

**ABR**

**Revista  
Brasileira de  
Administração  
Política**

ISSN 2525-5495

volume 4 número 11 outubro de 2011

**REB**

**1**

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFB

EDITORA HUCITEC

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 4, 2 OUTUBRO DE 2011

ISSN 1983-8166

## SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**  
**5 Apresentação**  
*Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes*
- 9 Ações contra a miséria: alcance e limites das Políticas Sociais**  
*José Murilo Philigret Baptista*
- 41 Transparência em gestão pública para aperfeiçoar a democracia**  
*Gilberto W. Almeida*  
*Ricardo C. Mello*
- 59 Política de formação do gestor como fator de sucesso**  
*Maria da Graça Pitiá Barreto*  
*Eduardo Fausto Barreto*  
*João Marcelo Pitiá Barreto*
- 77 A construção da “Administração Política” e suas contribuições para a ciência da Administração**  
*Simaia Santos Barreto*
- 99 Guerra de incentivos e os incentivos da guerra: o complexo industrial da Ford na Bahia**  
*José Rubens Monteiro Teixeira*
- 125 A unificação do ICMS por uma ontologia crítica: esboço de um plano de investigação**  
*Bernardo Luis P. Miranda*
- 145 Meus caminhos na Administração Pública: bases empíricas da Administração Política**  
*Margarida Maria Costa Batista*

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 4, 2 OUTUBRO DE 2011

PUBLICAÇÃO DA  
**FUNDAÇÃO ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA**

EM PARCERIA COM A EDITORA HUCITEC

Rua Gulnar, 23, 05796-050 São Paulo, Brasil

<lerereler@huciteceditora.com.br>

## Diretores

Reginaldo Souza Santos

Fábio Guedes Gomes

## Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, EAUFB  
Amílcar Baiardi, UFRB  
Carlos Pedrosa Júnior, UFPB  
Daniel Andrade Caribé, EAUFB  
Deborah Moraes Zouain, Ebape/FGV  
Eduardo Fausto Barreto, EAUFB  
Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFB  
Fábio Guedes Gomes, EAUFB  
Fernando Cardoso Pedrão, Unifacs  
Fernando Guilherme Tenório, Ebape/FGV  
Fernando Ribeiro Mendes, Iseg/UTL/PT  
Flávio George Aderaldo, Hucitec  
Francisco Correia de Oliveira, Unifor/CE  
Francisco César Pinto da Fonseca, FGV/SP  
Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFB  
Francisco Vidal, EAUFB

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFB  
José Bezerra de Araújo, UFCG  
José Carlos de Souza Braga, Unicamp  
José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL  
Luiz Marques de Andrade Filho, FEA/UFBA  
Maria da Graça Pitiá Barreto, EAUFB  
Maurício Roque Serva de Oliveira, UFSC  
Paulo Balanco, Economia/UFBA  
Paulo Emílio Matos Martins, Ebape/FGV  
Paulo Guedes, UFBA  
Pedro Lincoln, UFPE  
Reginaldo Souza Santos, EAUFB  
Renato Peixoto Dagnino, Unicamp  
Sílvio Vanderley Araújo, EAUFB  
Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFB  
Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA  
Wilson Cano, Unicamp

## Edição

Editoração e produção gráfica: Hucitec Editora  
Coordenação editorial: Mariana Nada  
Assessoria editorial: Mariangela Giannella  
Assessoria técnica: Débora Faustina  
Projeto de capa: Alana Gonçalves de Carvalho, EDUFBA  
Revisora: Jaqueline Andrade da Silva  
Impressão e Acabamento: Fast Design

## Realização

Fundação Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia  
Av. Reitor Miguel Calmon, s.n. – Vale do Canela  
40.110-903 Salvador, Bahia, Brasil  
www.adm.ufba.br / necadm@ufba.br

## Apoio

FEA (Fundação Escola de Administração)

Revista Brasileira de Administração Política / Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.  
Vol.1, n.1 (out. 2008)- . - \_Salvador : EAUFB, 2008 - .  
v.

Semestral  
ISSN 1983-8166

1. Administração pública - Periódicos. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

CDD 350

## A QUE SE PROPÕE A REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

**A** IDEIA DE ESTUDAR a gestão da sociedade surge da iniciativa de alunos do curso de Administração da UFBA, que, inquietos com a grade curricular oferecida (restrita a estudos no âmbito da organização empresarial, pública ou privada), buscaram, em conjunto com o professor da disciplina Seminários em Administração, aprofundar os estudos a partir de uma visão da Administração não apenas como uma ferramenta para gerir as organizações, mas enquanto um modo de gestão das relações sociais.

Com a complexificação da vida, a gestão das relações sociais e o mundo das organizações derivado destas relações ganharam maior relevância na história da humanidade. Inúmeras instituições e organizações surgiram com os mais diferentes propósitos. Parece não haver mais espaço para se viver fora delas.

Entretanto, a Administração enquanto ciência direcionou suas atenções a um restrito campo — se analisamos toda a história da humanidade e suas múltiplas formas de gerir suas organizações — que hoje chamamos de empresas. Se, por um lado, a própria Administração não pretendia compreender nada além da gestão das empresas, por outro, não surgiu também nenhum outro campo que reclamasse para si as práticas de gestão que a Administração não assumiu.

Sendo assim, a partir de uma concepção que busca compreender a totalidade, englobando os aspectos culturais, simbólicos e ideológicos de uma determinada prática, a Administração Política se coloca como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais, para além do âmbito empresarial.

A relevância do aspecto político deve-se justamente à busca por um entendimento mais amplo sobre essa gestão e à pretensão de incluir todas



as outras instituições no universo de objetos sobre os quais deve debruçar-se, tomando as relações/luta de classes, de dominação e de poder como meio de viabilizar a análise das contradições que fundamentam a prática da gestão, entendida como força produtiva, determinada pelas relações de produção e determinante delas. Entender o processo de reprodução social a partir do seu modo de gestão faz parte da crítica à Administração Política, observando a influência que capital e trabalho exercem sobre o seu desenvolvimento.

Faz-se necessário compreender qual a natureza do papel que têm tido as classes na condução desse processo, abrindo-se a possibilidade de entender o desenvolvimento histórico das instituições e organizações a partir de suas contradições.

A tarefa desta revista não poderia ser outra senão a de sistematizar toda a Administração Política dispersa nos outros campos do conhecimento, cabendo-lhe lançar um olhar crítico sobre este campo, consolidando-se, assim, como uma ferramenta de discussão e formação teórico-política daqueles sujeitos sociais comprometidos com a atualização do saber.

Esta deve ser, então, uma revista que abra espaço para análise e debate dos fenômenos sociais e políticos da sociedade contemporânea com foco na gestão.

*Os Editores*

## **Apresentação**

**REGINALDO SOUZA SANTOS**  
**FÁBIO GUEDES GOMES**

Prezado Leitor,

**A**dição de número 7 da *Revista Brasileira de Administração Política – Rebap* – está sendo lançada no contexto de uma das maiores crises que o capitalismo europeu já enfrentou depois da Segunda Grande Guerra Mundial. Os esforços empreendidos para salvar a Grécia de uma hecatombe econômica com perigosas consequências sociais avançaram, e os líderes europeus, notadamente a Alemanha e França, negociaram uma redução em 50% da dívida daquele país com os credores internacionais, principalmente a banca financeira privada. A dívida grega alcança 120% de seu PIB, e vários analistas internacionais compreendem que aquela redução não surtirá grandes efeitos, como é a opinião do professor de Economia e Ciência Política da Universidade da Califórnia, Berkeley, Barry Eichengreen.

Que sabemos pela experiência prática e através de grandes pensadores da economia política, como Karl Marx, John Maynard Keynes e Joseph Schumpeter, que o modo de produção capitalista é um sistema econômico propenso, inevitavelmente, às crises, ora isso sabemos. O que parece ainda muito distante do pensamento mundial é que as leis econômicas que determinam o funcionamento do sistema devem ser seguidas de políticas de administração que permitam que as vicissitudes não se tornem tão frequentes e cumulativas. Keynes tinha isso muito claro em sua mente. Sua *Teoria geral do emprego, do juro e da moeda* reconhecia as falácias de que o sistema econômico capitalista autorregenerava-se em momentos muito profundos de desajustes, como propunham as hipóteses dos economistas marginalistas. A ideia de Keynes era aparentemente simples: as decisões

econômicas são tomadas em meio a situações de incerteza em relação ao futuro; em alguns momentos, essas incertezas são tão agudas que os agentes privados preferem se recolher à sua riqueza acumulada a realizar investimentos. Para resolver esse impasse e tornar o ambiente para os negócios menos propenso às situações indefinidas, era preciso uma coordenação sistêmica geral, ou seja, uma *administração política*. É justamente sobre esse tema que em 2010 foi lançado, pela Hucitec Editora, o livro *Keynes e a proposta da administração política para o capitalismo*, de autoria de Reginaldo Souza Santos, um dos editores da **Rebap**.

A situação europeia atual requer, portanto, um novo conserto regional, uma nova administração política em razão da importância que tem esse continente para a economia mundial. Muito do que deve ser feito já está na mesa, mas, como falamos, a questão política impera e os acordos em torno das soluções esbarram num emaranhado de interesses, explícitos e implícitos, que envolvem as principais economias da região, a Alemanha e França, os seus respectivos bancos junto com as instituições financeiras da Espanha. O grande desafio de uma nova administração política para o capitalismo europeu, além dos interesses conflitantes, trata-se dos próprios limites impostos pelo desenvolvimento da União Europeia. E o principal limite é justamente a ausência e dificuldade de se construir um sistema de coordenação supranacional. Para a integração europeia alcançar uma situação de um sistema federativo, a soberania e autonomia política de seus signatários devem ser relativamente enfraquecidas. Nesse ponto, a coisa fica muito complicada e, portanto, dificilmente a reversão do dramático quadro social e econômico na Europa virá rapidamente. A crise da dívida externa na América Latina é um pequeno aperitivo do tempo e de estragos pelos quais os países da região passaram.

Enfim, neste novo número da **Rebap**, apresentamos ao leitor sete textos que irão, certamente, brindar os interessados com trabalhos de ótima qualidade e devidamente encaixados na perspectiva científica da administração política. O texto do professor José Murilo Philigret Baptista, "Ações contra a miséria: alcance e limites das Políticas Sociais", analisa a evolução das políticas públicas de combate à miséria no Brasil e na Bahia especialmente. Com a experiência acumulada de tecnocrata governamental e professor universitário com senso crítico apurado, Philigret discorre sobre os limites e perspectivas das políticas sociais contemporâneas dentro de uma sociedade capitalista dominada pelos grandes grupos econômicos.

Ademais, ao analisar o caso dessas políticas sociais na Bahia, enfatiza, de forma otimista, que as institucionalidades criadas e o alinhamento das políticas estaduais com as federais têm reforçado o combate à pobreza e miséria e avançado no desenvolvimento com inclusão social no estado. O segundo texto, intitulado “Transparência em Gestão Pública para aperfeiçoar a Democracia”, de autoria de Gilberto W. Almeida & Ricardo C. Melo trata de uma temática importante, qual seja: a dicotomia entre os avanços dos mecanismos que promovem a transparência na gestão pública e o baixo interesse social em acompanhar e fiscalizar os atos e decisões tomadas no âmbito do setor público. Portanto, o trabalho acaba constatando o baixo nível de exercício da cidadania e da participação da sociedade civil nas questões relacionadas à gestão pública. O texto em seguida, “Política de formação do gestor público como fator de sucesso”, dos autores Maria das Graças Pitiá Barreto, Eduardo Fausto Barreto & João Marcelo Pitiá Barreto, destaca vários aspectos importantes e que devem ser abordados em políticas de capacitação de novos gestores, principalmente para o setor público. O quarto texto, de Simaia Santos Barreto, “A construção da Administração Política e suas contribuições para a Ciência da Administração”, retoma o debate epistemológico sobre a administração política e enfatiza que este novo campo de investigação tem uma missão primordial de devolver à ciência da administração um conteúdo crítico, heterodoxo e muito mais aberto de diálogo com outros campos do conhecimento das ciências sociais. Ademais, discute temas importantes para administração política: *a)* o seu papel na formação do administrador; *b)* o seu objeto de investigação; e *c)* o conceito de administração política. No quinto texto da **Rebap**, José Rubens Monteiro Teixeira discute, com o sugestivo título “Guerra de incentivos e os incentivos da guerra: o complexo industrial Ford na Bahia”, os meandros do processo de disputas intergovernamentais pela atração de empreendimentos industriais, mais notadamente o exemplo dos conflitos políticos no âmbito federativo, que suscitou o debate e a localização da planta de fabricação de automóveis da companhia Ford Motors do Brasil. Por sua vez, o texto “A unificação do ICMS por uma ontologia crítica: esboço de um plano de investigação”, de autoria de Renato Luis P. Miranda, traz à tona a complexidade que envolve a discussão de uma reforma tributária no Brasil, especialmente em se tratando de uma proposta concreta como é a tentativa de criação de uma alíquota única de imposto sobre a circulação de mercadorias e serviços

(ICMS), o que contraria, seriamente, a situação de guerra fiscal que é imposta à federação, principalmente em favor daqueles entes subnacionais que têm maior cacife econômico e político, em detrimento dos estados mais pobres e subdesenvolvidos. Por fim, a Rebap tem o prazer de encerrar este número com o texto de Margarida Maria Costa Batista, que se intitula "Meus caminhos da Administração Política: bases empíricas da Administração Política". Neste trabalho, a professora Margarida narra sua rica e extraordinária experiência como educadora e, também, como protagonista de várias passagens pela administração pública. Trata-se, realmente, de um testemunho, um importante memorando que contribui sumamente para enriquecer o conteúdo da Administração Política como campo de conhecimento.

Boa leitura aos navegantes!

28 de novembro de 2011, dia do funcionário público.

# AÇÕES CONTRA MISÉRIA: ALCANCE E LIMITES DAS POLÍTICAS SOCIAIS

JOSÉ MURILO PHILIGRET BAPTISTA\*

## 1. Introdução

A intenção deste artigo é estabelecer algumas considerações sobre as recentes propostas divulgadas pelos governos federal e estadual relativas ao combate à miséria, tendo por base as características próprias do Estado e do processo de reprodução capitalista.<sup>1</sup>

Cabe observar que este ano de 2011 registra os quarenta anos da criação da Secretaria de Planejamento e uma década da constituição da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais. Assim, fica claro que não são recentes as ações institucionais do Governo do Estado para orientar e intervir sobre as condições efetivas de sua base econômica e melhorar as condições de vida e de trabalho da população baiana.

Sem negar os avanços alcançados na última década, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para ampliar a cidadania dos baianos, reduzir as taxas de desemprego e da ocupação informal, reverter o baixo nível de rendimento da maioria da população, os baixos níveis educacionais, o altíssimo desemprego entre jovens e sua alta participação nos índices de violência. Há muito que fazer com respeito à ampliação da infraestrutura (saneamento, energia, moradia, mobilidade, comunicações) e dos serviços sociais (saúde, educação, segurança). É relevante e salutar que a presidenta da República e o governador estejam dispostos a realizar programas que comportem significativos desafios para reduzir a pobreza.

---

\* Mestre em Economia (UFBa); curso de doutorado (Unam/México); professor universitário: UFBa e UniJorge; economista aposentado da Secretaria de Planejamento (Seplan/BA).

<sup>1</sup> Agradeço à leitura crítica e aos comentários e observações pertinentes de Lara Matos.

Na próxima seção, será apresentado e comentado o contexto social de dificuldades, expresso pelas pesquisas, e as linhas gerais dos programas da União e do governo estadual.

Posteriormente, apresentam-se algumas reflexões sobre o alcance e os limites da intervenção pública em um ambiente socioeconômico marcado pela atuação de grandes corporações privadas e por contingentes populacionais carentes de seus direitos sociais. O texto finaliza com um manifesto para que se reverta a produção social da pobreza na Bahia.

## **2. Cidadania e pobreza na Bahia**

Inicialmente, por sua importância, cabe explicitar os fundamentos das intervenções sociais — que agrupam as questões relativas à Cidadania e às Políticas Sociais — antes de delinear um rápido perfil da pobreza na Bahia.

### *Cidadania*

Consoante nos ensina Carvalho (2004, pp. 9-10), adotamos, neste artigo, as definições por ele apresentadas. Em nossa sociedade, o cidadão pleno é considerado como aquele que vivencia a integralidade de três esferas de direitos: civis, políticos e sociais.

Os direitos civis, fundamentados na liberdade individual, são essenciais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei.

Por sua vez, os direitos políticos referem-se à participação do cidadão no governo da sociedade. Consiste na capacidade de fazer demonstrações políticas, de organizar partidos, de votar e ser votado. Os direitos políticos têm, como instituição principal, os partidos e um parlamento livre e representativo. São eles que conferem legitimidade à organização política da sociedade.

Finalmente, os direitos sociais garantem a participação do cidadão na riqueza coletiva. Incluem o direito à educação, à saúde, ao trabalho, à remuneração justa, à aposentadoria. Sua vigência depende de uma eficiente ação do Poder Executivo. Os direitos sociais permitem às sociedades, politicamente organizadas, reduzir os excessos de desigualdade produzidos pelo capitalismo e garantir um mínimo de bem-estar para todos. A ideia central em que se baseiam é a da justiça social.

Em 1990, o militante democrata Betinho marcava, claramente, seu posicionamento político em defesa da ampliação da Cidadania:

No Brasil de hoje, falar e lutar pelos direitos individuais implica desenvolver a consciência da cidadania. Para isso é importante definir o direito ao trabalho, educação, habitação, saúde, como lutar para que esse direito seja garantido pela sociedade e pelo Estado. Não basta garantir o direito no texto da Constituição: *é fundamental que ele seja garantido pelos números do orçamento*" (grifo meu) (Souza, 1991, pp. 68-9).

Considerando as diversas dimensões da cidadania, é possível que algumas estejam presentes sem as outras. O exercício de certos direitos, como a liberdade de pensamento e o voto, não gera automaticamente o gozo de outros, como a segurança e o emprego. A liberdade e a participação não levam diretamente à resolução de problemas sociais.

#### *Conteúdo das Políticas Sociais*

As Políticas Sociais são implementadas por meio de ações públicas que, a partir da Constituição Federal de 1988, e sobretudo nos últimos dez anos, têm definido importantes alterações no perfil da pobreza e da desigualdade de nossa sociedade.

Os gastos sociais e a transferência de renda aos mais necessitados têm determinado a ampliação da demanda agregada, com o aumento da oferta de bens e a prestação de serviços para o conjunto da sociedade. Tal uso dos recursos públicos alavanca a economia, estimula as oportunidades de trabalho e reduz a pobreza. Em seu Comunicado 75, de fevereiro deste ano, o Ipea demonstrou que R\$ 1,00 de gasto público social em Educação e Saúde permite um crescimento do PIB da ordem de R\$ 1,78, bastante superior aos proporcionados pelos investimentos na construção civil (R\$ 1,54), da exportação de *commodities* agrícolas e extrativas (R\$ 1,40) ou do pagamento dos juros da dívida pública (R\$ 0,71).

O referido Comunicado do Ipea permite considerar que as Políticas Sociais tenham dois grandes objetivos:

**Proteção Social.** Visa à redução dos riscos e da vulnerabilidade dos indivíduos perante a economia de mercado. Independente de sua vontade, sem condições de trabalho (seja por desemprego, doença, velhice ou morte), o cidadão não poderia prover o seu sustento e de sua família com dignidade, em um patamar compatível com as conquistas tecnológicas e com as necessidades do século XXI.

Congrega ações públicas relativas à Previdência Social (aposentadorias, pensões, auxílios); Saúde (Programa de Saúde Familiar, Saúde Bucal, Consultas e Internações, Remédios e Farmácias Populares); Assistência Social (Bolsa Família, Benefícios de Prestação Continuada); Seguro-Desemprego; Infraestrutura Social (Saneamento Básico, Habitação, Urbanismo); Formalização das atividades produtivas.

**Promoção Social.** Visa a garantir aos cidadãos oportunidades mais amplas e mais equânimes de acesso aos recursos e benefícios conquistados pela sociedade em seu percurso histórico. Promove a **inclusão produtiva** que, por meio da formação de cidadãos e a promoção de sua autonomia, conduz a integração dos trabalhadores ao mundo das mercadorias, bens e serviços disponíveis, permitindo que sobrevivam de maneira digna e sustentável ambientalmente.

Engloba as ações referentes ao desenvolvimento do cidadão (educação, cultura, qualificação profissional e regulação do mercado de trabalho) e a democratização do acesso a serviços (crédito, assistência técnica e difusão tecnológica) e ativos produtivos (equipamentos — galpões, máquinas, ferramentas — reforma agrária e urbana).

Para Rocha (2011), as Políticas Sociais são um dos pilares da democracia no Brasil, sabidamente marcado por grande desigualdade social. Tais ações buscam “garantir aos cidadãos uma margem de vida fora das relações mercadológicas, ou seja, onde eles possam viver sem a preocupação de competir com os outros”. Sua não efetividade acaba responsabilizando exclusivamente o cidadão pelo seu êxito ou fracasso. Dessa forma, conclui que

tudo vai depender de sua capacidade de adequar-se à arena de competição instalada na sociedade. Joga-se com a ideia (ilusória) de que todos são iguais e estão munidos das mesmas capacidades e possibilidades de obter sucesso. É evidente que os cidadãos não partem do mesmo ponto, visto que alguns já nascem em posições privilegiadas para competir, ou seja, já nascem em pontos mais próximos da chegada. Nestas condições, a competição desemboca na ampliação das desigualdades sociais e no aumento da pobreza.

Ainda nesse âmbito, é importante observar que a exacerbada competição entre corporações oligopólicas, ao longo do planeta, acaba por insti-

tuir uma acirrada disputa pelas oportunidades de trabalho, evidenciada, mais claramente, pelos movimentos migratórios. A tendência é de um menor distanciamento entre os custos de trabalho entre os países, uma vez que a tecnologia pode se deslocar sem grandes dificuldades entre seus sistemas produtivos. No contexto da competição global, Khair (2011) considera que seria interessante que o Brasil adotasse

estratégias de redução dos custos de reprodução da mão de obra, especialmente os relativos à alimentação, transporte, moradia, saúde, assistência social, bem como proteção ao emprego e preparo técnico da mão de obra. É a melhor forma de proteção de seus trabalhadores dentro dessa disputa internacional de custos de trabalho.

Segundo esse economista, o país deveria, também, adotar uma política heterodoxa no sentido de reforçar políticas de distribuição de renda para ampliar sua base interna de consumo, em doses bem mais acentuadas do que os programas de renda, miséria e habitação já anunciados, que representam, apenas, cerca de 1,1% do PIB.

Khair considera que o Governo Federal deveria reduzir as taxas de juros bancários (Selic) e dos bancos, que representam, anualmente, cerca de 6% do PIB. Sua proposta conduz ao deslocamento dos benefícios da produção usufruídos pelo sistema financeiro para a base da pirâmide social.

É evidente que a melhoria das condições de vida da população brasileira requer uma vigorosa mudança de rumo na alocação dos recursos fiscais, visto que do total do orçamento do Governo Federal — R\$ 2,07 trilhões — previsto para 2011 e aprovado pelo Congresso, no final de 2010, R\$ 678,5 bilhões serão destinados para o pagamento da dívida pública.

