quando relacionada à finalidade.

muito caro ao pensamento em Administração e aos resultados da política pública no geral. Teóricos e práticos, acadêmicos e profissionais têm o mau hábito ou de desconsiderar a temporalidade ou simplesmente de associá-la inapropriadamente ao tempo administrativo, do mandato. A nossa pobreza cognitiva ou ideológica — achamos que mais cognitiva — tenta associar o “sucesso” do Projeto de Nação à continuidade administrativa desse ou daquele partido no poder — entre nós o fato se agrava mais ainda porque nem falamos de partido no poder, mas de pessoas. Nesse caso, os termos da lógica da implantação da política pública ficam invertidos: ao invés de dar relevância ao conteúdo do Projeto, dá-se mais importância ao partido ou à pessoa no exercício do poder.

Para que a finalidade do que se está fazendo seja efetivamente cumprida, é preciso que a temporalidade seja considerada numa outra dimensão: a *dimensão teórica*, compreendida como o tempo tecnicamente necessário para executar o Projeto de Nação! Embora as duas temporalidades não sejam necessariamente coincidentes, os nossos governantes teimam em fazê-las uma expressão da outra.

Considerando que o Projeto seja a expressão das reais motivações da sociedade, então, o governo (e não o Estado, que fique claro) deve ser eleito e avaliado pela capacidade de administrar os interesses gerais do povo — que certamente no nosso estágio atual não são coincidentes com os interesses das nossas elites: acadêmica, política, econômica, militar, contraventora (por que não?), religiosa e trabalhadora.

É dessas questões centrais que este número 12 da **Rebap** está tratando, particularmente nos conteúdos dos artigos de José Celso Cardoso Jr. — Planejamento governamental, orçamentação e administração política no Brasil: alavancas para o desenvolvimento sustentável; de Elinaldo Leal Santos e outros — Administração do desenvolvimento na Bahia: percursos e percalços.

Finalizando esta *Apresentação*, alertamos que o nosso esforço intelectual não será muito grande; precisamos apenas mudar o método de conduzir as coisas, e com isso desfazer a falácia dos relatórios técnicos das consultorias: que sempre, ao final, recomendam algum tipo de treinamento como forma de superar os problemas na execução das políticas públicas. Sinceramente, o principal treinamento que o nosso corpo técnico precisa fazer é exercitar a execução do Projeto da Nação!