#### *Perfil social da pobreza na Bahia*

A partir dos resultados do Censo Demográfico e das informações do Cadastro Único para Programas Sociais — CadÚnico, ambos de 2010, é possível traçar um perfil das condições de sobrevivência das famílias baianas e constatar tanto a necessidade como a grande importância das Políticas Sociais em nosso estado.

O Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) e a Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes) adotam a linha de pobreza que define: são *pobres* as famílias cuja renda *per capita* não ultrapasse

meio salário mínimo ou que sua renda total seja de até três salários mínimos; e são *extremamente pobres* aqueles com renda mensal de até R\$ 70,00 por pessoa.

De nossa população, de pouco mais de 14 milhões, 8,2 milhões de pessoas estão inscritas no CadÚnico. Ou seja, cerca de 60% dos baianos são pobres. Nossas áreas urbanas abrigam 72,1% dos baianos, sendo 48,1% (4,8 milhões) deste conjunto componentes do CadÚnico; por outro lado, 27,9% das pessoas moram em zonas rurais, sendo 3,3 milhões inscritos, o que representa 85,8% da população rural do estado.

As informações mostram que 61% dos participantes do CadÚnico estão na faixa etária de dezesseis a sessenta anos. Dos indivíduos com idade igual ou maior a sete anos, 50% ou são analfabetos ou sua escolaridade é até a quarta série incompleta.

Um contingente de 4,3 milhões de baianos entre dezoito e setenta anos, registrados pelo CadÚnico, enfrenta as condições concretas do mercado de trabalho em situação bastante precária. São 3,3 milhões (77% desse conjunto) de assalariados sem carteira, autônomos ou desempregados. Há, também, um conjunto de, aproximadamente, 730 mil trabalhadores rurais (17%). Aposentados e pensionistas somam 183 mil (4,3%), ao passo que apenas 85 mil são assalariados com carteira de trabalho (2% do conjunto).

O CadÚnico registrou 2,3 milhões de domicílios, dos quais 708 mil (30% do total) são precários no que se refere a construção (adobe, madeira, material aproveitado ou taipa). Um conjunto de 455 mil (20% do total) tem iluminação precária (lâmpião, vela, relógio comunitário, sem relógio). São, também, insatisfatórias as condições de saneamento, visto que 815 mil (35% do total) têm abastecimento de água viabilizado por carro-pipa, poço/nascente e outros e que em 1,4 milhão (61% do total) o esgotamento é precário (a céu aberto, fossa rudimentar, fossa séptica, vala e outros).

Também, de acordo com o Ipea, em termos comparativos para 2009, observa-se que, na Bahia, o percentual de pessoas que sobrevivem com menos de R\$ 70,00 é, praticamente, o dobro (10,2%) da média brasileira (5,2%) e um pouco menor que a média nordestina (11,2%).

### **3. Novos programas**

Em seguida, são apresentados os principais elementos que caracterizam as propostas da União e do Governo da Bahia no campo social e as

oportunidades de articulação institucional delas decorrentes. São, também, comentados os resultados de uma análise dos gastos sociais realizados pelo Governo Federal e os recursos disponíveis nas praças comerciais de um grupo de municípios baianos selecionados.

### *Propostas*

O Governo Federal instituiu o Plano Brasil sem Miséria, por meio do Decreto 7.492 de 2-6-2011 e encaminhou a Medida Provisória 535/11, visando à realização de intervenções planejadas, com abordagens e programas socioprodutivos diferenciados, nas áreas rurais e urbanas.

Além de manter o atendimento das pessoas pobres pelo Programa Bolsa Família, o Plano Brasil sem Miséria busca a elevação da sua renda e a ampliação do seu acesso aos serviços públicos, às ações de cidadania e às oportunidades geradas por projetos públicos e empreendimentos privados. Seu conteúdo prevê integração de políticas, programas e ações e está articulado em três eixos: transferência de renda, inclusão produtiva e acesso à infraestrutura social e aos serviços públicos. O Brasil sem Miséria propõe um exercício de imaginação: “Já pensou quando acabarmos de vez com a miséria?”. O material de divulgação da nova estratégia governamental e o próprio *slogan* do Governo Federal associa, ainda, o crescimento do país ao fim da miséria: “País rico é país sem pobreza”. O Brasil sem Miséria tem a concepção da assistência integral ao cidadão, pretendendo que sua inclusão produtiva seja concomitante ao atendimento de seus direitos.

Tendo em vista que a União considera seu Plano Brasil sem Miséria uma “planta e não um edifício pronto”, os ministérios (MDS e MDA) esperam contar com o apoio dos governos estaduais e municipais para a realização das ações previstas. As intervenções terão por base diagnósticos locais sobre situação de pobreza, base econômica e potencialidades.

No âmbito estadual, o Governo da Bahia, de acordo com o seu divulgado compromisso de fazer mais para quem mais precisa, objetivando alinhar sua administração ao Plano Brasil sem Miséria, instituiu, por meio do Decreto 13.167 de 12-8-2011, seu programa de Inclusão Socioprodutiva — Vida Melhor. Com recursos estimados em R\$ 1, 2 bilhão, seu objetivo é promover, até 2015, a inclusão socioprodutiva e sustentável de 400 mil famílias baianas, das áreas urbana e rural, que tenham renda *per capita* de até meio salário mínimo. No estilo guarda-chuva, o Vida Melhor deverá integrar distintos órgãos para ampliar e fortalecer as ações no campo da

Promoção Social, influenciando, positivamente, outras políticas públicas correlatas.

De acordo com a Secretária da Casa Civil, a administração estadual espera que as ações do Programa Vida Melhor “possibilitem incluir socio-productivamente, de forma sustentável e digna, o maior número de cidadãos baianos em situação de pobreza e com potencial de trabalho”. Tudo planejado em consonância com o que já afirmou o governador Jaques Wagner em discurso na Assembleia Legislativa da Bahia, em fevereiro deste ano: “Nunca perdemos de vista o nosso compromisso de promover uma verdadeira revolução democrática no nosso estado, na qual desenvolvimento é inseparável de democracia e de inclusão social”.

Assim, para o êxito dos planos da Bahia e da União, tendo em vista as competências municipais como, por exemplo, a elevação da escolaridade, a manutenção de creches e dos Centros de Referência de Assistência Social (Cras) e a busca ativa do público que deve estar inscrito no Cadastro Único. Na estrutura lógica dos programas da União e da Bahia, seria bastante oportuno que as prefeituras elaborassem os seus respectivos programas de inclusão produtiva visando à ampliação dos serviços sociais, a redução da pobreza, a expansão das atividades produtivas e a geração de renda.

#### *Gastos sociais nos municípios*

Sob a perspectiva da garantia e do fortalecimento da democracia substantiva, é preciso ressaltar que, antes de tudo, as prefeituras, ao dedicarem prioridade às ações sociais, estão ampliando a cidadania, reduzindo a pobreza, aumentando os recursos disponíveis em sua praça comercial e fomentando a base econômica local. São ações imprescindíveis à melhoria de vida da população e ao reconhecimento efetivo dos seus direitos.

Adotando uma interpretação econômica mais restrita, o citado Comunicado Ipea 75/2011 destaca que os gastos sociais alavancam a economia, o que, por sua vez, permite o aumento da arrecadação tributária do governo. Segundo o Ipea, aproximadamente, 56% do valor desses gastos voltam para o caixa do Tesouro, permitindo que sejam parcialmente pagos no futuro.

A partir de tais elementos, foi elaborada uma reflexão sobre o impacto dos gastos sociais da União em alguns municípios da Bahia. Considerando os recursos obtidos pelas prefeituras provenientes do ICMS como indicativo das respectivas bases econômicas locais, buscou-se perceber a

importância para os municípios das transferências federais relativas ao Programa Bolsa Família e dos repasses da Assistência Social.

Foram trabalhadas informações para quatro municípios selecionados de pequeno, médio e grande porte, quanto a população. Como é óbvio, observou-se que quanto maior o número de famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família — podem fazer parte desse Programa as famílias com renda mensal de até R\$ 140,00 por pessoa, devidamente cadastradas no CadÚnico —, maior é o volume dos repasses da União.

O conjunto de recursos federais provenientes do Programa Bolsa Família e da Assistência Social é, aproximadamente, mais que o dobro da receita de ICMS transferida pelo governo estadual e obtida pelo município, exceto em Camaçari.

Então, com a busca ativa de famílias que deveriam estar sendo beneficiadas pelo Programa Bolsa Família, tem-se, a um só tempo, o reconhecimento e satisfação mínima dos direitos fundamentais da parcela pobre do povo baiano — que é o objetivo prioritário desta ação municipal — e, como consequência favorável, o aumento de recursos circulantes no município. Nesse caso, a disponibilidade de tais recursos (que não é desprezível) na praça comercial depende de decisões locais. Cabe lembrar que os repasses às prefeituras depende do desempenho geral da economia baiana, sabidamente afetada por fatores relacionados às questões dos mercados nacional e externo.

Tabela 1. Bahia. Importância dos recursos da Assistência Social. Municípios selecionados, 2010

Item	Cardeal da Silva	Santana	Brumado	Camaçari
População total (habitantes)	8.271	24.747	64.650	242.984
Estimativa das Famílias Pobres Perfil CadÚnico Pnad 2006 (a)	1.541	4.520	10.541	27.634
Fam. Atendidas Programa Bolsa Família (b)	1.281	3.457	7.709	19.760
Cobertura: $c = (b) / (a)$	83%	76%	73%	72%
Recursos transferidos (R\$ mil) Bolsa Família (d)	1.622	4.245	8.837	24.558
Repasses (R\$ mil) Assistência Social (e)	1.300	5.023	10.661	23.674
(d) + (e) (R\$ mil)	2.922	9.268	19.498	48.232
ICMS (R\$ mil) (f)	1.258	2.906	9.799	276.836
(d) + (e) / (f)	2,3	3,2	1,9	0,2

Fonte: MDS, IBGE (Censo de 2010), Sefaz.

• Famílias do CadÚnico com renda *per capita* de até R\$ 140,00. Situação em dez 2010.

• (e) Os Repasses da Assistência Social (jan.-dez. 2010) incluem: BPC, RMV, Cras, Crea, Segurança Alimentar e Cisternas.

#### **4. Planejamento na Bahia: modernização produtiva e questões sociais**

*Comentários sobre a trajetória do Planejamento na Bahia*

No início do texto, mencionamos os quarenta anos da criação da Secretaria de Planejamento na intenção de destacar a importante atuação do aparato governamental para a modernização das formas de inserção da Bahia nos mercados nacional e externo, ao passo que se registra como modesta sua intervenção no campo social não assistencialista, sendo a criação da Secomp a tardia exceção.

Com sua criação, a Seplantec/Seplan agrupou-se a várias outras secretarias que, tanto na época como ainda hoje, agregam e articulam um conjunto de profissionais que, em decorrência de suas próprias atribuições formais, se inserem em um contexto caracterizado por um estreito vínculo do Governo da Bahia com a academia e empresas de consultoria, além dos órgãos federais e entidades internacionais. Tais elementos têm permitido, ao longo das últimas décadas, que o Estado mantenha um significativo protagonismo na dinâmica socioeconômica da Bahia.

Tal observação busca enfatizar as ações da máquina estadual nas análises, ideias e propostas que contribuíram para conformar a evolução da Bahia, com seus erros e acertos, no passado recente. O que se quer ressaltar é a presença do Governo Estadual como articulador de uma tecnocracia que possibilita operacionalizar a crescente inserção do estado na dinâmica nacional, por meio da formulação, captação e internalização de programas, projetos estruturantes e recursos financeiros.

Sem pretender fazer história, cabe lembrar a centralização dos recursos tributários nacionais no caixa da União, definida pela Constituição de 1967. Sendo, dessa forma, a subsequente partilha entre os entes federativos tal como se deu, realizada a partir da centralização, acabou induzindo o pragmatismo dos governos estaduais, que buscavam estabelecer seus respectivos planos com a maior aderência possível aos objetivos dos programas federais implementados pelos ministérios.

Desse modo, ao longo da ditadura, como a União dispunha da hegemonia política e da maior parte dos recursos financeiros, forjou-se um ambiente no qual o (bom) desempenho das equipes das secretarias era definido pela sua capacidade de internalizar programas e procedimentos da União, cujos referenciais eram determinados por diretrizes políticas e

econômicas nacionais. Assim, o planejamento das ações públicas estaduais ficou, relativamente, deslocado das prioridades locais definidas por sua base econômica e social. Nesse sentido, a Bahia passa a se alinhar (independentemente das alianças políticas e dos períodos de governo) com as determinações federais, que passaram a moldar as ações públicas internas referentes à economia e ao atendimento das demandas sociais. Nessa vertente pragmática do Governo Estadual, coube às equipes técnicas das secretarias, em particular à Seplante/Seplan, articular a internalização de programas e recursos financeiros federais e internacionais.

Assim, pode-se reconhecer o viés das ações estaduais com a clara intenção de viabilizar tanto a expansão da infraestrutura econômica estadual como a modernização da base técnico-produtiva dos segmentos do agropêlo, da indústria e dos serviços, objetivando aproveitar as oportunidades proporcionadas pelos mercados nacional e externo.<sup>2</sup> Em consequência, a máquina estadual assumia e promovia ações que reforçavam a importância no território baiano de uma lógica econômica exógena.

Os sucessivos planos dos governos do estado buscam estabelecer as condições locais necessárias para expandir a inserção das atividades econômicas baianas no processo de expansão do capital no País, por meio da atração de empreendimentos privados (nacionais e estrangeiros). É possível considerar que tais ações obedeciam, fielmente, ao longo das décadas, às palavras do professor Pinto de Aguiar (1958, p. 134): “Se nosso destino cumprir-se dentro das fronteiras da nacionalidade, o nosso desenvolvimento terá de ser realizado dentro de uma melhor integração do mercado nacional”. Assim, a despeito de quem ocupasse o Palácio de Ondina, o planejamento estadual buscava, no dizer de Francisco de Oliveira (1977, p. 25), articular a Bahia no “processo de acumulação de capital e de homogeneização do espaço econômico do sistema capitalista no Brasil”.

É interessante registrar que a própria Seplante (1978) reconhecia que “o traço mais marcante da evolução da economia baiana tem sido a progressiva adaptação das atividades e interesses locais aos sucessivos modelos econômicos aplicados no Brasil ao longo de sua história”.

---

<sup>2</sup> Para tanto, ao longo do tempo, as secretarias, além da vertente da geração de informações e elaboração de análises sobre a realidade socioeconômica, regional e ambiental da Bahia, promoveram a realização de Planos Regionais de Desenvolvimento, perfis de oportunidades regionais e setoriais de negócios, Planos Diretores Municipais, Planos de Logística de Transportes e Planos de Desenvolvimento Rural.

Logo em suas primeiras linhas, o Plano Estratégico de Ação do Governo Democrático da Bahia (1987-1991), define-se como uma “pauta de reivindicações e negociação com as fontes externas de financiamento, principalmente as entidades federais”. Poucas páginas, adiante, reconhecem que as significativas transformações que ocorreram na Bahia desde 1950 tiveram

como característica mais marcante a inserção da Bahia, na condição de estado subordinado, ao processo nacional de expansão do capital, liderado pela região Sudeste, principalmente por São Paulo. Manifestam-se no espaço baiano, em consequência, os mesmos traços que caracterizam o desenvolvimento do País, neste período: expansão e atualização da atividade produtiva, integrando a Bahia ao Brasil moderno; e de outro, pauperização crescente de grandes parcelas da população, vítimas [...] de um padrão de crescimento concentrador, excludente e socialmente perverso (Seplantec/Coceplan, 1988, pp. 19, 25, 46).

No final desse período de gestão, destaca-se a proposta de uma

nova forma de articulação e integração entre o empresariado baiano e o governo estadual [...] que permita, inclusive, maximizar a internalização, na Bahia de recursos financeiros (públicos e privados, nacionais e externos) visando alcançar um crescimento sustentado do PIB que possibilite uma distribuição de renda mais justa e a ampliação da infraestrutura existente (Seplan/ACB, 1991, p. 62).

Cabe destacar, também, no conjunto das ações da máquina pública baiana, a importância das orientações de Rômulo Almeida que, segundo afirma Sampaio (1989, p. 1), em 1952, preparou um documento para servir de base à discussão sobre a “possibilidade e oportunidade de que se viesse a utilizar o planejamento com o propósito de induzir o Governo Federal a dar maior apoio ao Estado”. Tendo por base sua própria experiência no setor público, para o economista Sampaio (1989, p. 18),

o Governo Baiano, no mandato de Luís Viana (1967-1971), praticou com eficácia o que, posteriormente, veio a ser conhecido pela

designação de “planejamento para a negociação”, do qual o exemplo de maior sucesso foi a implantação do Polo Petroquímico.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o Governo Baiano tem atuado para promover a internalização de projetos privados — movimento fortalecido nos últimos anos pelos procedimentos da chamada “guerra fiscal” — visando a manter e a ampliar sua integração competitiva à matriz produtiva nacional e ao mercado mundial, mesmo reconhecendo que as corporações presentes em seu território tomam decisões e operam recursos segundo uma lógica exógena, não estadual.

Tal fato é reconhecido pela própria Seplan (2006, p. 16) em uma edição comemorativa aos 35 anos de planejamento na Bahia, na qual destaca que a

contínua profissionalização do segmento de planejamento, iniciada na década de 1950, resultou em [...] uma série de planos e propostas visando a estimular o crescimento e a inserção da economia baiana no processo nacional de acumulação de capital.

No campo social, ao longo da segunda metade do século passado, mesmo com o avanço dos indicadores, em linhas gerais, é possível considerar que as ações públicas estaduais foram setoriais e de caráter não coordenado. Na década de 90, além de programas sociais referenciados na orientação de agências internacionais como o Banco Mundial, ocorrem avanços em decorrência do Fundef, do Peti, do SUS<sup>3</sup> e das equipes dos Agentes Comunitários de Saúde.

#### *Ações públicas na sociedade capitalista*

Creio que é importante ressaltar a existência de significativos limites, determinados pelas próprias características do processo de acumulação do capital, às (boas) intenções dos Planos Estaduais. Tais documentos — talvez por um pragmatismo exacerbado, ideologia, miopia teórica ou por interesses privados — consideravam que o crescimento econômico é extremamente benéfico e que, quanto maior for, mais espalhados e gerais serão seus benefícios.

---

<sup>3</sup> Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental — Fundef; Programa de Erradicação do Trabalho Infantil — Peti e Sistema Único de Saúde — SUS.

No entanto, a própria essência das relações capitalistas determina desigualdades e os processos de concentração e centralização do capital, apesar da aparente homogeneização de padrões de consumo.

Nesse sentido, cabe lembrar as preocupações no plano político de Celso Furtado (1992, pp. 13, 35) de que

num país ainda em formação, como é o Brasil, a predominância da lógica das empresas transnacionais na ordenação das atividades econômicas, conduzirá quase necessariamente a tensões intrarregionais, à exacerbação de rivalidades corporativas e à formação de bolsões de miséria, tudo apontando para a inviabilização do país como projeto nacional.

Para direcionar, ainda mais, o presente texto para as políticas sociais, destaco os comentários do professor Fernando Pedrão (2003, p. 236), para quem há uma produção social da pobreza, inerente a um estilo de economia, inseparável da formação social e resultante de um conjunto de questões sociais e das estruturas tecnológicas dos processos produtivos, adequadas aos requisitos da acumulação do capital. Por isso, o autor não vê sentido em “trabalhar com políticas sociais separadas das políticas econômicas” (2003, p. 245) e alerta para o fato de que “os diversos participantes das sociedades agem segundo seus interesses, sua compreensão e sua capacidade de agir, resultando em ambientes sociais em que há sempre um discurso e uma realidade da ação de cada instituição e grupo” (2003, p. 246).

Por sua vez, uma interessante corrente de pensamento na área da Administração destaca que além do foco nas questões operacionais deve-se buscar compreender as relações sociais de produção e distribuição. Nesse prisma, o resultado concreto dos processos sociais seria dependente da forma como as relações são organizadas e estruturadas de acordo com interesses bem determinados (Santos, 2010, pp. 13 e 15).

Segundo o professor Reginaldo Santos, a Administração Política considera o Estado como elemento determinante da dinâmica das relações sociais, constituindo a “âncora do capitalismo”. Para essa vertente do conhecimento, o bem-estar da comunidade requer a expansão da riqueza material acompanhada “de uma distribuição mais igualitária dos seus resultados” e de uma administração política que “expresse e oriente os desejos políticos da sociedade, visto que a sua complexidade não pode ficar a

cargo de uma entidade abstrata, sem conteúdo e sem forma aparente chamada mercado” (2010, pp. 33, 157).

Os elementos acima relacionados, coligidos de vários autores, estabelecem um quadro de referência adequado para a discussão do alcance e limites das ações públicas sociais a serem implementadas na Bahia nos próximos anos. Se, de um lado, o Governo do Estado apresenta um discurso mobilizador e progressista, que aponta para a ampliação dos direitos sociais e do maior bem-estar da população, de outro se impõe a realidade baiana, marcada pela concentração econômica e pelas desigualdades sociais e disparidades regionais.

#### *Lógica externa, disparidades e desigualdades*

Sabe-se que a representatividade nacional de cada unidade federativa no conjunto da economia brasileira é determinada por sua capacidade de integração competitiva ao mercado nacional e mundial. Tal inserção requer a implantação de modernos processos produtivos que atendam a novos paradigmas tecnológicos e comerciais dinâmicos, determinando impactos regionais sobre as condições de trabalho, as relações sociais e exigindo perfis mais elevados de capacitação técnica da mão de obra e de qualificação da infraestrutura. Observa-se também que a atração de recursos externos, privados ou federais, para estimular o conjunto dos negócios locais tem assumido contínuo destaque entre as ações dos governos estaduais.

Nos últimos anos, visando a atrair empreendimentos que fomentem as atividades econômicas locais, a Bahia mantém uma *guerra fiscal* com outros estados, oferecendo facilidades e assumindo custos privados. Assim, como nos demais estados, observa-se o crescente comprometimento de seu orçamento — já limitado pela pressão do custeio, dos investimentos programados e do serviço da dívida pública.

Às vezes, a disponibilidade dos recursos fiscais é agravada por impactos decorrentes de crises internacionais, de ciclos produtivos e do movimento dos preços das *commodities*, com a conseqüente diminuição da capacidade estadual de realizar intervenções mais adequadas às suas respectivas necessidades estruturais, sociais e econômicas. Define-se, assim, um ciclo vicioso, que conduz à lógica perversa de mais incentivos para mais atrair, que induz à crescente necessidade de mais recursos externos.

Ao longo dos últimos trinta anos, tem sido estável a participação econômica da Bahia no Brasil: entre 4% e 4,5% do PIB e da corrente de

comércio internacional (exportações mais importações). Esse desempenho resultou das estratégias econômicas das grandes empresas aqui instaladas, bem como do aporte de recursos federais e estaduais.

Ocorre que a integração competitiva da Bahia aos principais circuitos comerciais, ao tempo em que moderniza áreas do seu território, acaba por intensificar suas consequências negativas: a dependência por recursos produtivos e financeiros externos e o aprofundamento das desigualdades territoriais em termos absolutos.

A questão que se coloca é relativa à capacidade da gestão estadual em romper com as amarras determinadas pelo modelo econômico exógeno e concentrador vigente, e que determina as mazelas sociais conhecidas. Será possível alterar tal modelo? Há condições para reverter as consequências sociais da integração subordinada ao mercado internacional e da contínua inserção dependente na matriz produtiva brasileira?

#### *4.5. Concentração econômica e interesses corporativos*

Na democracia, é saudável que as forças políticas detenham capacidade de diálogo e pressão sobre o aparelho estadual, apresentando demandas e influenciando programas e intervenções. É também compreensível que setores formadores de opinião pressionem fortemente para que a política estadual seja ágil e objetiva, direcionada para resolver, rápida e positivamente, questões que consideram relevantes.

No contexto da sociedade, além das demandas dos movimentos populares, apresentam-se aquelas oriundas dos empreendimentos privados, que buscam soluções para o embate entre as limitações da estrutura jurídica-sócio-produtiva da Bahia diante das janelas de oportunidades econômicas, existentes e potenciais, perante mercados externos.

Nesse momento, uma vez mais se apresentam as condições efetivas do processo capitalista. As denominadas forças de mercado querem impor seu pragmatismo como orientação prioritária do modelo de intervenção do governo estadual.

Sabe-se que o setor externo da economia baiana — mesmo tendo proporcionado determinados impactos gerais e regionais positivos — tem fomentado uma forte concentração geográfica dos setores produtivos, da população, da infraestrutura e da renda.

Historicamente, os elementos dinâmicos que orientam a integração da Bahia aos circuitos produtivos, comerciais e financeiros externos (nacio-

nais e internacionais) têm desenhado, ao longo do estado, áreas que se destacaram por sua modernização produtiva, constituindo manchas exitosas economicamente. Nessas ilhas de prosperidade, concentram-se produção, serviços, renda e população. O fato de que as maiores cidades do interior da Bahia estejam localizadas sobre eixos rodoviários nacionais é bem ilustrativo desse processo.

O mesmo extenso território baiano que detém potencialidades para a implantação e expansão das atividades econômicas — e as de maior destaque atendem interesses e clientes externos — tornam complexa a redução das disparidades regionais conhecidas.

A questão em aberto refere-se tanto à possibilidade conceitual como à capacidade operacional do Governo Estadual em estabelecer novos fundamentos para a economia baiana, conforme divulgado. Os dados disponíveis de fontes oficiais (IBGE, Midic e SEI) revelam que uma das principais características da Bahia é a concentração socioeconômica.

Em 2007, com respeito ao PIB estadual, apenas cinco municípios concentravam 47% desse montante, ao passo que a Região Metropolitana de Salvador detinha uma parcela de 42% com apenas um quarto da população baiana. Os municípios situados no entorno da extensa faixa litorânea abrigam aproximadamente 48% dos baianos, com densidade média de 77 hab/km<sup>2</sup>. Por sua vez, no semiárido, que ocupa cerca de 70% da área total da Bahia e abriga a outra quase metade da população, distribuída em 266 municípios, tal indicador é de apenas 17 hab/km<sup>2</sup>.

A vida moderna na Bahia pulsa intensa e diferenciada naqueles onze municípios que abrigam mais de 100 mil habitantes e que detém metade da população urbana estadual. Menos de 25 municípios baianos têm população superior a 50 mil habitantes, ao passo que quase trezentos têm menos de dez mil pessoas.

O modelo econômico marcado pela lógica externa acaba por penalizar os municípios detentores de menor base econômica, nos quais o emprego e a renda estão relacionados à pequena produção agropecuária, à administração pública e à transferência de renda. Esses municípios, onde a disponibilidade de recursos naturais e de infraestrutura dificulta a dinâmica dos negócios, demonstram baixo dinamismo econômico e chegam a apresentar redução de população.

Deve-se reconhecer que as características da base econômica de cada região condicionam as intervenções públicas dirigidas para a resolução do

grande desafio da redução das desigualdades sociais, ao longo do território baiano. Principalmente no interior, as atividades produtivas predominantes influenciam fortemente os demais negócios regionais (mediante efeitos a jusante e a montante), as características dos núcleos urbanos e, às vezes, inibem a vida econômica na periferia das sedes municipais.

A concentração, também, manifesta-se de forma clara nos setores produtivos e nas grandes empresas vinculadas ao comércio exterior. Em 2008, as cinco maiores empresas que operam nos ramos das vendas e compras internacionais foram responsáveis por 54% das exportações e 57% das importações. Em 2010, apenas dois segmentos produtivos (agronegócio e petróleo e derivados) representaram 55% dos valores exportados, e cinco municípios concentraram 71% dessas vendas. Três países (Estados Unidos, China e Argentina) absorveram 42% das exportações baianas.

### **5. Lutar o bom combate pelas Políticas Sociais**

As observações anteriores que resumem o panorama da concentração existente na Bahia não devem, em hipótese nenhuma, reduzir o ímpeto da luta por melhores condições de vida e trabalho da população baiana.

As ações do Estado como indutor e fomentador do processo de crescimento econômico (mediante o financiamento de projetos corporativos e viabilização de infraestrutura e programas de apoio), na maioria das vezes, ampliam a concentração do poder econômico. Além disso, a implantação de grandes projetos — especialmente em regiões relativamente mais carentes — deflagra um ciclo vicioso de degradação social, urbana e ambiental. O contexto das relações internacionais, as ações das grandes corporações e os laços econômicos entre agentes privados e públicos acabam por direcionar os princípios, valores e interesses políticos envolvidos na intervenção (ou na falta de ações) do Estado em determinados setores.

Marx & Engels (2009, pp. 47, 52) explicitaram o caráter de classe do Estado, considerando-o não apenas como instituição imparcial, e sim como agente econômico relevante e, portanto, incapaz de implementar ações “neutras” ou simplesmente adequadas ao “interesse geral”. Como os Estados nacionais são ativos na determinação dos rumos de suas sociedades, canalizando recursos para atividades consideradas (e divulgadas) como prioritárias, cabe observar suas agendas, que informam as ações e valores relacionados à geração de emprego, à compensação das neces-

sidades da população pobre, além das relacionadas à formação de poderio bélico e ao favorecimento da expansão internacional de seus grupos econômicos.

Ao longo de nossa história, as intervenções do Estado brasileiro — a exemplo do Acordo de Taubaté, dos Planos de Desenvolvimento e dos Programas de Estabilização Monetária — exemplificam como o setor público atende a interesses e reforça o poder econômico de certas classes e grupos de pressão.

Quero, com esses comentários, destacar que a forma e conteúdo das ações da máquina pública assumem importância diferenciada de acordo com as agendas estatais de cada período. O enfoque da Administração Política permite perceber que tais agendas têm por base articulações políticas, alianças e acordos com representantes dos diversos grupos sociais e de pressão, e o amplo espectro dos proprietários, trabalhadores, religiosos e formadores de opinião. Assim, o amplo espectro das funções públicas (intervenção econômica; definição de normas e regulação de contratos, relativos à produção e oferta de bens básicos, insumos industriais, serviços sociais, circuitos financeiros, leis salariais e de direitos trabalhistas, entre outras), passa pelo embate político entre os diversos interesses dos grupos sociais diferenciados.

A ação organizada do Estado brasileiro (que aos olhos do cidadão comum tudo pode) sofre a pressão democrática dos grupos organizados, defronta-se com interesses privados e restrições determinadas pelos compromissos fiscais e fica condicionado ao fato de que, de acordo com Paul Baran, o “capitalismo planeja o planejamento”.<sup>4</sup> Assim, a oferta de infraestrutura e serviços públicos sociais e a implementação das Políticas Sociais é, necessariamente, resultante da luta política e ideológica que ocorre na sociedade e no cotidiano da máquina pública. Tal fato não deve surpreender, pois os agentes públicos, além de cidadãos que têm determinado gênero, etnia, religião, endereço e nível educacional, pertencem a classes sociais diferentes, tendo, também, percepções, interesses e atuações políticas diversas. São as atribuições e ações desses agentes, diferenciadas em conteúdo, alcance e intensidade, que irão concretizar a intervenção governamental, com seus acertos e equívocos.

---

<sup>4</sup> Afirmação proferida em conferência realizada na Sudene em 1963, segundo Francisco de Oliveira (1977, p. 25).

Os projetos públicos refletem, efetivamente, a

redistribuição/direcionamento dos recursos, quando o Estado cumpre o papel de caixa de ressonância/câmara de compensação dos pleitos formulados pelos segmentos organizados da sociedade. As ações governamentais decorrem, portanto, do embate travado entre organizações sociais na defesa de seus respectivos interesses (J. Baptista, 2003, p. 16).

Dos discursos e planos à concretização prática, há um caminho definido por um

ambiente conformado por relações políticas e sociais. Assim, a viabilidade e eficácia destas ações/projetos/programas dependerá cada vez mais da capacidade de articulação, negociação e convencimento dos gestores, que das condições objetivas disponíveis (recursos materiais, humanos e financeiros (J. Baptista, 2003, p. 17).

Para que a Política Social se consubstancie em fatos, atos e orçamento é preciso que a tecnocracia se profile ao movimento progressista e democrático e que passe a exercer uma militância pela redução das desigualdades sociais, tanto no contexto da comunidade como no interior da máquina pública. A proposta é que seja formatada uma ambiência pró campo social nos mesmos moldes do comportamento adotado, no passado recente, com respeito às questões relativas à economia baiana. Considero ser possível conferir prioridade às Políticas Sociais, com o Estado protagonizando ações com o apoio de programas e recursos financeiros de órgãos federais e entidades internacionais.

Tal comportamento deve-se à dramaticidade do problema, à realidade da concentração da renda e das disparidades sociais existentes na Bahia, em sua grande parte promovida pelo modelo econômico adotado, inclusive com o suporte das ações dos Governos estadual e federal. Se, por um lado, considerando o grave contexto social, não se devem descartar ações isoladas e paliativas por outras, não há como aceitá-las como “opção de política qualificada para reverter as tendências vigentes [. . .] podendo funcionar como um desvio de atenção do problema central” (Pedrão, 2003, p. 246).

É notório o fato de que, apenas, por meio do Programa Bolsa Família, que hoje atende quase treze milhões de famílias, não ocorrerá a redução da pobreza no Brasil. Torna-se necessária a articulação entre os diferentes setores e níveis do governo para oferecer às famílias beneficiárias os serviços que lhes garantam melhores perspectivas de vida e trabalho com respeito à cidadania plena.

O economista Marcio Pochmann (EPSJV/Fiocruz, 2011) considera que o modelo de desenvolvimento do Brasil busca, cada vez mais, combinar o progresso econômico com avanço social: “Não há menção de superação do modo de produção capitalista, pelo contrário, é um aprofundamento do desenvolvimento capitalista, mas com travas de garantias de maior justiça na distribuição dos frutos do processo econômico”.

Por outro lado, não podemos fechar os olhos às características inerentes ao processo de valorização do capital. Fontes (2011) chama a atenção para o fato de que o *slogan* do programa do governo federal “país rico é país sem miséria” expressa uma contradição do modelo de produção:

Essa luta contra a miséria tem um lado ligado à própria expansão do capital internacional, da atuação do Banco Mundial, de uma nova filantropização. Mas também resulta de pressões e lutas de setores populares fortes. Só que, para não ter miséria nesse modelo, é preciso ser cada vez mais rico, o que significa que atacar a miséria é garantir a produção crescente da concentração da riqueza.

A professora destaca, ainda, que o Programa federal pode ser interpretado como “um grande remendo para tapar uma parte da tragédia social que foi sendo construída, ao longo dos séculos XX e XXI, com a expropriação massiva da população e a formação, pela expansão do capital, de uma massa de mão de obra gigantesca”. Assim, o Programa poderá viabilizar que a concentração siga de maneira mais tranquila, não sendo “uma política que reforce as condições de auto-organização da população, mas sim da burguesia”.

O economista Paes de Barros (2011) considera o Plano Brasil Sem Miséria como uma

grande parceria público-privada, que criará portas de saída mediante obras públicas, tocadas por empresas privadas vencedoras de licitações

do Estado, ou via qualificação dos trabalhadores para ingressarem, por sua conta, nas vagas criadas espontaneamente pelo setor privado, aproveitando o crescimento econômico.

De minha parte, destaco a importância política do fato de o Estado brasileiro reconhecer a existência de milhões de famílias cujos integrantes encontram-se no patamar de maior exposição a riscos sociais decorrentes da miséria, sejam eles residentes em áreas rurais de difícil acesso ou jovens envolvidos com drogas e prostituição, submetidos à violência de uma maneira geral.

As manifestações de apoio ao Plano do Governo Federal podem também ser consideradas como reconhecedoras da pertinência da proposta de metodologia de trabalho esboçada para a Secomp em 2003. Naquele ano, foi proposto “em vez de intervenções fragmentadas e isoladas, a adoção de um enfoque conjunto, articulado e integrado para as ações a serem realizadas” (J. Baptista, 2003, pp. 25-6).

É de reconhecimento geral que os direitos formais no Brasil são, assimetricamente, usufruídos pelos cidadãos de acordo com as classes sociais. No entanto, o Estado “representa uma possibilidade de refúgio para muitos setores desprotegidos [abrigoando-os] contra ataques dos “ferozes capitalistas” e da “tirania privada” (Samis, 2011, p. 13).

Meu convite à firme mobilização dos técnicos estaduais tem por objetivo o fortalecimento das ações em favor da proteção dos interesses da maior parte da população baiana, a ser alcançada a partir do engajamento destes servidores e do esperado comprometimento de seu *expediente*, na terminologia adotada pela Administração Política (Santos, 2010 II, pp. 23-8).

Considero que haja um ambiente propício para a ação conjunta dos servidores estaduais, setor privado,<sup>5</sup> movimentos e lideranças sociais e políticas para construir uma sólida Política Social na Bahia. A lei estadual que instituiu a Política e o Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.046 de 20-5-2008) e a recente sanção presidencial da lei que instituiu o Sistema Único de Assistência Social (Suas) no país, entre outros dispositivos institucionais, reforçam esse ambiente. Cabe lembrar que o

---

<sup>5</sup> Foi divulgada na Bahia a ABNT NBR ISO 26000, norma da responsabilidade social a ser adotada por empresas de 157 países que contempla questões relativas a direitos humanos e práticas de trabalho de maneira diferente das ações de filantropia. Jornal *A Tarde*. 14-8-2011. Caderno Especial ISO 26000.

Governo Wagner adotou em 2007, sob a responsabilidade da Secretaria do Trabalho, a Agenda Bahia do Trabalho Decente, que atua de acordo com oito Eixos Prioritários: Erradicação do Trabalho Escravo, Erradicação do Trabalho Infantil, Segurança e Saúde do Trabalhador, Promoção da Igualdade no Serviço Público, Juventude, Trabalho Doméstico e Empregos Verdes.

No entanto, em outra direção, esse mesmo Governo reconhece que

a expansão econômica encontra esteio nos movimentos de inserção competitiva e na ação governamental [e que] do ponto de vista socioeconômico, o desafio situa-se em promover e acelerar o transbordamento da dinâmica econômica para o social, fazendo com que, ao lado dos grandes empreendimentos e com o maior grau de articulação possível, desenvolvam-se os micro e pequenos empreendimentos e a agricultura familiar, gerando emprego, ocupação e renda (Seplan, 2008, p. 17).

Assim, é possível interpretar que o Governo (ou segmentos que o compõem) espera resolver as questões sociais, a partir do campo econômico, supondo (e torcendo) que o transbordamento da riqueza gerada pelos empreendimentos instalados na Bahia, que aproveitam as janelas de oportunidade promovidas pelo mercado, seja capaz de atender e mitigar as mazelas sociais conhecidas.

No entanto, a prática desautoriza a ideia de que os grandes empreendimentos — que criam relativamente poucos empregos — seriam os agentes exclusivos do desenvolvimento. As riquezas geradas por plantas industriais ou lavouras de exportação acabam por concentrar renda.

Há quase dez anos, como o texto de Porto (2002) demonstrava, já havia a clara percepção de que a questão da pobreza está condicionada ao crescimento sustentável e amplo, contestando, assim, a “teoria do derrame”, pela qual o crescimento por si só reduziria a pobreza e a desigualdade (J. Baptista, 2003, p. 21).

Atualmente, no que diz respeito apenas às atividades econômicas, São Desidério parece uma ilha de prosperidade no extremo oeste da Bahia. Sua intensiva produção de algodão, soja e milho faz o município, de 28 mil habitantes, apresentar a segunda maior produção agropecuária do país, e o 112.º PIB *per capita* (soma de bens e serviços produzidos, dividida pelo total de habitantes) entre os 5.564 municípios brasileiros.

No entanto, de acordo com o Censo de 2010 do IBGE, 30% de sua população vive e em domicílios com renda média *per capita* inferior a R\$ 70, linha de miséria estabelecida pelo Governo Federal. Comparando o PIB *per capita*, o município está entre os 2% mais ricos do país. Analisando pelo lado social, está entre os 20% mais pobres.<sup>6</sup>

Creio ser importante nos determos na citada vertente do planejamento estratégico com respeito ao transbordamento da riqueza para o campo social. Ela faz sentido quando nos lembramos que a Bahia é um estado federado (não dispondo, portanto de importantes e necessários instrumentos e mecanismos de política econômica) de um país capitalista, que tem sua dinâmica atrelada aos fluxos comerciais e financeiros internacionais.

Além disso, há pouca tradição na elaboração e realização de Políticas Sociais na Bahia. Ao longo do período 1950-1990, observa-se que a política social teve “estatuto de coadjuvante” e que o planejamento custou a incorporar a “problemática social”, sendo reduzidas as preocupações com a matéria social. As ações eram pontuais e seguiam “um enfoque setorializado e disperso do papel do Estado no fomento à melhoria das condições de vida dos cidadãos”. A partir dos anos 90,

provavelmente em função da nova orientação de instituições como o Banco Mundial, o combate à pobreza em sua multidimensionalidade (redistribuição de ativos físicos e financeiros, programas de desenvolvimento local sustentável — Dlis) alça-se a fulcro da ação pública. Posteriormente, o mais significativo evento no campo social foi a criação em 2001 da Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Secomp) [...] que se ocuparia de racionalizar a implementação de programas estaduais de combate à pobreza, sendo um órgão “transversal”, não executor, do poder público (C. Baptista, 2003, pp. 267, 273 e 279).

Efetivamente, as entidades internacionais, desde o início deste século, reforçaram sua percepção de que

o foco no crescimento econômico como principal estratégia de superação da pobreza é insuficiente [pois a mesma] é um fenômeno

---

<sup>6</sup> Jornal *Folha de S.Paulo*, 31-7-2011.

multidimensional que só pode ser enfrentado por um crescimento econômico incluyente, associado a investimentos em políticas sociais, principalmente educação e saúde, e à criação de uma rede de proteção social capaz de funcionar como primeiro patamar de proteção dos miseráveis. A própria ONU ao criar o Índice de Desenvolvimento Humano, chama a atenção para o fato de que pobreza não é só carência de renda (J. Baptista, 2003, p. 18).

A despeito da importância da questão social (que assume contornos cada vez mais dramáticos), tem sido frágil a trajetória das políticas sociais na Bahia. No decorrer das décadas, o campo social tem sido influenciado tanto por questões econômicas e políticas (internas e externas) como pelos movimentos sociais organizados. Nesse processo, destacam-se as discussões sobre o desenvolvimento sustentável que, aos poucos, entraram em pauta a partir dos anos 70 do século passado.

Os comentários de Tinoco (2003, pp. 286-7) indicam que, na lógica da sustentabilidade, a melhoria da qualidade de vida das pessoas não é consequência direta do crescimento econômico, e sim um requisito para esse crescimento. A perspectiva do desenvolvimento sustentável destaca "os elementos território e população, sendo que a rede de inter-relações ecológica, econômica, cultura e social gera uma identidade entre ambos".

Como esse autor destaca, essa abordagem indica "o valor da agricultura para a sustentabilidade do desenvolvimento, não apenas como processo produtivo, mas como fator de geração de mercado interno para serviços e produto industrial, bem como gerador de inclusão social".

Nesse sentido, é interessante observar o comentário de uma equipe da Secomp sobre a experiência do Programa Faz Cidadão, em alguns dos municípios mais pobres do estado, com base econômica rural e onde o segmento da agricultura familiar é preponderante. Segundo esses profissionais, as ações públicas contribuíram para "melhorar a prestação de serviços de educação, saúde e saneamento básico, coerente com a proposta de melhorar as condições de vida como condição para encarar o crescimento". Destaca, também, os focos de atuação: o atendimento aos Direitos dos cidadãos, o estímulo à geração de renda e a criação de condições que "facilitem reduzir as desigualdades econômicas" (Tinoco, 2003, p. 293).

Como demonstrado, existe uma significativa base técnica de informações e experiências na Bahia. Tal reconhecimento e a observação de um

cenário institucional promissor constituem a base deste manifesto para um vigoroso trabalho conjunto para tornar factível e exitosa a ampliação da cidadania em nosso Estado.

Creio que podemos atender ao chamamento do professor Reginaldo Santos que convoca os docentes e especialistas a abandonarem o comportamento de limitar-se apenas a “observar, expor e explicar as mazelas da sociedade”, considerando como menores, inferiores, as “tarefas de encaminhar, aconselhar e dirigir”. Sua proposta é “Pensar e Agir a um só tempo” (Santos, 2010, p. 164).

Propõe, também, que a “lógica de distribuição da renda e da riqueza seja o ponto inicial para a expansão da riqueza, e não ao contrário”. O autor destaca ainda

a importância da luta pelo aprofundamento da democracia, na qual a população exerça um papel relevante na desprivatização das políticas públicas, exija e lute pela ocupação dos espaços públicos com a finalidade de pressionar pela *desmercantilização* de certos bens e serviços prioritários, garantidores do bem estar social (Souza, 2010, p. 174).

#### *Manifesto pelas questões sociais na Terra de Todos Nós*

Em seus documentos e discursos, o Governo Wagner tem apontado para a “construção da Terra de Todos Nós”, e que o diálogo e a democracia irão permear e integrar as questões relacionadas à sociedade (com seus múltiplos interesses), à produção de mercadorias e à utilização dos ativos naturais. Esses materiais institucionais destacam, também, a busca pela redução das desigualdades sociais e regionais, para fazer valer os princípios democráticos, reconhecendo que sem acesso às condições e instrumentos substantivos para sua sobrevivência e emancipação, os segmentos mais pobres da população continuarão sem perspectivas. Assim, a intenção divulgada de sua proposta é que a inclusão, a democracia e o crescimento econômico sejam um todo, partes inseparáveis do projeto renovador.

A comunicação social do Governo apresenta a disposição desta gestão de implantar novos fundamentos para o modelo de crescimento da Bahia, tendo em vista o reconhecimento de que as principais atividades econômicas baianas, voltadas, preponderantemente, para o atendimento às demandas externas, caracterizam-se por forte concentração, que se expressa de forma setorial, regional e, principalmente, nas condições de apropriação

da riqueza por elas geradas, determinando o aprofundamento das desigualdades entre a população. A correção dessa nefasta realidade seria atendida pela interação entre a repartição da riqueza gerada, a inclusão social e a observação dos condicionantes ambientais para alcançar o desenvolvimento sustentável.

Em seu discurso na Assembleia Legislativa, em fevereiro deste ano, o governador da Bahia disse:

Antes se falava em crescer o bolo para depois repartir. Provamos o contrário: só se cresce repartindo riqueza, incluindo socialmente. Para nós, este é o verdadeiro significado da palavra desenvolvimento. Para nós, governar é ter prioridade, e a nossa prioridade são os que mais precisam: o povo trabalhador, o povo mais humilde da cidade e do campo, as mulheres, os índios, os negros. Em suma, todos aqueles que ao longo da nossa história foram tão injustiçados e até esquecidos.

Efetivamente, o conjunto de realizações no período 2007–2010 demonstra a ampliação dos direitos sociais dos cidadãos baianos, por meio do maior acesso à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia e aos serviços públicos de infraestrutura, com destaque para saneamento e energia. O Governo apresenta o fortalecimento do mercado consumidor interno como um dos pilares desejados do crescimento da economia baiana.

Na perspectiva do estreitamento dos laços com a sociedade civil, o governo do Estado adotou o Plano Plurianual Participativo e os Territórios de Identidade como unidade de planejamento. O objetivo destes instrumentos é a articulação dos atores sociais regionais, buscando absorver da melhor forma possível a riqueza da diversidade sócio-econômica-ambiental dos Territórios para alcançar a integração das intervenções e das políticas públicas. Através do diálogo social, materializado nas inúmeras conferências, consultas e fóruns de discussão realizados, o Governo tem buscado identificar soluções para problemas estruturais e questões pontuais, tentando estabelecer um processo de mediação de interesses e priorização de demandas.

Além disso, foram instituídos e reformulados os Conselhos de Desenvolvimento Econômico e Social (Codes), de Meio Ambiente (Cepam), de Defesa dos Direitos da Mulher (CDDM), de Desenvolvimento da Comunidade Negra (CDCN), de Desenvolvimento Territorial (Cedeter), de Segu-

rança Alimentar e Nutricional do Estado da Bahia (Consea) e dos Direitos dos Povos Indígenas (Copiba).

Nessa mesma linha, é, também, possível citar as Comissões Tripartite de Trabalho, Emprego e Renda e Estadual dos Territórios (CET). Foram recuperadas a EBDA (Empresa Baiana de Desenvolvimento Agrícola) e a Ebal (Empresa Baiana de Alimentos) e criadas as Superintendências da Agricultura Familiar e da Economia Solidária no âmbito da Secretaria do Trabalho.

Segundo o Governo, tais fatos reforçam as intervenções públicas estaduais para fortalecer as “lutas emancipatórias do povo baiano por mais liberdade, igualdade e cidadania”.

O otimismo embutido neste artigo está baseado nas disposições contidas nos Decretos que instituíram o (exitoso) Programa Água para Todos (n.º 10.436 de 31-8-2007) e o de Inclusão Sócioprodutiva — Vida Melhor. Nesses programas estão previstas ações que atendem elementos componentes da Proteção e da Promoção Sociais e apontam para o trabalho transversal e integrado de onze Secretarias e oito entidades descentralizadas.

Considero que algumas das práticas da atual gestão e as propostas contidas no seu discurso, pelo qual os problemas da Bahia tendem a acabar, podem ser consideradas como importantes sinalizações de viabilidade para esse esforço conjunto pelo social que considero prioritário fomentar. Reconheço como importante buscar as identidades das causas pelas quais lutam o movimento social e os profissionais servidores do Estado. Embora haja diferenças históricas e políticas entre a sociedade civil e o Estado, cabe identificar as aproximações possíveis entre as vertentes, os princípios e as práticas consideradas norteadoras do desenvolvimento social que queremos para a Bahia. Espero que o movimento social organizado, por meio de suas lideranças, identifique seus bons parceiros de luta no conjunto dos servidores estaduais (detentores de seus *expedientes*).

Nosso desafio é colocar a Política Social como centro das ações públicas estaduais, de forma que reverta o processo de empobrecimento da população, por meio de mudanças nos perfis da propriedade dos ativos produtivos e dos procedimentos tecnológicos da produção.

Como dito anteriormente, há um marco institucional promissor, delineado pelos programas governamentais, pela responsabilidade social corporativa e pelos recursos postos à disposição da área social por entidades privadas e internacionais. Cabe também destacar as experiências alcançadas por entidades do movimento popular, como a Articulação do

Semiárido (ASA) e o Movimento de Organização Comunitária (MOC) —, conselhos (como o Consea) e fóruns, tanto na implementação de projetos como na articulação com órgãos públicos e entidades privadas e internacionais. Proponho que os servidores públicos progressistas aproveitem tal acúmulo de saberes, aplicando seu *expediente* de maneira coerente e consistente com os ideais de democracia e justiça social. Seria desejável, também, que a tecnocracia abdique de sua arrogância messiânica, perceptível em várias ocasiões.

Cabe destacar como integrantes desse favorável cenário institucional, o aumento e o aporte regular de recursos para programas voltados à produção familiar e aos empreendimentos da Economia Solidária. Observa-se, também, a ampliação do crédito e de mercados institucionais, por conta do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), do Programa Nacional da Alimentação Escolar (Pnae) e do Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf).

Para finalizar, considerando o fato de que o Estado é o árbitro dos sistemas de controle social (leis, normas, regulamentos), cabe destacar que a analogia entre o sistema político e a administração não é casual, pois as diferenças entre política e administração são muito tênues e que “participam de um mesmo *continuum*”. Assim, a Administração Política nada mais é senão a “concepção de um modelo de gestão das relações sociais que tem por objetivo garantir certo nível de bem-estar, expresso nas garantias plenas da materialidade” (Santos, 2009, p. 37). Tais considerações determinam a base de meu convite a que o movimento social continue a pressionar a gestão pública (operada por servidores e profissionais) por uma Bahia menos desigual e pobre, aproveitando a capacidade operativa da máquina governamental, seus discursos, orçamento e decretos.

Segundo Couto (2009), “a esperança não morre por si mesma. A esperança é morta”. Como devemos negar a “tentação do desalento”, lembrando, mais uma vez, de Betinho, é a crescente articulação dos atores políticos comprometidos com as causas progressistas que irá ampliar os recursos técnicos e financeiros disponíveis para o campo social. Tal movimento é que garantirá que os tais recursos sejam alocados de forma democrática com o objetivo de atender à cidadania em sua plenitude, atenuar carências e combater as desigualdades.

Salvador, agosto de 2011.

## Referências

- AGUIAR, Manoel Pinto de. Notas sobre o enigma baiano. *Planejamento*, vol. 1, n.º 1, set.-out. 1973. Salvador, Fundação de Pesquisas CPE, p. 134.
- BAHIA, SECOM. Informe. *Wagner lança o Programa Vida Melhor*. Salvador, 5-8.2011
- BAHIA-SEPLANTEC/CEPLAB. *Subsídios para o Planejamento*. Salvador, 1978.
- BAHIA-SEPLANTEC/COCEPLAN. *Plano Estratégico de Ação 1988/1991*. Salvador 1988, pp. 19, 25 e 46.
- BAHIA-SEPLANTEC/ACB. *Bahia Soluções – oportunidades de investimentos*. Salvador, 1991, p. 62.
- BAHIA-SEPLAN. *Trinta e cinco anos de Planejamento na Bahia*. Salvador, 2006, p. 16.
- . *Resgatando o planejamento estratégico da Bahia: 2008 – um futuro para todos nós*. Salvador, 2008, p. 17.
- BAPTISTA, José Murilo P. A questão do combate à pobreza e às desigualdades sociais. In: *Encontros Secomp: Alternativas para combater a pobreza e as desigualdades sociais*. Salvador: Secomp, 2003, mimeo. pp. 16-8, 25-6.
- BAPTISTA, Creomar. Bahia – das políticas sociais setorializadas ao combate à pobreza e às desigualdades sociais. In: *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003. Série Estudos e Pesquisas, 63, pp. 267, 273 e 279.
- BRASIL, Instituto de Pesquisa e Economia Aplicada – Ipea. *Comunicado 75*. Brasília, fevereiro de 2011.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil. O longo caminho*. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, pp. 9, 10.
- CHIAVON, Eva M. C. D. Inclusão produtiva: oportunidade para a emancipação. *A Tarde*, 5-8-2011.
- COUTO, Mia. *Interinvenções – e se Obama fosse africano*. Lisboa: Caminho, 2009, pp. 10 e 23.
- FALLEIROS, Ialê. *Sítio da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz)*, 10-6-2011.
- FURTADO, Celso. *Brasil. A construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, pp. 13, 35.

- Jornal *Folha de S. Paulo*, 21-6-2011; 31-7-2011.
- Jornal *O Estado de S. Paulo*, 27-5-2011; 26-6-2011.
- KHAIR, Amir. In: *Carta Maior*, 18-7-2011.
- MARX, K. & ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Martin Claret, 2009.
- OLIVEIRA, Francisco. *Elegia para uma re(li)gião*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977, p. 25.
- PAES E BARROS. *Jornal Valor*, 12-8-2011.
- PEDRÃO, Fernando. Superar a pobreza ou reverter o empobrecimento? Uma revisão das raízes da pobreza na Bahia. In: *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003. Série Estudos e Pesquisas, 63, pp. 236-8; 243, 245 e 246.
- PORTO, Edgar. A riqueza e a pobreza na Bahia. In: *Bahia – século XXI*. Salvador: Seplan, 2002.
- ROCHA, Sandoval A. Instituto Humanitas, IHU *on-line*, 28-5-2011.
- SAMIS, Alexandre. Introdução. In: Noam Chomsky. *Notas sobre o anarquismo*. São Paulo: Hedra, 2011, p. 13.
- SAMPAIO, Fernando T. *Notas sobre a experiência baiana de planejamento* (1.ª Parte: Governos Balbino/Luiz Viana). Salvador: Seplan-Coceplan/Saeb-Fundep, mimeo.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A Administração Política como campo do conhecimento* 2.ª ed. Salvador: FEA-UFBA. São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009, p. 37.
- . *Keynes e a proposta da administração política para o capitalismo: uma crítica aos pressupostos da externalidade do Estado e da crise fiscal*. São Paulo: Hucitec, 2010, pp. 13, 15, 33, 157, 164, 174.
- . *Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil*. Garanhuns-PE, janeiro de 2010, pp. 23-8.
- Sítio da Escola Politécnica de Saúde Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz)*, 10-6-2011.
- SOUZA, Herbert. *Escritos indignados: democracia e neoliberalismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Rio Fundo-Ed. Ibase, 1991, pp. 68-9.
- TINOCO, J. et alli. Desenvolvimento local sustentável e combate à pobreza. In: *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003. Série Estudos e Pesquisas, 63, pp. 286-7 e 293.

### **Resumo**

A partir das características próprias do Estado e do processo de reprodução capitalista, este artigo analisa o alcance e os limites do *Programa Viver Melhor* do Governo Estadual, elaborado de forma alinhada ao *Plano Brasil sem Miséria* da União. Considerando a trajetória do Planejamento estadual, são discutidas as possibilidades de ampliação da Cidadania na Bahia, em um ambiente socioeconômico marcado pela atuação de grandes corporações privadas e por contingentes populacionais carentes de seus direitos sociais. O texto finaliza com um manifesto para que se reverta a produção social da pobreza na Bahia.

Palavras-chave: Pobreza; Planejamento estadual; Políticas Públicas; Concentração; Desigualdades Socioeconômicas

### **Abstract**

Based on the characteristics of the State and the process of capitalist reproduction, this article analyzes the scope and limits of the state government's program *Viver Melhor*, designed to be in accordance with the Brazilian Federal Government's plan "Sem Miséria." Considering the trajectory of State Planning in Bahia, the article discusses the possibilities of expansion of citizenship in Bahia, in a socio-economic environment marked by the actions of private corporations and underprivileged groups denied of basic human and social rights. The text ends with a manifesto to revert to the social production of poverty in Bahia.

Keywords: Poverty; State planning; Public Policy; Political Administration; Concentration; Socio-economic inequalities.

# TRANSPARÊNCIA EM GESTÃO PÚBLICA PARA APERFEIÇOAR A DEMOCRACIA

GILBERTO W. ALMEIDA\*

RICARDO C. MELLO\*\*

## Contexto

Juan Arias, jornalista, correspondente brasileiro do jornal espanhol *El País*, publicou um comentário assinado no dia 7-7-11 no qual perguntava por que a cidadania, no Brasil, não reagia à onda de corrupção que estava sendo exposta pela mídia. Com efeito, várias têm sido as denúncias de malversação de recursos públicos, de modo que entre atônito, pasmo e quem sabe, indignado, o cidadão brasileiro presta atenção aos fatos, mas não sai às ruas para manifestar sua insatisfação. O mesmo Juan Arias, em sua coluna no *El País*, lembrava que, em 1983/84, esta mesma sociedade civil reclamou, nas ruas, o direito de votar em presidente por meio do movimento das Diretas Já, e, em 1992, encheu as praças públicas com a cara pintada, vestida de negro, pedir o *impeachment* de Collor. Cabe lembrar que o estopim, em 1992, foi a exposição, pela mídia, das práticas de corrupção encastelada na presidência da República, sob a coordenação direta do braço direito do então presidente Collor, o Paulo César Farias, cidadão que tinha sido tesoureiro da campanha presidencial, do novíssimo Partido da Renovação Nacional, em 1989. Nada muito diferente do quadro da administração pública que caracterizou o Ministério dos Transportes sob o comando do PR, no presidencialismo de coalizão que ocorre no país. Por que o brasileiro se mobilizou em 83/84, se rebelou em 92, e agora, neste ano 11 do século XXI, contenta-se em, apenas, assistir pela TV ao desenrolar das denúncias nada edificantes sobre a administração pública brasileira?

---

\* Doutor em Comunicação pela UFBA e professor associado pela UFBA.

\*\* Mestre em Ciências da Informação, doutorando em difusão do conhecimento na Faculdade de Educação da UFBA e professor associado da UFBA.

A provocação de Arias produziu um sem-número de respostas e comentários. Vários artigos foram publicados em jornais e revistas sobre o assunto. Jornalistas de vários pontos do País escreveram belos libelos de condenação ao fenômeno. Um deles, Samuel Celestino, jornalista articulista do jornal *A Tarde*, de Salvador, escreveu vários artigos, praticamente conclamando a sociedade civil a rebelar-se contra este nefando estado de coisas. O presidente da OAB-BA, Saul Quadros Filho, publicou um artigo no jornal *A Tarde*, em 21-7-2011, no qual manifestou seu repúdio a cleptomania que assola o setor público brasileiro. A cleptomania, sem dúvida, coloniza imensos segmentos da sociedade brasileira, cuja maior aspiração seria enriquecer rápido, sem o esforço do trabalho, conforme já analisado por antropólogos (Da Matta, Barbosa).

Uma linha de pesquisa interessante para nossas universidades seria a comparação entre o modelo *zaibatsu* coreano e japonês, onde a estratégia de desenvolvimento econômico adotada envolveu Estado e empresários, numa associação nacionalista com vistas ao fortalecimento de grandes empresas locais. O modelo é bastante parecido com o que foi sugerido pela Cepal para fazer decolar as economias primário-exportadoras da América Latina, nos anos 40 e 50 (Mantega, 1992). Mas aconteceu que, entre nós, a parceria Estado-empresários serviu para catapultar grandes empreiteiras e conglomerados de mídia e comunicação, porém sem lograr êxito em produzir grandes empresas industriais, como a Hyundai ou a Samsung, para ficarmos com exemplos coreanos. Talvez, as únicas grandes empresas brasileiras, hoje, sejam a Vale, a Siderúrgica Nacional e a Oi, todas resultantes de privatizações ocorridas há cerca de uma década. De todo o modo, o capitalismo brasileiro ensejou o crescimento de bancos nacionais e de empreiteiras. Os bancos cresceram como consequência da competência dos nossos empresários comerciais e financeiros, ao longo dos séculos, no trato do comércio internacional sob a égide de um país assolado por periódicas crises de inflação. Mas será que as empreiteiras crescem porque são competentes em corromper o funcionário público que controla a liberação das suas faturas de obra? Será que um estudo sobre este assunto não lançaria luz na cleptomania que aos poucos instaura uma cleptocracia na administração pública brasileira, consoante o argumento do presidente da OAB-Ba?

Enfim, a provocação do jornalista do *El País* rendeu várias interpretações. Contudo, não houve mobilização em torno de um movimento cívico pelo fim da rouboalheira no país. Quais seriam as razões que levam

o brasileiro a acomodar-se diante de tantas falcatruas que acontecem em todos os cantos do país, em todos os níveis de governo, em todos os poderes da República? Talvez, caiba avançar algumas hipóteses explicativas para a apatia política do brasileiro, numa tentativa de se elaborar uma análise do contexto que permita o encaminhamento de alternativas possíveis para a superação do problema, mesmo que isso ocorra de maneira gradual e lenta, no futuro. Vejamos algumas interpretações plausíveis para o caso:

a) Houve notório avanço no controle dos recursos públicos nos últimos anos. Com efeito, a Polícia Federal tornou-se mais competente no combate à sonegação fiscal (casos da loja Daslu, do Banco Santos, etc.) e à corrupção, onde empreiteiras atuam como corruptores ativos (caso da empreiteira Gautama, de Zuleido Veras, dentre outros). Ademais, a atuação da CGU, Controladoria Geral da União, flagrou inúmeros prefeitos com a “boca na botija do mel” dos fundos públicos. Assim, tanto a PF como a CGU trouxeram à baila tantos casos escabrosos que o cidadão já fica a esperar, a cada mês que se inicia, qual será o escândalo da vez. Nesse caso, estamos diante de uma faxina empreendida pelo próprio setor público, que mostra sinais de buscar corrigir seus desvios e disfunções internas. O cidadão reconhece o esforço, indigna-se, mas fica a esperar que as instituições especializadas no exercício do controle exerçam suas tarefas.

b) A mídia tem exercido seu papel de jornalismo investigativo próprio de uma sociedade democrática. Embora a mídia o tenha feito buscando malversações de recursos nos poderes Executivo e Legislativo, pouco se tem feito no Judiciário, o poder mais hermético do Brasil. O cidadão tem lido e assistido sobre os escândalos, propiciando bom retorno de audiência para as empresas de mídia. Mas daí não passa. Vai uma grande distância entre ler os fatos escabrosos denunciados e sair às ruas em protesto.

c) Com tantos casos de corrupção para indignar o cidadão, este não dá sinais de fadiga no que concerne à leitura dos fatos, ou à audiência. Mas organizar passeatas contra a corrupção é algo distante, percebido como inócuo, sem capacidade de produzir resultados. Com efeito, é mesmo angustiante ver uma marcha pela paz empreendida por manifestantes trajando branco e portando velas acesas depois de acontecido algum crime hediondo. Todos sabem que aquela marcha não vai resolver, absolutamente, nada sobre a violência praticada, os mortos não voltarão a viver, a violência urbana vai continuar a existir, a sensação é que as pessoas vão lá como se

vai a um funeral, apenas, para manifestar solidariedade diante da perda sofrida. Cabe a mesma observação no que diz respeito aos escândalos.

d) Há quem compare a chamada primavera árabe com o Brasil. São coisas, absolutamente, diferentes. Os países da franja sul do Mediterrâneo exibem ditaduras, com todas as características inerentes aos regimes fechados: não há transparência, nas relações Estado-sociedade, o que propicia a corrupção em todos os níveis, a mídia é censurada, enfim, não se trata de países democráticos. Os movimentos de massa que aconteceram no Brasil durante o regime militar, nos anos 60, seriam mais parecidos com o que aconteceu no Egito e na Tunísia. Portanto, não se pode comparar uma ditadura árabe com o Brasil de hoje, no qual os procedimentos democráticos são, zelosamente, observados.

e) Ademais, o que acontece na Espanha de hoje, onde acontece um movimento popular de manifestação pública de insatisfação, é bem diferente do que acontece no Brasil. Lá, as taxas de desemprego são altíssimas, o jovem espanhol não vê o futuro com otimismo. Aqui, vivemos um momento que, mesmo efêmero, é o oposto. O Brasil cresceu, a economia por hora vai bem, enormes segmentos da classe C e D recém começaram a consumir. Esta brava gente de novos consumidores está muito mais preocupada consigo mesma, do que com eventuais conclamações de jornalistas para que demonstrem indignação. Vale observar que a melhoria na renda pessoal enseja o beneficiado a tornar-se mais hedonista por meio do consumismo, mais individualista, infelizmente manifestado mediante mais apatia política. Isso aconteceu alhures. Robert Putnam descreveu com tintas severas a perda de capital social que tem acontecido nos Estados Unidos em anos recentes, decorrentes de menor disposição da cidadania em discutir temas públicos de interesse coletivo. Capital social seria, justamente, a propensão à deliberação coletiva de uma sociedade, que, ao praticá-la, finca laços e raízes entre seus membros, que se ajudam mutuamente. Destarte, o Brasil vive uma experiência de democracia sem ter construído uma teia forte de capital social. O brasileiro tende a evitar deliberações coletivas, a começar pela baixa participação em prosaicas reuniões de condomínio. Mesmo quando se oferece à população a oportunidade de empoderar-se, politicamente, em procedimentos de orçamentos participativos, a experiência tem revelado que no começo as reuniões não logram congregar grande público (Genro & Souza, 1997). Com o passar do tempo, a apatia vai se manifestando em contingentes de público cada vez menores.

f) Cabe observar que os brasileiros vão às ruas sim, em enormes demonstrações de apoio a determinados eventos, que reúnem centenas de milhares de participantes. Mas, para desespero de cientistas políticos, esses fenômenos ocorrem em torno de festas, folguedos, entretenimento, diversão, como são os casos de carnaval e São João. Ou, então, quando se trata de manifestações religiosas, quando massas de gente saem às ruas em apoio ao chamado dos líderes religiosos. Esse é o caso da procissão do Círio de Nazaré que acontece em Belém do Pará, ou da Marcha por Jesus que acontece no dia 2 de julho em Salvador. Neste último caso, é inevitável que se compare a festa cívica baiana do Dois de Julho com o movimento de massa dos evangélicos, pois estes têm conseguido apoio, sob a forma de gente nas ruas, em número muito maior ao daqueles que celebram a consolidação da independência da nação brasileira. Há, ainda, outro exemplo de sucesso no que se refere à mobilização de massa nas ruas das cidades brasileiras em protestos gigantescos: a comunidade de *gays*, lésbicas e transexuais alcança reunir dezenas, às vezes centenas de milhares de manifestantes em prol de mais direitos para essa minoria. Em suma, lazer, orientação sexual e religião, demandas típicas da esfera privada, ou mesmo íntima, demonstram ser capazes de mobilizar apoio popular, ao passo que temas políticos, que são afeitos à esfera pública, não conseguem engajar o cidadão em debates consistentes, densos, necessários para o aperfeiçoamento da democracia.

A questão da apatia política não é assunto exclusivo do Brasil. O debate sobre este tema nos Estados Unidos rendeu alguns trabalhos interessantes (Putnam, 2000; Shudson, 1998; Gomes & Maia, 2008). Em paralelo à questão da apatia, da baixa participação do cidadão na política, do pouco engajamento demonstrado pelo brasileiro em temas políticos, surge a questão da corrupção. Existem aspectos que reclamam um olhar mais cuidadoso.

### **Sobre a corrupção**

Vários autores debruçaram-se em análises sobre a mazela da corrupção. Aqui no Brasil, dentre outros, recomendam-se os trabalhos de Leonardo Avritzer & Fátima Anastasia (2009), de Jorge Hage (2010), de Plínio de Aruda Sampaio (2009), e de Antonio Ribeiro (2004). Avritzer também publicou um artigo no jornal *Valor* em 21-7-2011, no calor do escândalo do Ministério dos Transportes sob o comando do PR, como que reverberando o desafio lançado por Arias no *El País*. O título do artigo de Avritzer,

publicado no mesmo dia que o fez Saul Quadros, é assaz sugestivo: *O baixo risco de ser corrupto no Brasil*. O argumento central é que o Judiciário, no Brasil, é muito lento em geral, sobretudo quando se trata de ajuizar atos de corrupção, falcaturas e peculato, além de aplicar penas leves aos condenados por estes crimes. Assim, os candidatos “a se dar bem”, arriscam ter em si colada a pecha do “rouba, mas faz”, já que acreditam — ou acreditavam — que caso algo de “anormal” aconteça nos esquemas de sangramento dos cofres públicos, a leniência da justiça compensaria o risco de tornarem-se milionários da noite para o dia. Apesar disso, a sociedade brasileira já não aceita mais o político do tipo “rouba, mas faz”. O próprio setor público aparelha-se para sanear suas práticas, como mencionado acima, por intermédio da Polícia Federal e da CGU. Contudo, mesmo assim, a corrupção continua a grassar no âmago do Estado brasileiro. É necessário que mais luzes sejam lançadas nas transações deste Estado para coibir o segredo corruptor.

Porém, pontua Avritzer, no afã de evitar falcaturas, existem, hoje, tantas instâncias de controle sobre o setor público que muitos segmentos do Executivo ficam condenados a padecer de paralisia crônica, pois os gestores precisam observar tantos procedimentos de prestação de contas e controle, que nada avança, as obras param, há uma trava geral que dificulta a ação do Governo. Conforme Avritzer (2011),

Estamos assim, naquilo que denomino o pior dos mundos: não temos o chamado controle criminal da corrupção, isto é, não temos punição aos atos mais importantes de apropriação privada dos recursos públicos e temos uma máquina estatal que não consegue realizar seus objetivos com eficiência devido a uma proliferação absurda de regras que minam a pouca eficiência que o setor público no Brasil tem.

Destarte, o setor público brasileiro é como um doente acometido de doença grave. Esta doença se chama corrupção. Para superar a doença e devolver o paciente a um estado de saúde pleno, é preciso que se lhe trate com medicamentos potentes. Porém se o médico erra na dose durante o tratamento, o paciente pode ficar sufocado e vir a óbito por efeito não da doença em si, que mata aos poucos, mas do tratamento.

Avritzer recomenda a adoção de contratos de gestão, nos quais a partes contratantes estabeleçam preços e prazos com clareza meridiana, de

modo que impeça que um licitante de obra ou projeto no setor público vença uma concorrência já de olho nos termos aditivos de custos e prazos. Um contrato de gestão teria de ser estruturado de modo que permitisse que o foco do controle se exerça sobre aquilo que se quer realizar. Com isso, os TCEs, a CGU e o TCU teriam elementos de controle mais pertinentes, em vez de controlar tantas variáveis, como hoje, e deixar escapulir critérios efetivos de desempenho e acompanhamento. Um contrato de gestão seria parecido com um contrato de financiamento de imóvel, no qual o agente financeiro libera parcelas de acordo com o andamento físico da obra. Tudo tem de ser muito claro e objetivo, de modo que permita que toda a sociedade acompanhe o que se faz no setor público. Nas palavras de Avritzer (2011),

A introdução de contratos de gestão no setor público teria dois objetivos: o primeiro deles é diminuir o foco do controle administrativo. O que vemos nos escândalos de corrupção mais importantes [...] é que órgãos como o TCU e a CGU controlam tudo e, no final, exercem muito pouco controle efetivo. Falta foco no controle administrativo no Brasil [...]. Ao conciliar aumento de produtividade do setor público com um controle mais seletivo será possível alcançar o que a sociedade brasileira clama: o aumento do risco de aderir à corrupção que depende da punição criminal e não do (excessivo) controle administrativo.

Além de melhorar o sistema de controle e acompanhamento de obras públicas, e de exigir que o Judiciário se ajuste às necessidades de aumento do rigor de punição, numa sociedade na qual a cleptomania ameaça a instalação de uma cleptocracia, é preciso cuidar de outras variáveis. É necessário que ocorra um processo de formação da cidadania tendo em vista a convivência no regime democrático.

### **Preparação da cidadania para a democracia**

Existem alguns critérios elementares para que uma democracia representativa funcione. De modo geral, o Brasil instalou todas estas exigências: divisão de poderes, garantia de direitos, liberdades plenas, mídia independente sem censura, alternância de exercício de poder mediante a livre escolha por meio do voto. Os problemas da representação e suas falhas que

implicam questões de legitimidade da deputação são questões que afligem a todas as democracias representativas. De modo geral, o Brasil tem buscado alternativas criativas para contornar eventuais *déficits* de representação, como é o caso de iniciativas de participação popular em processos deliberativos coletivos, do tipo Orçamentos Participativos, Planos Plurianuais Participativos de Ação de Governo, etc. É verdade que essas iniciativas, às vezes, não passam de uma lista de boas intenções; mas, pelo menos, cumprem uma função pedagógica de estímulo para que a cidadania se interesse pela política. O tema que será discutido a seguir diz respeito a ações que são necessárias para que se alcance melhor qualificação da cidadania, para que ela assuma seus direitos de cobrar prestações de contas por parte do instancias do Estado.

O pressuposto é que o Brasil é um país com pequena experiência de vida democrática e, por isso, é necessário que a cidadania se familiarize com a ideia de controle social (Jacobi, 2000). Para exercer o controle social, é necessário que se saiba cobrar, que se aprenda a cobrar com pertinência. O argumento central é que não bastam a Polícia Federal, os TCEs, o TCU e a CGU a exercer o controle da administração pública. É preciso que a cidadania aprenda a cobrar, a vigiar, a exigir boa gestão pública. Por isso, além de ações que aperfeiçoem o sistema de controle sobre a ação de governo — sobretudo quando essa ação implica uma obra a ser executada por empreiteiras contumazes corruptoras — há que se pensar em ações de formação e preparo para qualificar a cidadania a exercer seu papel numa sociedade democrática (Speck, 2000).

Para situar o problema da formação cidadã, cabe observar que a democracia tem se tornado um modo de organização política amplamente aceita em um número cada vez maior de países. Entretanto, existem variações na maneira que os diversos países adotam as principais variáveis que caracterizam uma democracia. Considerando que normas de democracia, como regime de governo e de organização social e política, apenas foram adotados a partir do século XX em diversos países, mais estudos que explicitem as diferenças existentes nas suas práticas entre países selecionados, contribuirá para que ocorram aperfeiçoamentos na democracia.

O intuito da ideia de preparação cidadã para a democracia é avaliar como as principais instituições que garantem a democracia atuam de modo que evite que ocorra excesso de poder no Legislativo, no Judiciário e, so-

bretudo, no Executivo. A questão da participação popular tem de ser alvo de estudo cuidadoso, pois o que se pretende evitar é que a classe política profissionalizada, mancomunada com organizações que professam interesses particulares, manipule o eleitor. Assim, como a democracia brasileira e outras no continente americano contentam-se em exibir um modelo listado como elitista (Held, 1996), no qual a população é convidada apenas a votar, para escolher seus representantes e dirigentes, é preciso complementar o exercício do voto com iniciativas pedagógicas que estimulem a população a participar mais intensamente da política como um todo. Só assim obteremos uma prática de vida em democracia na qual a sociedade exerce controle social sobre o Estado.

Acontece que numa democracia elitista ocorre uma grande distância entre eleitores e a classe política. Isso enseja que, em períodos de campanha eleitoral, os temas políticos fiquem suplantados por assuntos do cotidiano. Os candidatos são tratados como celebridades, cujas vidas são transformadas em espetáculo pela mídia. Temas como religião e pequenas preferências de cada candidato suplantam questões substantivas da sociedade e da política econômica. Por outra parte, caso haja maior engajamento político da população em geral, o momento das eleições é tratado com maior respeito ao eleitor. Nesse caso, espera-se que uma população mais engajada, com maior envolvimento cívico, seja menos suscetível a escolher seus governantes pautados por agendas de quem pratica a política pela ótica do Marketing Político. A política conduzida pelo Marketing Político baseia-se em pesquisas e sondagens que apontam atitudes e preferências do eleitorado sobre uma ampla variedade de temas, reduzindo o eleitor à categoria de consumidor, que escolhe seus candidatos com base em critérios superficiais e infantilizados.

Existem, porém, maneiras de aumentar a participação cidadã no processo democrático. No Brasil, o orçamento participativo oferece diferentes níveis de complexidade para a participação popular no processo. Na Bahia, a UFBA implanta um projeto de envolver cidadãos de municípios em política local mediante a divulgação de indicadores de gestão pública municipal. Uma vez mais informados, os munícipes vão poder comparar resultados da administração da sua cidade com outras, equivalentes em tamanho, renda e situação geográfica, e assim espera-se que se tornarão mais exigentes, críticos e participativos. Cabe verificar, numa breve digressão histórica, as raízes da democracia brasileira contemporânea.

### **Raízes da democracia brasileira**

Assim, o golpe militar de 1964 atrasou o desenvolvimento da democracia brasileira por 21 anos. Porém, o próprio golpe estimulou uma resistência traduzida em intensos movimentos subterrâneos de representação populares. Cito o Trabalho Conjunto de Salvador como um exemplo de resistência democrática, levada a cabo por segmentos da sociedade civil, durante os anos de chumbo do regime militar (Almeida, 2001). Com efeito, o cerceamento da democracia operou como um vetor para o seu próprio fortalecimento, já que se ampliava, no seio da sociedade civil, a demanda por mais participação política. Quanto mais repressão exercida pelos militares, mais a sociedade civil reagia, numa demonstração dialética de vitalidade cultural e política. Músicas e peças de teatro referiam-se à situação de exceção democrática, o que muito contribuiu para a disseminação da demanda por democracia no imaginário popular.

Quando, finalmente, o País pôde abraçar as práticas democráticas, em torno de 1984 e 1985, houve até certa frustração, pois a massa nutriu a expectativa de que a democracia, por si só, iria resolver todas as carências do Brasil. De todo o modo, mesmo com a economia em desordem, pois o Plano Cruzado não logrou êxito em controlar a inflação já galopante, a outorga da Constituição de 1988 pela Assembleia Constituinte é um marco para a evolução da jovem democracia brasileira. A Constituição de 1988 introduziu uma série de práticas, eminentemente democráticas, como a exigência de instalação de conselhos urbanos no planejamento das cidades, para as quais a própria sociedade brasileira não estava preparada.

A partir da década de 80, o Brasil começa a experimentar um modelo de democracia híbrido. O modelo predominante é a democracia elitista, caracterizada como uma situação na qual o poder está concentrado nas mãos de uma classe proprietária dos meios de produção. Porém, esboça-se um começo de democracia participativa, na qual ocorre uma ampliação de atores que participam em diversas instancias democráticas. A democracia participativa que aos poucos se instala no Brasil exhibe um perfil de maior inclusão social, de abertura para que outras vozes se manifestem. Esse modelo híbrido de democracia é resultado de vários anos de luta democrática na direção do empoderamento da cidadania. Bobbio (1995) argumenta que uma prática política de esquerda significa uma luta por maior igualdade, o que acaba por resultar numa luta por mais participação popular no processo

político. Por outra parte, ainda conforme Bobbio, a direita pugna pelo valor da liberdade, o que a faz ver o Estado com desconfiança.

Considerando-se que a democracia é uma prática de escassos vinte e poucos anos, temos de admitir que o aprendizado brasileiro tenha sido positivo. Vimos que o Brasil não abrigou em seu território uma experiência em larga escala de associativismo cívico, tal como descrito por Tocqueville na América, que caracterizaria uma democracia participativa (Gomes, 2008; Matos, 2009). O modelo de democracia praticado no Brasil, durante três quartos do século XX, quando possível, foi um modelo que se aproxima daquilo que alguns autores (Habermas, 2006) chamam de democracia elitista. Numa democracia participativa, a sociedade civil nela se insere de modo intenso, ao passo que no modelo elitista as instituições conduzem todo o processo de escolha dos seus dirigentes de modo formal, sem maiores participações da população, que apenas é convocada a cada quatro anos a manifestar sua escolha, geralmente apresentada de cima para baixo. Há a convicção de que os negócios de Estado são algo complexo, e que somente uma elite esclarecida teria condições de exercer o mando. As instituições políticas formais funcionam neste modelo, porém de modo burocrático, assaz distante da sociedade civil.

Desde o final do regime militar, começou a florescer, no Brasil, uma enorme variedade de organizações locais, agrupando pessoas de diversas procedências, todas ávidas por participar da democracia por meio da afirmação das suas vozes. Os movimentos eclesiais de base, os trabalhadores organizados em sindicatos, os estudantes, e partidos de esquerda de modo geral buscaram canais para manifestar seus pontos de vista, e, mais ainda, para disputar o poder formal institucional, representado pelo Parlamento e por instâncias do Estado. Muitas dessas iniciativas desaguaram na organização de associações cívicas de natureza política. A partir da promulgação da Constituição de 1988, várias entidades foram organizadas no seio da sociedade civil, o que nos leva a observar que a democracia brasileira, desde os anos 90, é híbrida, pois exhibe elementos de um processo de escolha e renovação dos quadros de mando, enfim, do governo, como num modelo elitista, mas já exhibe, em paralelo, um conjunto de experiências participativas significantes (Miguel, 2007).

Embora a participação que se verifica tenha intensidade variada no que concerne à capacidade de influir (Habermas, 2006), houve notável avanço de situações que permitiram o aprendizado coletivo em democracia.

Vale salientar os experimentos em orçamento participativo inaugurados por gestões do PT à frente da prefeitura de Porto Alegre, e hoje disseminado por cerca de uma centena de municípios brasileiros (Lima, 2007; Miguel, 2007; Genro & Souza, 1997). O orçamento participativo não é em si algo revolucionário no que se refere à democracia; porém, o alcance pedagógico em prol de mais participação que sua prática representa para uma população civil com baixa intensidade de cultura política, pois herdeira de um modelo de gestão pública elitista na qual o Estado é forte significa um novo alento para mais intensidade participativa.

Embora seja uma experiência relativamente recente, a democracia brasileira evolui de uma democracia elitista na direção de uma democracia participativa. A ação de ONGs idôneas, associações, conselhos, que, ao lado de sindicatos e outras modalidades de organização da sociedade civil, têm trazido novos hábitos e práticas de participação política da cidadania, que, aos poucos, vai se empoderando, alcançando fazer com que suas vozes sejam ouvidas.

Contudo a intensidade dessa participação ainda é baixa, e, sobretudo, localizada em núcleos urbanos como as capitais e cidades médias, com entre 500 mil a um milhão de habitantes. Ainda existem grandes extensões do território brasileiro que padecem do distanciamento entre o Estado e a sociedade, típico do arremedo de democracia que vigorou na primeira metade do século XX. Certamente ainda faltam longos caminhos a percorrer na direção de uma democracia participativa de alta intensidade, em que mais igualdade e menos assimetria de renda e educação operem numa soma crescente. Falta, em síntese, um programa de preparação da cidadania para o pleno exercício da democracia. Só assim, por meio do aumento da participação social, a corrupção poderá ser estancada.

### **Pedagogia em democracia**

Tal qual o exemplo das relações comunicativas construídas que rompem com a estrutura hierárquica de poder via domínio do saber, as iniciativas pedagógicas configuram-se em um vetor de transformação social, de relações interpessoais e de horizontalização de poder. São experiências que acolhem o contraditório, de exercício de realidade e de grande força simbólica.

A comunicação é um importante processo relacional, que envolve consciências na qual a participação ora individual ora coletiva, constrói o

real. Tal construção requer uma aproximação com as teorias da comunicação de massa, com eventuais desdobramentos conceituais em torno do tema e, sobretudo, uma sintonia com experiências pedagógicas recentes que privilegiam a produção do conhecimento em rede.

A sociedade tecnológica, lançada como matriz da contemporaneidade traz consigo possibilidades de promover exclusão ou inclusão social, dependendo da concepção de sociedade e homem, consubstanciadas em políticas.

Entende-se que o aprendizado não somente ocorre no tradicional e questionado espaço da sala de aula. O desafio de organizar a dinâmica pedagógica, como um *locus* de construção coletiva e individual de conhecimentos, é um histórico e imanente desafio no processo de ensino/aprendizado, especialmente, entremeado com a emergência de práticas educacionais lúdicas.

Na segunda metade do século XX, houve um significativo aporte à pedagogia convencional, originada numa abordagem que associava a prática à teoria, aplicada, inicialmente, ao ensino das ciências administrativas. Tratava-se do método do caso, uma típica contribuição das escolas de administração americanas para sistematizar o ensino da administração. Eventualmente, o método do caso veio a ser o procedimento padrão adotado em, praticamente, todas as escolas de administração espalhadas em todos os países onde o ensino da administração acontecia, mantendo-se o caráter de aproximação da prática à teoria. A grande vantagem do método do caso sobre o modelo convencional de ensino, é que ocorre o aprendizado, ou seja, ao passo que no ensino expositivo tradicional o aluno recebe, passivamente, determinada massa de novas informações, para transformá-las em conhecimento, no método do caso o aluno participa ativamente do processo. Ocorre um deslocamento do ensino para o aprendizado. O aprendizado é proativo, participativo por excelência, democrático, agrega elementos que facilitam a reprodução em sala de aula das características reais do ambiente econômico social e cultural no qual vicejam as organizações.

Bacega (2001) defende que a formação de um binômio impulsiona um “novo espaço teórico capaz de fundamentar práticas de formação de sujeitos conscientes” (p. 59) e revela a construção de um “movimento que percorre o todo e as partes, em intercâmbio permanente” (p. 62). Essas tensões contemporâneas impulsionam provisórias certezas e estimulam outros passos. Assim, fazem-se necessárias abordagens lúdicas, não lineares e flexíveis como meio de se pautar e consolidar novas práticas.

Pois bem, em função do advento da tecnologia da informação (TI), quando programas de computador puderam ser desenvolvidos para dar suporte às práticas de ensino, houve significativa sofisticação ao método do caso. Hoje, existem programas de computador que reproduzem quase todas as variáveis de mercado que interferem nas decisões do dia a dia de uma organização. São programas que simulam o macroambiente de mercado, como os desempenhos de concorrentes, taxa de juros praticada, ação do Estado, renda média dos consumidores, etc., bem como as principais variáveis do microambiente, ou seja, os recursos internos da organização, nível de capitalização, capacidade dos recursos humanos, acesso à tecnologia, etc. Tais programas de simulação representam um passo adiante ao método do caso, no que concerne ao ensino da administração. As faculdades e escolas de administração que oferecem programas de simulação de mercado em seus cursos de graduação e pós-graduação são avaliadas com um diferencial superior, como instituições de ensino atualizadas, que demonstram estar inseridas no ambiente de negócios globalizado que caracteriza o século XXI.

Embora existam dezenas de programas de jogos de empresas no mercado, a exemplo do programa Desafio Sebrae, bastante popular entre estudantes brasileiros de Administração, Economia e de Processamento de Dados, contam-se, nos dedos de apenas uma mão, programas similares para administração pública municipal. Ademais, os programas existentes retratam ambientes municipais de países com características bastante diferentes dos nossos municípios. Assim, nada impede que se desenvolva um jogo de administração pública que leve em considerações todas as variáveis que influem e atuam sobre o processo decisório referente à gestão de recursos públicos municipais. Aspectos como receitas tributárias, atração de investimentos públicos e privados, têm de ser considerados numa perspectiva real, consoante a cultura política brasileira. Evidentemente, questões sensíveis como corrupção, clientelismo e nepotismo serão considerados no jogo que simulará a gestão pública municipal. Nele, a mídia terá destaque como um elemento que deve atuar como fator de transparência, mas que nem sempre ocorre assim, pois os proprietários das empresas de mídia tomam partido e atuam como um poder político local.

Para melhor eficiência no aprendizado do ambiente caracterizado pela multiplicidade de variáveis com as quais os administradores públicos precisam lidar diariamente, no ambiente da democracia local, as simulações

informatizadas de gestão local constituem um instrumento pedagógico moderno, centrado no aprendizado participativo, capaz de dar conta da complexidade que caracteriza o ambiente político brasileiro.

Utilizados em situações em que é reproduzido o marco das variáveis políticas, as simulações colocam os participantes em interação, de tal modo que cada decisão tomada afeta todos os segmentos políticos, levando os cidadãos a compreenderem a interação entre as forças políticas que atuam num município: fazendeiros, trabalhadores, comerciantes, sindicatos, associações de bairro, associações patronais, vereadores, empreiteiros, partidos políticos e o prefeito. Com efeito, o jogo de simulação de democracia local cumpre a função de entrelaçar todas as áreas da administração pública, de modo que ele pode, e deve, ser aplicado como um programa de formação de cidadania. Cabe salientar que este mesmo argumento se aplica para escolas, cursos de graduação de terceiro grau, pois, por meio de uma atividade lúdica, os alunos descobrem as relações estreitas entre as diversas áreas da gestão e da política, levando-os a perceber a democracia como um todo que interage por meio de partes que se somam de modo harmônico, onde ocorre dissenso para que se alcance um consenso possível.

### **Conclusões**

A democracia é uma planta delicada que precisa de cuidados permanentes. Embora seja um clichê batido, essa assertiva é absolutamente correta. Tendo em vista a quantidade de variáveis inerentes a um contexto de democracia, qualquer disfunção que se repita por muito tempo põe em risco o sistema político social como um todo. Assim, ocorre com a corrupção, que debilita a democracia, uma vez que a identidade de uma nação, também construída a partir de muitas variáveis, fica afetada. Em outras palavras, a mídia expõe os corruptos ao cumprir o seu papel de suprir a democracia com a visibilidade necessária. Porém, ao expor as mazelas do sistema, pode acontecer de isto contribuir para uma redução na própria percepção identitária de uma sociedade. O argumento aqui desenvolvido é que para evitar quedas na autoestima social, é preciso que esta sociedade participe mais do sistema político. Daí, a importância e pertinência da divulgação de indicadores de desempenho da gestão municipal, que significa, na verdade, aumento de transparência sobre a gestão pública, algo que contribuirá para o aperfeiçoamento da democracia. Ademais, se a sociedade se familiarizar com os problemas da gestão pública, por

meio de jogos e de indicadores que permitam a comparação de uma cidade com outra equivalente, ocorrerá maior aproximação do cidadão comum com as questões públicas.

Dada a inexistência de um modelo pedagógico ideal em que se possam agregar diversas tendências de uma realidade complexa e insuspeita, o uso da tecnologia na apreensão de novas formas de interação e de relacionamento, contemplando os processos midiáticos, é uma via possível. O desafio constante da educação é construir possibilidades, conectando e inter-relacionando saberes, que se inicia com o rompimento da hierarquia do saber, de forma lúdica.

A contrapartida necessária é a existência, ou propensão em se construir propostas pedagógicas que dialoguem com o conceito de *bricolage*, ou seja, de um modo não fixo; mas, de aprendizado multidisciplinar.

Cabe uma observação final de natureza eminentemente iluminista: quanto mais transparência e visibilidade no trato com a coisa pública, aliada a estímulos de participação e controle social, menores são as chances da corrupção se manifestar.

## Referências

- ALMEIDA, G. W. As experiências do Convênio Cultural e do Trabalho Conjunto de Salvador. *Caderno do CEAS*, n.º 194, Salvador, jul.-ago. 2001.
- AVRITZER, L. & ANASTASIA, F. *Corrupção ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2009.
- . O baixo risco de ser corrupto no Brasil. *Valor*, São Paulo, 21-7-2011, p. A6.
- BACCEGA, M. A. Da informação ao conhecimento: ressignificação da escola. São Paulo: *Revista Comunicação & Educação*, 2001, 5p. Disponível em: <<http://www.eca.usp.br/departam/cca/cultext/comueduc/apresenta/artigo22.htm>>; acesso em 3-8-2011.
- BARBOSA, L. *O jeitinho brasileiro*. 2.ª ed. São Paulo: Campus, 2005.
- BOBBIO, N. *Direita e esquerda*. São Paulo: Ed. Unesp, 1995.
- DaMATTA, R. *Carnaval, malandro e heróis*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.
- GENRO, T. & SOUZA, U. *Orçamento participativo*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 1997.
- GOMES, W.; MAIA, R. *Comunicação e democracia*. São Paulo: Paulus, 2008.

- HABERMAS, J. Political Communication in Media Society: does democracy still enjoy an epistemic dimension. The Impact of Normative Theory on Empirical Research. *Communication Theory*, n.º 16, pp. 411-26, International Communication Association, 2006.
- HAGE, J. *O Governo Lula e o combate a corrupção*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2009.
- HELD, D. *Models of Democracy, second edition*. California: Stanford University Press, 1996.
- LIMA, V. (org). *A mídia nas Eleições de 2006: Introdução*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2007.
- MANTEGA, G. *A economia política brasileira*. 7.ª ed. Petrópolis: Vozes, 1992.
- MATOS, H. *Capital social e comunicação*. São Paulo: Summus, 2009.
- MIGUEL, L. O possível aquém do necessário: transformando a Ação Política no Brasil. In: *A Mídia nas Eleições de 2006*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2007.
- PUTNAM, R. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Nova York: Simon & Schuster, 2000.
- QUADROS, S. Diga não à cleptocracia. *A Tarde*, Salvador, 21 jul. 2011, p. A2.
- RIBEIRO, A. S. M. *Corrupção e controle na Administração Pública brasileira*. São Paulo: Atlas, 2004.
- SAMPAIO, P. *Como combater a corrupção*. São Paulo: Paulus, 2009.
- SHUDSON, M. *The good citizen: a history of American civic life*. Nova York: Free Press, 1998.
- SPECK, B.W. Mensurando a corrupção: uma revisão de dados provenientes de pesquisas empíricas. *Cadernos Adenauer: os custos da corrupção*. Konrad Adenauer Stiftung, n.º 10, São Paulo, pp 9-46, 2000.

## Resumo

O artigo discute aspectos relacionados ao funcionamento da gestão pública e a instrumentos de consolidação da democracia no meio público no Brasil. Adota a pesquisa de síntese para se inquirir sobre o civismo e o exercício da cidadania. Os resultados confirmam o baixo engajamento cívico no Brasil, cujos cidadãos não demonstram repúdio público sobre as constantes denúncias de corrupção no âmbito da administração pública. Por meio da análise da situação, os autores avançam interpretações sobre o fenômeno, bem como analisam sugestões para a superação do problema, e sugerem que programas de natureza pedagógica contribuem para o aumento do controle social sobre a gestão pública local.

Palavras-Chave: democracia; gestão; cidadania; educação.

### **Abstract**

The article discusses issues related to public administration and the operation of instruments for consolidating democracy in Brazil. It adopts the synthesis research to inquire about civics and citizenship. The results confirm the low civic engagement in Brazil, whose citizens do not show public outrage over the constant accusations of corruption within public administration. Through analysis of the situation, the authors advance interpretations of the phenomenon and analyze suggestions for overcoming the problem and suggest that educational programs contribute to increased social control over the local public administration.

Keywords: democracy; management; citizenship, education.

# POLÍTICA DE FORMAÇÃO DO GESTOR COMO FATOR DE SUCESSO

MARIA DA GRAÇA PITIÁ BARRETO\*

EDUARDO FAUSTO BARRETO\*\*

JOÃO MARCELO PITIÁ BARRETO\*\*\*

## 1. Introdução

**A**s conhecidas crises do mundo contemporâneo têm motivado reflexões, para relacionar causas e ações preventivas a serem adotadas pelos dirigentes das organizações de modo que lhes promovam certa confiança de que estarão, devidamente, preparados para enfrentar as tormentas conjunturais.

Por sua vez, o papel da Universidade é posicionar-se como o *locus* de debates e pesquisas que promovam a integração da academia e a sociedade, permitindo que a ciência se atualize com a observação da prática e a comunidade, seja ela empresarial ou não, sinta-se apoiada para ter suas dúvidas esclarecidas, tendo a Universidade como o suporte para seu aperfeiçoamento.

O estado da arte das ciências administrativas e organizacionais tem destacado a importância de serem desenvolvidos instrumentos tecnológicos informacionais, visando a proporcionar ao dirigente subsídios para a adoção segura de medidas no processo decisório das organizações. O sucesso das entidades, portanto, está relacionado às escolhas acertadas do executivo.

Então, chega-se a um impasse: como se escolher um executivo que preencha os requisitos e detenha as habilidades necessárias para o direcionamento político e estratégico da organização?

---

\* Administradora, mestra e doutora em Administração, professora da Escola de Administração, sendo sua atual vice-diretora e coordenadora do curso de Administração.

\*\* Administrador, mestre e doutor em Administração. Professor da Escola de Administração da UFBA e atual representante da Escola de Administração no Conselho Superior de Ensino da UFBA.

\*\*\* Administrador, mestre em Contabilidade, doutorando em Administração. Professor da Escola de Administração da UFBA.

Esse profissional tem o papel de, além de antever cenários futuros para o empreendimento, o de harmonizar a organização no rumo escolhido. As mudanças tecnológicas promoveram uma rapidez na divulgação das informações e os impactos passaram a ser percebidos, quase que instantaneamente, pelos empreendedores.

Diante desse contexto, este texto tem como objetivo discutir a importância da preparação do indivíduo para ser um executivo, seja ele de empresa privada ou governamental, de forma que ele possa ter os requisitos necessários para atuar nessa função, escolhendo as políticas organizacionais adequadas para a perpetuação da instituição.

Este estudo pode ser classificado como descritivo, uma vez que abordará o que os pensadores do mundo das organizações têm recomendado como atributos importantes para a atuação do executivo, bem como apontará aspectos reais de executivos que foram divulgados por livros ou revistas. Buscou-se, então, por meio de pesquisa bibliográfica, levantar esses atributos e contribuir com a discussão sobre os caminhos a serem adotados na formação desses Ceos (*Chief Executive Officers*), como os americanos costumam chamar os líderes das grandes corporações.

## **2. Políticas de sucesso adotadas por executivos**

Nesta seção, serão descritas políticas adotadas por alguns presidentes de Companhias que fizeram a diferença no direcionamento estratégico e nos resultados da empresa ao longo da sua história. O objetivo desse destaque é demonstrar a responsabilidade da ação do dirigente, focalizando a necessidade dessa pessoa em preparar-se, adequadamente, para o cumprimento dessa função.

Rothman (2002), ao destacar as cinquenta empresas que mudaram o mundo, relacionou atitudes políticas dos seus gestores que fizeram a diferença no desempenho da empresa. Serão listadas, apenas, seis dessas organizações, que, apesar de serem estrangeiras, são muito conhecidas em nosso meio, cujos produtos ou serviços fazem parte do universo de consumo do público brasileiro.

◆ **MICROSOFT.** Bill Gates e Paul Allen tiveram a criatividade de batizar sua companhia com combinação das palavras “microcomputador” e “software” e buscaram desenvolver uma **política de expansão global**, mediante parcerias importantes com todos os principais fabricantes de

computadores. A adoção de uma **política de inovação tecnológica** proporcionou a essa empresa a ampliação de sua linha de produtos e, conseqüentemente, do seu faturamento, tornando Bill Gates conhecido como o homem mais rico do mundo, no décimo aniversário da companhia, em 1985. Paul Allen deixou a empresa em 1983, em decorrência de uma enfermidade.

◆ **FORD.** Willian Clay Ford Jr, bisneto de Henry Ford, fundador da companhia, foi nomeado presidente da Ford, em maio de 2000, e, percebendo que os veículos utilitários esportivos emitiam mais poluição que os carros e que poderiam ser perigosos para outros na estrada, resolveu adotar uma **política ambiental** para a empresa. Comprometeu-se a tornar esses veículos, que representam 20% das vendas da companhia e a maior parte de seu lucro, mais limpos e seguros, prometendo aumentar sua eficiência de combustível em 25% em cinco anos. Associada a essa mistura de indústria com ambientalismo, foi implantada uma **política de pessoal**, que caracterizou a Ford como pioneira em oferecer benefícios médicos totais para parceiros do mesmo sexo de seus funcionários.

◆ **McDONALD'S.** O presidente da companhia, Ray Kroc, buscou desenvolver uma **política de fast food** para a empresa, uma vez que objetivou servir e alimentar, rapidamente, os clientes e fazê-los sair para que as mesas pudessem ser preenchidas pelos próximos da fila. Para tal, adotou, como filosofia básica, construir restaurantes simples, casuais, de fácil identificação, onde o serviço fosse amigável, os preços baixos e não fosse preciso esperar-se por uma mesa, enquanto outro cliente termina sua refeição.

Quando a concorrência se intensificou, o presidente da companhia implantou uma **política de promoções**, altamente divulgadas em propagandas concentradas na TV. A preocupação com o meio ambiente motivou a implantação de uma **política de defesa ambiental**, mudando as embalagens de espuma de poliestireno para papel.

◆ **FEDEX CORPORATION.** Essa empresa, criada em 1971, teve sua ascensão em 1981, mediante a adoção de uma **política de apelo mercadológico**, através da qual os comerciais da empresa, que foram ao ar na televisão dos EUA, eram dirigidos, diretamente, aos secretários, aos escreventes das salas de postagem e a outros funcionários de escritório que, na verdade, tomavam as decisões de envio. "Por meio de sua imagem, cuidadosamente, construída e seu serviço, inegavelmente, eficiente, a empresa, rapidamente, tornou-se líder de uma indústria em desenvolvimento,

que, posteriormente, ajudaria a moldar a Era da Informação que se aproximava” (Rothman, 2002, p. 38).

♦ **WAL-MART STORES INC.** Samuel Moore Walton foi o criador da empresa. Em 1945, dispensado do serviço militar, tornou-se o comerciante completo da pequena cidade onde vivia, fornecendo coisas para os gostos e as necessidades específicas de seus vizinhos, a preços mais baixos do que os fornecedores oficiais da região. Ele colocava o preço mais baixo possível e vendia, rapidamente, todo o estoque. Havia adotado a **política de preços baixos e do desconto**: ao cortar os preços, as vendas aumentavam e os lucros decolavam. Mesmo tendo de começar tudo de novo, cinco anos depois (pois a loja funcionava num prédio alugado e o proprietário resolveu pedir o ponto para o filho), Walton conseguiu alcançar o sucesso, criando a rede Wal-Mart que se ampliou para outros continentes. Além dessa política, Walton implementou uma **política de pessoal** interessante: ele convidava os funcionários novatos para um almoço e se preocupava com os que faziam trabalhos noturnos, chegando a lhes levar lanches. Os princípios praticados pelo fundador continuaram sendo seguidos pelo diretor-geral que o substituiu.

♦ **GENERAL ELECTRIC COMPANY.** Jonh F. Welch Jr. foi considerado o mais jovem dirigente que comandou a GE, desde a sua criação. Foi, também, o primeiro diretor com titulação de doutorado. Sob seu comando, a empresa buscou implantar uma **política de qualidade de produtos e processos**, que resultou em aumento das vendas, associado a uma combinação de serviço e tecnologia. Mudou, também, a **política de pessoal**. Acabou com a antiga política de não demissão da GE e reduziu a força de trabalho de 404 mil para 229 mil empregados. Com essa nova direção, a GE foi considerada em quinto lugar pela *Fortune 500* (periódico americano), que ressaltou as operações bem-sucedidas pela empresa que a fizeram atuar em mais de cem países.

Essas empresas multinacionais destacadas mostram aspectos inovadores ou mudanças de paradigmas aceitos pela empresa em decorrência de iniciativas tomadas por seu principal executivo. Há, contudo, exemplos de dirigentes nacionais que demonstram o impacto no desempenho de algumas empresas em virtude de comandos específicos desses profissionais.

Betti & Tsuboi (2010) relacionaram casos de empresas brasileiras gerenciadas por executivos que adotaram políticas que proporcionaram impactos positivos para as organizações. São citadas:

♦ **MMARTAN.** A fundadora da MMartan, Marilena Rossini, notou que havia espaço no país para oferecer produtos mais refinados de cama, mesa e banho e resolveu, em 1985, com as filhas Mariângela e Marilise, sócias da empresa, adotar uma **política de distribuição** de pedidos recebidos por telefone e despachados por correio. A partir de 2003, resolveram implantar uma **política de expansão** do negócio, com a abertura de franquias. Atualmente, são abertas três novas lojas a cada mês e a previsão de faturamento para 2010 é da ordem de 235 milhões de reais.

♦ **DERMAGE.** Na década de 1980, a bioquímica Lisabeth Braun percebeu que os dermatologistas receitavam muitas fórmulas que não existiam prontas no mercado brasileiro. Em 1992, criou uma pequena fábrica de dermocosméticos e buscou emular gigantes mundiais do setor. A demanda por esse tipo de produto aumentou tanto que, em 2006, a filha da farmacêutica, a economista Ilana Braun Srouf, de 31 anos, decidiu entrar na empresa. Percebe-se, então, na atitude dessas empreendedoras, uma sensibilidade para perceber um nicho de mercado e implantar uma **política agressiva de ocupação desse espaço.**

♦ **ALTA VISTA INVESTIMENTOS.** O engenheiro Rogério Thomé, de quarenta anos, deixou um emprego de executivo para fundar a sua própria empresa de investimentos e assessoria financeira. Defendeu sua dissertação sobre Sistema de Informação, em 29 de setembro de 1998. Organizou a Alta Vista como uma empresa de agentes autônomos de investimentos, autorizada pela CVM e constituída conforme a Instrução CVM 434, de 22 de junho de 2006. Em menos de um ano, reuniu trezentos clientes, mas seu “pulo do gato” foi ter descoberto uma maneira de atrair e cativar novos fregueses: oferecer cursos sobre como investir na bolsa. Hoje, tem três mil clientes. Observa-se a perspicácia do empreendedor em implantar uma **política de inovação no processo de venda dos serviços.** A venda dos cursos não só permitiu a fidelização dos clientes, como os ajudou a ficarem esclarecidos e demandantes por novos produtos financeiros.

♦ **KAPEH.** Filha de cafeicultores, a farmacêutica mineira Vanessa Araújo, de 32 anos, aliou a tradição familiar ao seu desejo profissional de criar produtos de beleza. Desenvolveu, então, uma linha de cosméticos cuja fórmula leva extratos de grãos de café (verdes, não torrados). As sementes possuem propriedades antioxidantes. Vanessa estudou o assunto a fundo e fez quinze cursos de especialização. Agora, três anos depois, colhe o sucesso de sua marca, a **Kapeh**, que significa café na antiga língua dos

maias. A empresa cresceu de quarenta pontos de venda em 2005, para 180 em 2010. Vê-se, na história dessa organização, o sucesso da aplicação da **política da inovação do produto**, ao pesquisar a fórmula de extratos de grãos de café e, ao mesmo tempo, a bem-sucedida **política de expansão**.

◆ **LIVETOUCH**. Essa é uma empresa de, apenas, um ano de existência e que atua no ramo de sistemas de informação. Seu empreendedor, Márcio Pissardo, tem cinquenta anos e trabalha com informática desde os dezesseis. Na apresentação do iPhone, em 2008, decidiu criar aplicativos para *smartphones* — um segmento, até então, inexistente no Brasil. A Livetouch começou com sorte. Márcio telefonou para a BM&FBovespa e ganhou um cliente de peso logo no primeiro ano. Seu programa mais popular é o NutraBem, de informações nutricionais, com 9.000 *downloads*. Sua empresa, que começou com vendas de 200.000 reais, já fatura três vezes mais. A **política da inovação tecnológica** escolhida pelo executivo dessa empresa tem-lhe proporcionado o sucesso registrado em aumento de vendas.

◆ **BIRUTA MÍDIAS MIRABOLANTES**. Essa empresa é um exemplo de sucesso no ramo de publicidade. Seu criador, Alan James, de 33 anos, ganhava a vida fazendo faixas para anúncios. Viu que levava jeito para criar ações publicitárias inusitadas. Em 2003, entrou num programa de empreendedorismo e conheceu os seus três atuais sócios. Fundaram a Biruta Mídias Mirabolantes, agência que hoje já tem três escritórios no país. É um caso próprio da aplicação da **política da inovação e criatividade**.

Além do destaque dessas seis organizações escolhidas entre as que Betti & Tsuboi relacionaram na sua reportagem na *Veja*, serão, também, enfatizadas algumas empresas brasileiras longevas, que demonstram o acerto na escolha das políticas organizacionais.

◆ **ODEBRECHT**. Original da Bahia, essa empresa é um conglomerado brasileiro que atua em quase todo o mundo nas áreas de construção e petroquímica. A Organização Odebrecht é formada pela Odebrecht S.A., que administra a Construtora Norberto Odebrecht S.A., Foz do Brasil (Saneamento Básico e tratamento de resíduos industriais), Braskem S.A. (Petroquímica), Odebrecht Empreendimentos Imobiliários S.A. (controladora da Bairro Novo Empreendimentos Imobiliários Ltda.) e a Odebrecht Investimentos em Infraestrutura Ltda. A Odebrecht presta serviços de Engenharia e Construção na maioria dos países da América do Sul, na América Central, nos Estados Unidos, na África, em Portugal e no Oriente Médio.

A Construtora Norberto Odebrecht foi fundada em 1944, em Salvador, pelo engenheiro Norberto Odebrecht. Controla a Braskem, maior empresa petroquímica da América Latina, que exporta para mais de sessenta países em todos os continentes. Desde 2007, investe no setor de Bioenergia, concentrada na produção de etanol e açúcar e na cogeração de energia, a partir da produção de açúcar e álcool.

A Tecnologia Empresarial Odebrecht, conhecida como TEO, é a base de todas as ações da organização, em quaisquer dos seus negócios. Pode-se afirmar que a grande sabedoria da **política de expansão** adotada pela empresa foi a prática da parceria que realiza com todos os seus colaboradores. Cada integrante da organização tem participação nos lucros e é responsável pelo bom desempenho de sua área.

◆ **VOTORANTIM.** O Grupo Votorantim é um conglomerado industrial brasileiro de capital fechado, criado por José Ermírio de Moraes, em 1918. Nasceu de uma fábrica de tecidos, na cidade paulista de Votorantim. Desde então, diversificou suas atividades e manteve-se em contínuo crescimento, amparado pelos valores: Solidez, Ética, Respeito, Empreendedorismo e União. O primeiro passo rumo à expansão ocorreu em 1935, com a aquisição da Companhia Nitro Química. Ele foi seguido pela inauguração, vinte anos mais tarde, da Companhia Brasileira de Alumínio (CBA), primeira indústria do setor a atuar no Brasil. Em continuidade à sua estratégia de crescer de forma consistente e diversificada, no final da década de 1980, o Grupo passou a investir em papel e celulose e, três anos depois, ingressou no setor financeiro, com a constituição do Banco Votorantim.

Pode-se afirmar que as **políticas de diversificação de atividades e de expansão** adotadas por seu empreendedor foram responsáveis pelo contínuo crescimento de suas operações em diversas áreas. Em 2001, criou a *holding* Votorantim Participações (VPar). Assim, foi dado o passo decisivo para a internacionalização de seus negócios, hoje em andamento em dezesseis países.

◆ **PÃO DE AÇÚCAR.** O empreendedor desse conglomerado foi o Sr. Valentim dos Santos Diniz, ou, como foi carinhosamente chamado, "Seu Santos". Nasceu no dia 18 de agosto de 1913, em uma pequena aldeia de Portugal e emigrou para o Brasil em outono de 1929, embarcando na terceira classe de um navio, listado como "operário". Quinze dias após seu embarque, ao firmar seus olhos no horizonte, avista um maciço de pedras,

que foi reconhecido, rapidamente, por outros viajantes: o Pão de Açúcar. Esse nome, tão simples e forte, fica marcado na memória do jovem imigrante português.

Desembarcou em Santos, litoral paulista, e, ao contrário dos outros viajantes, não foi para a Hospedaria dos Imigrantes no Brás; encaminhou-se para a casa de um tio de sua falecida mãe, no bairro da Mooca. Com dezesseis anos, Valentim começou a trabalhar no comércio.

Casou-se com Floripes Pires, irmã de um cliente do empório, em 15 de fevereiro de 1936. Em dezembro do mesmo ano, nasce seu primeiro filho, Abílio Diniz. Nesse mesmo ano, com algumas economias guardadas e o dinheiro da loteria ganhado por Floripes, abrem na rua Vergueiro seu primeiro negócio, uma pequena mercearia, que possui aos fundos sua moradia.

Com espírito empreendedor, Seu Santos adotou uma **política de expansão** da empresa, fundando, em 1948, a Doceira Pão de Açúcar. Os serviços da Doceira Pão de Açúcar inovam por oferecer *buffet*, doces e salgados que possuíam embalagens diferenciadas, especialmente para a empresa, além de eventos sociais, como batizados, casamentos, noivados, entre outros. Fica conhecida pelo dinamismo e qualidade no atendimento. Seu Santos manteve forte vínculo com seus clientes, interagindo com eles e querendo sempre saber mais sobre qualidade dos produtos e atendimento, buscando sempre melhorar seu negócio.

Essa **política de qualidade** buscada é uma forte marca na alavancagem da empresa, que culminou com a criação do primeiro supermercado da rede. No dia 14 de abril de 1959, com a ajuda de seu filho mais velho, Abílio, então com dezenove anos, inaugura o Supermercado Pão de Açúcar; primeira das diversas lojas que estariam por vir.

Sua visão empreendedora e o gosto pelo negócio logo se transformam em novas lojas, que são abertas, também em locais onde ainda não existiam, como em *shoppings centers* e litoral. O desafio de Seu Santos em administrar a distância no interior paulista proporcionou-lhe aprendizado para, em 1969, ser convidado pelo governo português para atuar comercialmente no país.

A experiência de abertura de lojas em Portugal e, posteriormente, Angola e Espanha, traz, para o início da década de 1970, o caráter de pioneirismo e de visão para o futuro. Esse pioneirismo não se restringe às diversas lojas abertas no exterior, mas também, um novo conceito de autos-

serviço, implementado por Seu Santos e concretizado efetivamente até os dias atuais — o hipermercado. É assim que, em 28 de maio de 1971, com um tom emocionado de voz, inaugura o Jumbo Santo André.

O Grupo Pão de Açúcar consolida-se como uma grande potência varejista; sempre com pulso firme e carismático, “Seu Santos” atua na presidência da companhia, até 1995, quando Abílio assume o posto, já com a empresa de capital aberto. Seu Santos passa a ser *chairman* — presidente do Conselho de Administração e, em 2003, assume como presidente honorário. O fundador de uma das empresas pioneiras do varejo no país faleceu, no dia 17 de março de 2008, e deixou seu legado para história do comércio brasileiro.

Se for feita uma análise acurada da adoção das políticas escolhidas pelos gestores dessas organizações bem-sucedidas, pode-se identificar atributos defendidos pela administração política como campo de conhecimento, tais como: “estratégia, crescimento, indivíduo na organização, gestão, organização, planejamento, decisões etc.” (Santos, 2009, p. 31).

A determinação dos empreendedores ao escolherem um caminho específico a ser seguido por toda a organização, demonstra a importância do indivíduo na organização. Merece destaque, em todos os casos, a força da liderança do gestor que traçou a estratégia para que as políticas definidas produzissem o efeito desejado, tomando as decisões acertadas, depois de um planejamento que envolveu pesquisas e sondagens do ambiente que a organização atua.

A liderança testemunhada nos relatos, que estão destacados neste texto, evidenciam atributos alinhados por Hoover & Valenti (2006, p. 32). Para esses autores, “um líder eficiente e esclarecido faz é subordinar-se ao bem maior da organização e à causa que serve” e enfatizam: “liderança não é dizer a outras pessoas o que fazer”. Os indivíduos nas organizações precisam sentir-se integrantes dos planos organizacionais e importantes no seu direcionamento político e estratégico.

“Todos, na empresa, devem ter adquirido uma clara compreensão das metas de longo prazo da unidade de negócios, bem como da estratégia adequada para alcançá-las”, argumentam Kaplan & Norton (1997, p. 14). A experiência das empresas destacadas neste item evidencia que não só as políticas adotadas foram adequadas como também os seus líderes tiveram a perspicácia de atuarem eficazmente, comunicando aos seus colaboradores

os objetivos organizacionais e a importância da sua participação no alcance das metas definidas.

### **3. Os atributos necessários para um bom empreendedor e líder das organizações**

Observou-se, no caso das empresas analisadas no tópico anterior, que cada executivo destacado apresentou características de liderança peculiares quando conseguiu implantar, com sucesso, as políticas organizacionais escolhidas. A personalidade empreendedora caracterizada por esses líderes é marcada por: saber fazer um *design* do futuro, factualizar o presente e compreender, de forma crítica, o passado.

Quando se tem uma visão clara da política selecionada e dos objetivos que se pretende alcançar, o líder antecipará oportunidades em que a organização e toda a sua comunidade deverão ser beneficiadas. No campo, usa-se uma expressão que diz: “quando o cavalo passar selado, monte”. O que isso quer dizer? O líder precisa estar, constantemente, atento para vislumbrar qualquer oportunidade de crescimento organizacional ou mesmo possíveis ameaças que exijam raciocínio rápido e providências condizentes com o grau de impacto que venham a proporcionar à realidade da unidade de negócios.

“Os objetivos podem ser conceituados como o estado, situação ou resultado futuro que o executivo pretende atingir. [...] O planejamento estratégico é um instrumento para a empresa atingir seus objetivos” (Oliveira, 1999, p. 146). Todo esse traçado estratégico pode ser antecipado pelas políticas definidas pelos gestores da organização, cuja liderança visualiza o que se quer atingir e qual o caminho a ser perseguido para o seu alcance.

De olho no futuro, o empreendedor buscará aperfeiçoar-se, procurará angariar aqueles atributos que identifica como necessários para o caminho profissional que escolheu para trilhar. A experiência, no ramo de consultoria empresarial, tem evidenciado que é importante que se esteja atento para os predicados essenciais, para que uma pessoa possa ser classificada como empreendedora:

◆ **necessidade de realizar coisas novas** – o empreendedor é ativo, mas sereno para encontrar novos rumos;

◆ **desenvolvimento de habilidades profissionais e expansão da criatividade** – esse é um atributo fundamental numa atitude empreendedora;

♦ **disposição para assumir riscos** — a resolução de abrir um novo negócio abrange os riscos de qualquer empreendimento ao ser instalado. Há o risco de lançar-se numa oportunidade, aparentemente, inovadora e cheia de futuro e, de repente, o profissional classificar como mais uma experiência sem consequências promissoras;

♦ **valorização do contexto proximal** — fornecedores e/ou clientes — esse atributo envolve a sabedoria de valorizar o ambiente do sistema empresa que é o “conjunto de todos os fatores que, dentro de um limite específico, se possa conceber como tendo alguma influência sobre a operação do sistema” (Oliveira, 1999, p. 53).

♦ **valorização dos colaboradores** — os colaboradores representam o capital humano, a parte viva das organizações. A adoção de políticas que lhes dê a merecida atenção é importante para que a empresa cresça sedimentada em valores éticos.

A criação e a evolução das empresas vêm sendo marcadas pelo que Senge (1997, p. 346) classifica como tensão criativa. A tensão criativa pode ser expressa pelo espaço onde a visão organizacional estabelece como ponto a ser alcançado e a realidade atual. Para conduzir todos os componentes da organização na busca da visão pretendida, destaca Senge que o líder precisa acumular em sua atuação as seguintes atribuições: a de **projetista**, a de **professor** e a de **regente**. Na função de *projetista*, o líder cria o *design* do empreendimento, concebe o projeto da organização. Na função de *professor*, o líder atua compartilhando com os membros da organização o projeto concebido. Como *regente*, o líder motivará os membros da organização em busca dos objetivos institucionais pretendidos.

O desempenho dessas atribuições exigirá do gestor, o líder da organização, uma visão acurada da realidade para a contextualização da organização e de seus objetivos. Salienta Quigley (1994, p. 3) que a visão é o principal atributo da liderança. Esse autor decompõe em partes a visão, de forma que contribui, enormemente, com a sua obra, para um estudo do comportamento do gestor. Para esse autor, a visão do líder é composta por três elementos: (1) Valores e convicções; (2) Missão; (3) Objetivos.

Esses elementos estão hierarquizados, sendo os valores anteriores a todos os outros. Quigley (1994) os considera “os alicerces da visão”. A visão é importante em um líder. Implica a percepção do passado e do presente, oferecendo um mapa do caminho para o futuro, pois uma pessoa só

poderá idealizar um objetivo e construir meios para alcançá-lo, baseada em suas experiências de vida.

A visão de um líder pode ser intuitiva ou altamente estruturada; ambas com bastante eficácia na prática, destaca Quigley (1994). A visão intuitiva é aquela fundamentada em registros inconscientes do indivíduo. São as ações já automatizadas, os valores e crenças interiorizadas, que lastreiam as atitudes adotadas. A visão estruturada, apesar de ter componentes inconscientes, é mais consciente por estar fundamentada no conhecimento adquirido, nas experiências vividas pelo indivíduo. Portanto, é importante a constante reflexão do gestor para harmonizar os componentes conscientes e inconscientes do processo decisório, buscando fazer a escolha mais acertada.

A visão é importante para o gestor, pois proporciona um entendimento do ponto no qual a empresa se encontra no momento atual e oferece um mapa, objetivando o futuro. Valores, missão e objetivos são peças fundamentais para a formação da visão. Os valores são convicções claras e fundamentais que a empresa defende. A missão representa o que a empresa é hoje e o que ela deseja ser. Os objetivos são o alvo com os quais a empresa encontra-se comprometida e para onde ela está se dirigindo.

Os valores e as convicções do gestor fundamentam toda a sua atuação. No entanto, como *projetista*, quando o líder definirá o quê, o como e o porquê da existência, é que se destacarão, ainda mais, a importância dos valores e convicções do líder. Eles são as âncoras que apoiarão toda a estrutura organizacional. Se, nessa etapa, o líder for desprovido de valores morais e éticos, a fundamentação da filosofia da instituição e sua atuação futura se situarão em mundos avessos à construção do bem estar da coletividade.

Ainda ancorado em seus valores, no delineamento do projeto organizacional, o gestor estabelecerá a missão da organização que está sendo concebida e, dentro dela, definirá os objetivos pretendidos, ou seja, delimitará para onde a empresa está se dirigindo e as metas que deseja alcançar.

Dessa forma, estará definida a visão do empresário que, no exercício da sua função de líder organizacional, fixará os rumos a serem seguidos dentro da sua percepção do contexto a que está inserida a organização. Pode-se distinguir o contexto organizacional em dois aspectos: (1) o ambiente interno (a composição da empresa com a sua realidade operacional: funcionários, tecnologias); (2) o ambiente externo, subdividido em: geral e relacional.

O contexto geral tem maior amplitude, pois engloba os fatores que influenciam a empresa, mas sobre os quais a organização não detém o

menor controle. Trata-se da legislação vigente, da atuação do governo, dos concorrentes, dos bancos e de outros fatores importantes que influenciam a dinâmica organizacional. Nesse caso, a empresa, apesar de não poder controlar essa macroestrutura, deverá organizar-se internamente para saber perscrutar esse ambiente e adequar-se para tentar minimizar o impacto, em caso de possíveis reflexos negativos, e potencializar as oportunidades, em caso de medidas que lhe sejam favoráveis.

Nessa ambiência, é tarefa obrigatória do líder organizacional, saber ler esse contexto, com profundidade e extensão, que significa identificar os possíveis *icebergs* que surjam no caminho escolhido, sabendo mergulhar na sua essência para a escolha adequada das políticas e das decisões que lhe sejam impostas para contornar ou minimizar os impactos negativos ou potencializar as oportunidades observadas no contexto geral.

Na realidade brasileira, os empreendedores têm por obrigação saber entender os três instrumentos básicos de planejamento governamental: a Lei do Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei do Orçamento Anual (LOA). Nessas ferramentas governamentais, está a filosofia do Estado para o curto, médio e longo prazos, estabelecendo as prioridades governamentais para aquele período. Assim, o desvelamento desses instrumentos permite aos gestores conhecer se as determinações governamentais podem representar excelentes oportunidades para suas organizações ou se há a necessidade de redobrar cuidados gerenciais, pois momentos turbulentos para a entidade podem estar se aproximando.

O contexto relacional é composto por todos os elementos que transacionam, de alguma forma, com a organização. São os fornecedores, os clientes, os acionistas que, apesar de externos à empresa, têm interesse na sua perpetuação e com os quais a empresa pode manter uma interação no detalhamento dos rumos a serem seguidos para o alcance dos objetivos pretendidos.

A forma de relacionamento que a empresa estabelece com o seu contexto interno e externo, e a sua própria estruturação em busca de seus objetivos vão estar fortemente determinados pelos valores e convicções do gestor, suas crenças, dúvidas e medos. Vê-se, então, a necessidade do “mergulho” do líder no seu mundo interior, de forma que possa vencer seus obstáculos internos e, com firmeza e determinação, desempenhar suas atribuições de *professor* e de *regente* da organização estruturada.

#### **4. Formação pessoal adequada para o desenvolvimento do empreendedor**

Diante do exposto, pode-se afirmar que o executivo precisa ser, também, empreendedor de si próprio. Isso o coloca na posição de proatividade em relação ao futuro. Buscar a capacitação permanente e a atualização constante é a ordem do dia.

Ao se empreender para empreender, o indivíduo precisa atentar-se para alguns pontos básicos (Barreto, 2007):

◆ **Conhecimentos profissionais básicos capazes de lhe fornecer o preparo para a obtenção de cognições específicas do campo gerencial** — o campo da administração tem conteúdos que lhe são próprios. Se alguém deseja iniciar um empreendimento, é necessário que tenha as cognições específicas de forma que conduza adequadamente seu negócio;

◆ **Habilidade para ler, compreender e aceitar os movimentos conjunturais**, discernindo, no contexto mais amplo, o subcontexto que tem maior implicação com os movimentos do negócio que tende a abrir — a gestão de um empreendimento ou a do seu próprio conhecimento vai exigir a capacidade de analisar as tendências do ambiente circunstancial de forma a identificar as oportunidades implícitas;

◆ **Capacidade individual em buscar um contínuo autoconhecimento** — o autoconhecimento ajuda o homem a se conhecer e a aprofundar os seus objetivos, recebendo, assim, *insights* adequados que o ajudarão a atingir o almejado.

O autor está a enfatizar que, para o líder ter os requisitos para a sua ação administrativa, necessita buscar uma formação integral que lhe proporcione, além da formação de administrador, desenvolver, em seu interior, habilidades cognitivas sobre sua pessoa e sobre o que se passa em seu entorno. O futuro de um líder e, conseqüentemente, da empresa que dirige pode ser comprometido pela falta de análise pessoal para a descoberta dos pontos fracos que existem em sua personalidade ou na maneira de conduzir a organização, que lhe possam proporcionar resultados desastrosos.

Santos (2009), ao referir-se sobre os conteúdos necessários para a prática da administração política, buscou em outros teóricos fundamentos para o desenvolvimento da administração política. Um dos pensadores

inspiradores do seu embasamento é Guerreiro Ramos, que, citado por Santos (2009, p. 37), afirma:

O fenômeno administrativo está sujeito a condicionamentos histórico-sociais de variada natureza; nesse sentido, o conhecimento sistemático desse fato é imprescindível para a formação do administrador em sociedades subdesenvolvidas ou em transição; quando lhe falta este conhecimento, incorre frequentemente em práticas perniciosas, agravam-se os conflitos entre a administração e o contexto social, acarretam efeitos para a sociedade.

Pode-se observar, nas palavras de Guerreiro Ramos, a sua preocupação social na formação do administrador que precisa refletir sobre a sua responsabilidade em conduzir um empreendimento. São vidas humanas que serão prejudicadas, é o contexto organizacional que se desintegra, trazendo nefastas consequências sociais, caso o profissional da administração não zele por seu desenvolvimento, ampliando a sua percepção do seu campo de ação.

Então, pode-se resumir como aspectos importantes na formação do líder: as cognições profissionais, a ampliação da percepção do entorno organizacional e a permanente autoanálise que possibilite a antecipação de aspectos emocionais negativos que venham a trazer, como consequência, a inviabilização da adequada aplicação das políticas escolhidas.

## **5. Considerações finais**

Este texto teve como objetivo destacar as políticas adotadas por executivos de algumas organizações que se têm destacado no mundo empresarial na atualidade, discutindo a importância da preparação do indivíduo para ser um executivo, seja ele de empresa privada ou governamental, de forma que ele possa ter os requisitos necessários para atuar nessa função. Os atributos listados podem ser adequados para a atuação tanto no meio empresarial como no âmbito das instituições públicas, porque se voltam para o preparo do indivíduo como ocupante do cargo de comandante da organização.

O sucesso dos empreendimentos decorre da escolha adequada de políticas organizacionais voltadas para a perpetuação da instituição, mas, principalmente, da implantação eficaz dessas políticas regidas por um líder

capaz de envolver os membros da organização no seguimento do caminho escolhido para o alcance dos objetivos e metas institucionais estabelecidos.

Por exiguidade do tempo, este ensaio foi produzido com dados secundários. Recomenda-se, para efeito de realização de estudos futuros, que os objetivos deste trabalho motivem sua elaboração posterior com dados primários, produzidos mediante levantamento nas organizações, considerando os atributos fundamentais para a aplicação segura das políticas escolhidas, envolvendo toda a estrutura organizacional da empresa.

### Referências

- ADISSI, Miriam Sion. *Executivo brasileiro: como os bastidores do poder decidem contratações e carreiras*. São Paulo: Makron, 1997.
- BARRETO, Eduardo Fausto. *Estilos gerenciais e a longevidade das organizações*. Salvador: EDUFBA, 2007.
- BARROS, Betânia Tanure de. *O estilo brasileiro de administrar*. São Paulo: Atlas, 1996.
- BETTI, Renata & TSUBOI, Larissa. A receita dos milionários. *Veja*, n.º 2.165 de 19 de maio de 2010.
- BOWER, Joseph. *Onde nascem os Ceos: os líderes internos são a chave de um processo de sucessão*. Trad. Giancarlo S. R. Pereira. São Paulo: Gente, 2009.
- BRADBERRY, Travis & GREAVES, Jean. *Desenvolva a sua inteligência emocional*. Trad. Marisa Motta. Rio de Janeiro: Sextante, 2007.
- BRADDICK, Bill & CASEY, David. Desenvolvendo o exército esquecido: aprendizagem e a alta administração. In: STARKEY, Ken. *Como as organizações aprendem: relato do sucesso das grandes empresas*. Trad. Lenke Peres. São Paulo: Futura, 1997.
- HOOVER, John & VALENTI, Angelo. *Liderança compartilhada: como alinhar o que as pessoas fazem melhor com o que as empresas precisam*. Trad. Gabriela Machado. São Paulo: Futura, 2006.
- HUNTER, James C. *Como se tornar um líder servidor*. Trad. A. B. Pinheiro de Lemos. Rio de Janeiro: Sextante, 2006.
- KAPLAN, Robert S. & NORTON, David P. *A estratégia em ação: balanced scorecard*. 23.ª ed. Trad. Luiz Euclides Trindade Frazão Filho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1997.
- Liderança: os melhores artigos da Harvard Business Review*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006.

- OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. *Planejamento estratégico: conceitos, metodologia, práticas*. São Paulo: Atlas, 1999.
- QUIGLEY, Joseph V. *Visão: como os líderes a desenvolvem, compartilham e mantêm*. Trad. Lenke Peres Alves de Araujo; revisão técnica de Heitor José Pereira. São Paulo: Makron Books, 1994.
- ROQUE, José Roberto Romeu & RODRIGUES, Cláudia. *Desafios empresariais*. São Paulo: Renovarum, 1999.
- ROTHMAN, Howard. *50 empresas que mudaram o mundo*. Trad. Glenda Manuela de Souza. São Paulo: Manole, 2002.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca de apreensão de um conceito para a administração política. In: SOUZA, Reginaldo Souza (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo-Salvador: Hucitec-Mandacaru, 2009.
- SENGE, Peter. O novo trabalho do líder. In: STARKEY, Ken. *Como as organizações aprendem: relatos de sucesso de grandes empresas*. Trad. Lenke Peres. São Paulo: Futura, 1997.
- <[www.grupopaodeacucar.com.br](http://www.grupopaodeacucar.com.br)>; acessado em 23 de maio de 2010.
- <[www.odebrecht.com.br](http://www.odebrecht.com.br)>; acessado em 23 de maio de 2010.
- <[www.votorantim.com.br](http://www.votorantim.com.br)>; acessado em 23 de maio de 2010.

### Resumo

Este texto teve como objetivo destacar as políticas adotadas por executivos de algumas organizações que se têm destacado no mundo empresarial na atualidade, discutindo a importância da preparação do indivíduo para ser um executivo, seja ele de empresa privada ou governamental, de forma que ele possa ter os requisitos necessários para atuar nessa função. Abordou-se o que os pensadores do mundo das organizações têm recomendado como atributos importantes para a atuação do executivo, bem como apontou aspectos reais de políticas adotadas por executivos que foram divulgados por livros ou revistas.

Palavras-chave: Políticas organizacionais; Atributos do empreendedor e do líder; Formação do empreendedor.

### Abstract

This paper aimed to highlight the policies adopted by executives of some organizations that have deployed in the business world today, discussing the importance of preparing the individual to be a private or government executive, so that he may have the requirements necessary to perform this function. It approaches what the thinkers of the world of organizations have recommended as important attributes for the actions of the executive, and pointed out the property aspects of policies adopted by executives that were published in books or magazines.

**Keywords:** Organizational policies; Entrepreneur and leader attributes; Entrepreneur training.



# **A CONSTRUÇÃO DA “ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA” E SUAS CONTRIBUIÇÕES PARA A CIÊNCIA DA ADMINISTRAÇÃO\***

**SIMAIA SANTOS BARRETO\*\***

O campo de trabalho do administrador não é totalmente definido. Um profissional, formado nessa área do conhecimento, pode atuar em diversos setores, seja em uma organização privada, uma ONG, uma instituição pública, uma fundação, ou até mesmo em outros espaços que não os mencionados. De acordo com os art. 2.º da Lei n.º 4.769/65, que dispõe sobre o exercício da profissão do administrador, e o art. 3.º do Regulamento aprovado pelo Decreto n.º 61.934/67, que dispõe sobre a regulamentação da profissão, a atividade profissional do Administrador, a ser exercida como profissão liberal ou não, enquadra-se nos seguintes termos:

- a) elaboração de pareceres, relatórios, planos, projetos, arbitragens e laudos, em que se exija a aplicação de conhecimentos inerentes às técnicas de organização;
- b) pesquisas, estudos, análises, interpretação, planejamento, implantação, coordenação e controle dos trabalhos nos campos de administração geral, como administração e seleção de pessoal, organização, análise, métodos e programas de trabalho, orçamento, administração de material e financeira, administração mercadológica, administração de produção, relações industriais, bem como outros campos em que estes se desdobrem ou com os quais sejam conexos;
- c) exercício de funções e cargos de administrador do serviço público federal, estadual, municipal, autárquico, sociedades de economia

---

\* Este trabalho tem origem na monografia, de mesmo título, laureada como o terceiro lugar no Prêmio Monográfico João Ubaldo Ribeiro.

\*\* Bacharel em Administração pela UFBA.

mista, empresas estatais, paraestatais e privadas, em que fique expreso e declarado o título do cargo abrangido;

d) o exercício de funções de chefia ou direção, intermediária ou superior, assessoramento e consultoria em órgãos, ou seus departamentos, da Administração pública ou de entidades privadas, cujas atribuições envolvam principalmente, a aplicação de conhecimentos inerentes às técnicas de administração;

e) magistério em matérias técnicas do campo da administração e organização.

Parágrafo único. A aplicação do disposto nas alíneas *c*, *d* e *e* não prejudicará a situação dos atuais ocupantes de cargos, funções e empregos, inclusive de direção, chefia, assessoramento e consultoria no Serviço Público e nas entidades privadas, enquanto os exercerem<sup>1</sup> (<[www.cra-ba.org.br](http://www.cra-ba.org.br)>).

Embora, como visto acima, esse profissional tenha um campo muito amplo de atuação ele não é reconhecido pelo mercado de trabalho como o único profissional capaz de executar as tarefas, os cargos e funções mencionados anteriormente. A história mostra diversos exemplos de engenheiros que assumem e executam funções dos administradores de forma geral. Esse fato é tangível, por exemplo, no setor público, pois a função de analista administrativo pode ser ocupada por um indivíduo graduado seja em administração, seja em qualquer curso superior. Isso acontece quando a seleção pública não define a administração como graduação necessária para exercer a função mencionada, de modo que um profissional de qualquer área de formação pode vir a assumir tal cargo. Contraditoriamente, os editais de concursos públicos, cuja tarefa ou função especificada tem, na sua síntese, o conteúdo da ocupação do administrador (vide legislação acima), não restringem a seleção a esses profissionais, fato ilustrado no Quadro 1, disposto no apêndice A.

O que torna mais interessante a análise da função do administrador, no setor público, ultimamente, são os editais “à procura” de profissionais que se ocupem da gestão disso ou daquilo. Tem-se, como exemplo, o edital do DNPM (Departamento Nacional de Produção Mineral), visto no Qua-

---

<sup>1</sup> Apesar de a legislação elencar várias funções para o administrador, ele ainda é visto em muitas funções não especificadas, mas que necessitam de conhecimentos inerentes aos profissionais de administração, conforme, citado na alínea *a*.

dro 1. Ora, a gestão não seria específica do profissional de administração, já que o tema Gestão é próprio deste campo disciplinar? A alocação de recursos escassos no mundo é objeto de estudo da Economia. O registro, controle e a interpretação de fatos ocorridos no patrimônio das entidades, com fins lucrativos ou não, é o objeto de estudo da Contabilidade. Por que a gestão não é objeto de estudo, específico, da Administração? A resposta a essa questão perpassa pelo entendimento da delimitação científica desse campo do conhecimento, visto que, até hoje, não há uma consonância no pensamento administrativo a respeito de qual é o objeto de estudo da administração.

Tal fato não é o que se vê nas outras áreas das ciências humanas, como a Economia, a Psicologia, a Sociologia, a Contabilidade, Filosofia, entre outras. Apesar de todas essas disciplinas estarem disponíveis, obrigatoriamente, para estudo no curso de graduação em administração, um profissional formado neste campo não pode executar funções específicas de cada uma das áreas já citadas. Por outro lado, as ciências já citadas têm um campo de estudo determinado. Pensando nisso, alguns estudiosos da Administração arriscam-se na elaboração de ideias que possam consolidar a Administração como ciência autônoma.

Toda essa discussão acerca do caráter científico da Administração pressupõe o entendimento de que para cada ciência consolidada, segundo avisão de alguns campos epistemológicos, existe um objeto de estudo definido e reconhecido por uma comunidade acadêmica específica. Daí verifica-se que, no próprio campo da Administração, não há um consenso que afirme o caráter científico desta área de estudo, porque, embora autores afirmem que as organizações são objeto de estudo da Administração, a comunidade acadêmica não compartilha, de forma geral, com tal afirmação.

A caracterização do campo da Administração como ciência sempre foi discutida ao longo dos anos. Embora, atualmente, a Administração esteja reconhecida como ciência social aplicada, pois um profissional de Administração, segundo João Ubaldo Ribeiro (1968), necessita compreender vários conhecimentos de outras ciências, aplicando-os de maneira que obtenha resultados satisfatórios nas atividades inerentes à sua função, como: a tomada de decisão para avaliar recursos disponíveis; formar objetivos e metas em função da realidade da organização; equacionar recursos em torno dos objetivos e adequar a organização às mudanças. Esse reconhecimento da Administração não implica afirmar que ela é uma ciência,

apenas indica que, nesse campo, existe a aplicação de conhecimentos de outras ciências.

A partir da situação supramencionada, vê-se surgir na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia — EAUFBa, um grupo de estudos, liderado pelo professor Reginaldo Souza Santos, que se propõe a discutir a Administração como campo autônomo do conhecimento. A formulação do grupo gira em torno do termo “Administração Política” e, nesse “novo” campo de conhecimento, a “gestão” é eleita objeto de estudo específico e restrito. Essa caracterização desemboca na tentativa de delimitar e consolidar a Administração como ciência, na tentativa de preencher uma “lacuna” histórica no campo da Administração: Qual o seu objeto de estudo?

O trabalho em questão é fruto de uma monografia que teve o objetivo de estudar os meandros implícitos na construção do conhecimento, que tenta propor uma visão da “Administração Política” como campo de conhecimento científico e autônomo. É lógico que o estudo primordial de qualquer assunto gera alguns conhecimentos periféricos. No presente trabalho, o estudo marginal ficará por conta de tentar compreender qual a relevância de consolidar o conhecimento: Administração Política, como ciência. Além disso, o resultado do trabalho poderá evidenciar possíveis entraves e/ou avanços na consolidação da visão científica da “Administração Política”. Lembrando que por ser esta uma versão em artigo foram necessárias algumas reduções, entretanto, seu conteúdo dá conta de apresentar o trabalho.

Para efeito deste trabalho, dentre as vias epistemológicas existentes, escolheu-se o olhar que valoriza o método, a teoria e o objeto, como condições *sine qua non* na categorização de uma ciência.<sup>2</sup> Além desses fatores, a realidade do paradigma e suas implicações para o conhecimento científico serão abordadas no trabalho, pois entender o conceito de paradigma e sua influência na evolução das ciências permite situar a discussão proposta no desenvolvimento das discussões acerca do caráter científico da Administração.

A existência do paradigma e suas relações com a construção da ciência são passíveis de exame para a compreensão deste trabalho. Sobre esse

---

<sup>2</sup> Tal escolha foi necessária para entender a “construção da Administração Política”, pois o autor da temática tem como pressuposto essa visão epistemológica para definição de uma ciência.

tema, Kuhn (1962) conceitua o paradigma como uma teoria ou um conjunto de teorias que explica fatos com os quais pode ser confrontada. Ainda sob a visão desse autor, um paradigma pode ser considerado um modelo ou padrão aceito por uma determinada comunidade (nesse caso, a comunidade científica). Morgan (2005), ao perceber a contribuição do trabalho de Kuhn (1962), avalia que:

[. . .] Qualquer análise adequada do papel do paradigma em teoria social deve descobrir as principais suposições que caracterizam e definem uma dada visão de mundo para fazer com que seja possível consolidar o que há de comum entre as perspectivas dos teóricos cujos trabalhos poderiam, caso contrário, em um nível mais superficial, parecer distintos e de amplo alcance.

Nesse quadro, evidencia-se o que, para Kuhn (1982), denominar-se-á ciência normal, que corresponde a um conjunto de paradigmas compartilhados e comprometidos com as mesmas regras e padrões da prática científica, ou seja, é guiada por paradigmas universalmente aceitos. Entretanto, no desenvolvimento das ideias de Kuhn, em seu livro *A estrutura das revoluções científicas* (1982), verifica-se que a erupção de novos paradigmas permite, por vezes, o redirecionamento da ciência normal. Tal fato, segundo o autor, acontece quando os "velhos" paradigmas não respondem mais aos fenômenos postos, e a própria comunidade científica começa a questionar a aplicação do paradigma usual. Por outro lado, a mudança de paradigma pode ser consequência da não explicação de detalhes sob a ótica do modelo predominante.

Sobre esse aspecto, Morgan (2005) adverte que o paradigma predominante na Administração é o funcionalista, que comporta muitas escolas de pensamento, entre elas mecanicista; pois é possível identificar, segundo o autor, diversos tipos de comunidades de pesquisa que procuram operacionalizar as detalhadas implicações das metáforas que definem uma escola específica de pensamento. Como resultado do arraigado paradigma funcionalista, Campos (1997) destaca que as teorias das organizações possuem a incapacidade de responder aos desafios de gestão, apresentados na contemporaneidade. Essa incapacidade, segundo a autora, conduz à perda de relevância na construção do conhecimento na área da Administração. Campos (1997) sugere que novos estudos podem eleger a interdisciplinaridade

e a transdisciplinaridade como caminhos na busca de quebrar o paradigma mecanicista dominante.

Diante do quadro descrito acima, cabe, ainda, esclarecer e retomar a discussão de Kuhn (1982), uma vez que este autor afirma que a mudança de paradigma pode impor uma revolução científica, como corrobora o trecho abaixo:

[. . .]. Em pelo menos dezessete ocasiões diferentes, entre 1690 e 1781, diversos astrônomos, [. . .] tinham visto uma estrela em posições que, hoje supomos, devem ter sido ocupadas por Urano nessa época. Em 1769, um dos melhores observadores desse grupo viu a estrela por quatro noites sucessivas, sem contudo perceber o movimento que poderia ter sugerido uma outra identificação. Quando, doze anos mais tarde, Herschel observou pela primeira vez o mesmo objeto, empregou um telescópio aperfeiçoado, [. . .]. Por causa disto, foi capaz de notar um tamanho aparente de disco que era, no mínimo, incomum para estrelas. [. . .] Herschel anunciou que vira um novo cometa! [. . .]. Quando esta sugestão foi aceita, o mundo dos astrônomos profissionais passou a contar com um planeta a mais e várias estrelas a menos (Kuhn, 1982, p. 150).

O trecho denota como a mudança de um paradigma gera um “olhar” diferente do mesmo objeto observado anteriormente. Tal fato pode reorientar, ainda segundo Kuhn (1982), a concepção de mundo dos cientistas da área do conhecimento afetada pela transformação. Toda esta aceção da construção do conhecimento científico é trazida para o campo da administração, visto que, na atualidade, surge determinado grupo composto por professores e estudantes que debatem acerca de um novo olhar sobre a “ciência” da administração. Essa visão original, a respeito da administração, pode reorientar a percepção da comunidade científica, nessa área.

Sobre as nuances que circundam a produção da ciência, no que tangem a teoria, o método, o objeto e o sujeito, percebe-se a complexidade das relações entre estes fatores na busca do conhecimento científico. Isso torna impositivo destacar, inicialmente, a importância da teoria e do método de pesquisa. Segundo Morin (2002), uma teoria não é o conhecimento; ela permite o conhecimento. Uma teoria não é uma chegada; é a possibilidade de uma partida. O autor esclarece que o método escolhido para

corroborar uma teoria proposta, nada mais é do que a ação do sujeito na busca do conhecimento.

Morin (2002), também, disserta sobre o método, alegando que ele é a práxis fenomenal, subjetiva, concreta, que precisa da geratividade paradigmática/teórica, mas que, por sua vez, regenera esta geratividade.<sup>3</sup> Desse modo, pode-se dizer, ainda segundo o autor, que a teoria quase se confunde com o método, ou melhor, teoria e método são dois componentes indispensáveis do conhecimento complexo. Pensar o conhecimento complexo é fugir das divisões e subdivisões de disciplinas para entender algo.

Já o objeto é definido e construído a partir de teorias, pois, uma construção teórica já supõe seu escopo, ou seja, seu objeto. A metodologia irá comprovar a validade da teoria, de modo que a corrobore ou não. Como mostra o trecho mencionado:

[ . . . ] Por mais parcial e parcelar que seja um objeto de pesquisa, só pode ser definido e construído em função de uma problemática teórica que permita submeter a uma interrogação sistemática os aspectos da realidade colocados em relação entre si pela questão que lhes é formulada (Bourdieu, Chamboredon & Posseron, 2007, p. 48).

Essa afirmação não só explica a relação entre a teoria e o objeto, mas também denota a viabilidade da identificação do objeto da Administração Política, a partir da construção de uma teoria. Ainda nessa vertente, Mendonça (2004), após estudar obras de grandes teóricos em administração,<sup>4</sup> acaba por constatar que há uma insuficiência na discussão científica e reflexão epistemológica aliada a uma profunda indefinição no campo disciplinar da administração, desde os anos 1980. A autora acrescenta, ainda, que não houve debate expressivo sobre o objeto da disciplina, mesmo quando se passou a focar a organização como fenômeno observado.

As informações supracitadas, até o momento, expõem parte dos elementos relevantes para a construção de uma ciência. Entretanto, Bachelard (1994) ressalta que, na construção do conhecimento científico, podem surgir alguns obstáculos epistemológicos. A observação empírica, por exemplo, pode ser tida como o primeiro obstáculo existente, mas possível de ser

---

<sup>3</sup> Ou seja, o método interfere na teoria e vice-versa.

<sup>4</sup> Taylor (1990), Fayol (1916), Mayo (1933), Barnard (1938), March & Simon (1958), Etzioni & Amitai (1964), Woodward (1965) e Kahn & Katz (1966).

superada, pois este tipo de observação favorece a generalização com base em visão particular do observador. O instinto conservativo, também, constitui um obstáculo, pois um pesquisador imbuído desse espírito irá, sempre, preferir aquilo a confirmar seu saber. Um terceiro obstáculo à construção do conhecimento científico é a generalização, que coloca, no mesmo patamar, vários experimentos ou observações. Numa síntese, Bachelard (1994) propõe a investigação constante acerca dos obstáculos epistemológicos, que podem interferir na busca do conhecimento científico. Porventura, o campo da Administração Política possa ser uma tentativa de superar um obstáculo, pois os estudiosos deste “novo campo do conhecimento” arriscam-se a questionar, qual o objeto de estudo pode, de fato, consolidar a administração como campo científico?

Destarte, aqui, encontram-se subsídios para analisar as possíveis contribuições oferecidas na tentativa de construir um campo disciplinar próprio denominado Administração Política (ou “nova ciência”, outrora administração).

A produção acadêmica em torno da proposta de Administração Política ainda é pequena. Toda a discussão, sobre o assunto, gira em torno do texto seminal: “Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política” de autoria do professor Reginaldo Souza Santos, escrito em 2004.<sup>5</sup> Em decorrência disso, o trabalho expõe, ainda, outro texto do autor intitulado “Bases teórico-metodológicas da Administração Política.”<sup>6</sup>

No seu primeiro texto, Santos (2004) busca conhecer o objeto de estudo que caracterize e confira *status* de ciência à administração. Seu texto denota a necessidade de conceder autonomia ao campo disciplinar mencionado. Sua primeira preocupação cuida de relatar seu olhar epistemológico sobre a ciência. Para ele, cada ciência tem seu campo definido porque possui um objeto de estudo específico. Parece lógico que tal assertiva pressupõe que uma ciência só ganha *status* de tal se possui um objeto de estudo

---

<sup>5</sup> Embora, a primeira ideia sobre o tema tenha surgido, em 1993, com o artigo “A Administração Política Brasileira”, de autoria do professor Reginaldo Souza Santos e sua, então, assistente de pesquisa, Elizabeth Matos Ribeiro. Sendo uma publicação da *Revista Brasileira de Administração Pública* (Rebap), número 4. Esse trabalho tinha o objetivo de desvendar o modelo de gestão que o Brasil adotara para retomar o crescimento econômico. Segundo Cristaldo & Pereira (2008), a Administração Política definida no trabalho dos autores mencionados, compreendia a forma pelo qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção.

<sup>6</sup> Texto escrito em parceria com Elizabeth Matos Ribeiro e publicado na *Revista Brasileira de Administração Política*, no ano de 2009.

próprio. Sendo assim, o autor irá buscar, no decorrer de suas elucubrações, uma resposta a esta questão: "Qual o objeto (de estudo) da administração?"

O caminho percorrido para alcançar a solução do "enigma" tem como base a metodologia da revisão bibliográfica. Para começar, o autor tenta desvendar a origem da "ciência" da Administração. Na sua concepção, a Administração nasce com o advento da escola neoclássica da Economia, que surge com a crise do capitalismo no século XIX. Santos (2004) destaca que os primeiros estudos de administração surgem para auxiliar o novo ramo da ciência econômica: A Economia Política, que tem como foco de estudo, teoricamente, as relações de produção, circulação e distribuição de bens materiais e compreende as leis que regem tais relações. Diante disso, o autor tenta fazer a conexão entre a Economia Política e a Administração e, nesse momento, a pesquisa bibliográfica do autor passa a procurar vestígios da Administração Política nas construções teóricas de alguns autores importantes nas áreas de ciência e economia política.

Após ter feito sua pesquisa bibliográfica no seio da Economia Política, Santos (2004) define a "Administração Política como: o gerenciamento feito pelo Estado, nas suas relações com a sociedade, de modo a edificar a materialidade (condições materiais) necessária ao bem-estar de uma sociedade". Complementando com as palavras do próprio autor:

[. . .] se a economia política, no plano da materialidade humana, responde pelo "que" e "por que" fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, a administração política tende a responder pelo "como fazer", ou seja, pela concepção da gestão para chegar à finalidade. Conceber a gestão da materialidade das relações sociais constitui o objeto, portanto, a essência, da administração. Aqui temos o campo próprio da ciência da administração — A Administração Política.

Como se vê, para o autor, o sentido da Administração Política está atrelado ao da Economia Política. Ao passo que a segunda é responsável por determinar as possibilidades de produção e circulação dos bens materiais, a primeira seria responsável por conceber um modelo de gestão que garanta o alcance da materialidade das relações sociais, que são evidenciadas pela economia política. Este trecho sintetiza a concepção de Santos (2004) sobre a Administração Política, e apresenta seu real objeto de estudo: a Gestão.

No seu segundo texto: “Bases teórico-metodológicas da Administração Política”, Santos & Ribeiro elegem como tema central a necessidade de estabelecer uma teoria e um método, para corroborar o objeto e, assim, consolidar o caráter científico da Administração Política. O caminho percorrido pelo autor, na busca do escopo de sua inquietação, teve como base, mais uma vez, a revisão bibliográfica de autores da Economia Política.

Dessa forma, os autores concluem que o corpo teórico da Economia Política serve de base para a construção do corpo teórico da Administração Política, então o lado não científico da Economia Política, na verdade pertence ao campo da Administração Política. Se a Economia Política é responsável por determinar as possibilidades de produção e circulação dos bens materiais, a gestão das relações sociais de produção e distribuição caberia à Administração Política.

Nessa perspectiva, os autores, ainda, afirmam que existem duas dimensões da Administração Política: a primeira é abstrata e competiria à gestão das relações sociais de produção e realização; a segunda é aplicada e corresponde aos atos de conceber, de gestar, ou seja, a Gerência. Com isso, constata-se a diferença, no que tange à atuação dos profissionais da gerência e da gestão. No primeiro caso, caberia aos “administradores profissionais” processar, exercer e executar funções. Enquanto no segundo caso, correspondem aos atos de conceber as relações sociais de produção, realização e distribuição concretas.

Santos & Ribeiro (2009) salientam que a execução de um projeto não pode ser exclusividade do administrador; entretanto, ele é o profissional mais capacitado para coordenar atividades de execução de base técnica de tal projeto. Então, ao administrador político caberia a gestão e aos “administradores profissionais”, a exemplo de médicos, engenheiros, arquitetos, sociólogos, entre outros, caberia a aplicação técnica de uma dada ciência.

Diante das novas ideias suscitadas por Santos (2004 e 2009) houve certo aturdimento, no meio acadêmico, posto que, no campo da administração, habituou-se a ter a organização como objeto de estudo, ainda que esta visão não seja predominante. Tal situação incentivou alguns profissionais, notadamente professores dessa área, a analisarem as elaborações de Santos (2004 e 2009) sobre a Administração Política. Consequentemente, algumas concepções de certos autores coadunam-se e divergem das ideias de Santos, como se verá visto nas próximas linhas.

França Filho (2008) participa do debate sobre o objeto da administração, a partir da busca pelo discernimento sobre o que se faz e sobre o que se pensa nesse campo. Para tanto, o autor classifica as ideias produzidas no campo da Administração em função da natureza do conhecimento. Posteriormente, ele divulga diferentes possibilidades de interpretação da administração como arte, ideologia e ciência.

A administração como arte, fica atrelada ao talento natural do indivíduo. Ao evidenciar a administração como ideologia, o autor admite que a administração não é um saber neutro, pois está a serviço do capital e conduz a visão da organização como uma rede de pessoas com interesses divergentes. Por fim, a administração vista como ciência deve seguir o raciocínio que todo campo científico tem, para delimitar um conjunto de leis que regem a ciência.

Dessa maneira, ele aborda dois pilares da teoria das organizações: a abordagem comportamentalista e a abordagem estruturalista. A primeira aborda temas como a motivação, a liderança e a tomada de decisão no âmbito das organizações. A segunda é influenciada por sociólogos e enfoca temas como burocracia e sistemas sociais. Essa abordagem amplia o objeto de estudo da administração, ou seja, as organizações como fenômeno social.

Sendo assim, no campo disciplinar da administração caberia o estudo das organizações, como fenômeno social. Contudo, a hipótese de ser a gestão o objeto não é totalmente descartada pelo autor. Segundo ele, há uma relação de envolvimento e imbricação, pois a gestão constitui dimensão essencial do universo organizacional.

Cristaldo & Pereira (2008), também, propõem-se a debater as ideias sobre Administração Política, a partir do conceito marxiano de produção, ou seja, os autores tentam entender como o capitalismo se articula para se reproduzir como sistema social dominante. No entanto, para fazer tal análise, os autores defendem uma remodelagem no conceito de Administração Política trazido por Santos (2004). Pois a definição, trazida por este autor, acaba restringindo o conceito à Administração Pública e à ideia de uma materialidade e bem-estar planejados. Em contrapartida, os autores conceituam a Administração Política como:

[...] conjunto das manifestações organizativas do processo social de construção da materialidade, resultantes de ações planejadas e não

planejadas, ativas e passivas, de classes e frações de classes, em determinado período histórico, no espaço societário (Cristaldo & Pereira, 2008, p. 87).

Se, por um lado, os autores do texto reformulam a definição de Administração Política de Santos (2004), por outro lado admitem que a gestão seja o objeto de estudo desse campo disciplinar. Pois a ela caberia o direcionamento dos processos de gestão nos modos de produção do sistema-mundo. Por compreenderem que a gestão sistêmica do capital persegue a reprodução dos mecanismos básicos de exploração, seja no plano da riqueza material ou abstrata, daí a validade da gestão como objeto de estudo.

Ainda no caminho de analisar o trabalho de Santos (2004), Caribé (2008) realiza uma leitura crítica da concepção da Administração Política como ciência. O autor inicia seu trabalho afirmando que o estudo da administração ganhou importância e reconhecimento a partir da expansão do modo de produção baseado na exploração do trabalhador. Dito isso, Caribé (2008) salienta que é mais importante entender a forma (ou gestão) das relações sociais (conflitantes), oriundas do modo de produção vigente, do que preocupar-se com a consolidação da administração enquanto ciência autônoma.

Citando Simon (1965, apud Caribé, 2008), segundo o qual a administração é ciência porque elabora meios para atingir determinados fins, Caribé (2008) conclui que o fim que a administração buscou alcançar, historicamente, sempre foi político. O trabalho de Caribé (2008) chama atenção para a compreensão histórica da influência da ideologia no processo de descoberta da ciência da administração. O esforço realizado pelo autor ampara-se em leitura crítica de Santos (2004), pois conclui que todas as formas de gestão são eminentemente políticas, ao passo que Santos (2004) caracteriza a Administração Política como voltada ao gerenciamento do Estado.

Já Moreira (2008) indaga se existem administradores políticos, a partir da análise da classe dominante<sup>7</sup> no capitalismo. Sua apreciação tem, como eixo, a luta de classes. Nenhuma classe constitui-se como dominante, se não calcar seu poder no controle das forças produtivas. Seu estudo

---

<sup>7</sup> A classe dominante, para este autor, estaria representada pelos proprietários das inúmeras frações do capital.

sobre luta de classes e da propriedade privada determinou a divisão social do trabalho como objeto de estudo da Administração Política. Entretanto, a evolução da divisão social do trabalho ocasionou uma mudança na composição de classe, ou seja, um extrato mais qualificado de trabalhadores passou a controlar o processo de trabalho, em cada unidade de produção, no lugar da burguesia. A essa classe de trabalhadores, o autor propôs denominar os Administradores Políticos.

Por outro lado, Barreto & Barreto (2004) alertam sobre a necessidade de conhecer o real significado dos termos *gestão* e *administração*. O estudo, sob essa perspectiva, gera uma definição dos papéis do gestor e do administrador. A partir da racionalidade instrumental, os autores afirmam que o administrador seria responsável pela aplicação dos princípios no interior de uma organização, atuando, também, na adequação das ações organizacionais às técnicas desenvolvidas. Já ao gestor caberia a preocupação com o direcionamento mais amplo da instituição, estabelecendo estratégias e adotando princípios.

No âmbito do que foi descrito acima, os autores questionam se as universidades do campo disciplinar de administração estão formando gestores ou administradores? Acontece, segundo Barreto & Barreto (2009), que a instrução desse campo requer os ensinamentos de várias áreas do conhecimento, como a Economia, Psicologia, Matemática, entre outros. No entanto, todas essas disciplinas estão presentes na grade curricular de qualquer curso de Administração. Para eles, o que vai diferenciar a formação de um gestor ou administrador é a metodologia empregada em cada curso. Se for uma metodologia com enfoque em técnicas estarão sendo formados administradores, se os focos são a criatividade, observação e reflexão constantes as escolas estarão formando gestores.

Ao refletirem sobre a construção da Administração Política, Barreto & Barreto (2009) afirmam que a conceituação de Santos (2004) reporta a ações administrativas governamentais eleitas para o atendimento de políticas públicas. Entretanto, os autores defendem que a adoção de medidas ou de meios encontrados, em âmbito tácito operacional, para implementação das políticas estabelecidas, pode ser chamada de *Administração Política*.

Há várias ideias divergentes sobre o conceito de “Administração Política”, assim como, algumas convergências foram evidenciadas, o Quadro 1, disposto na página seguinte, ilustra os principais tópicos destacados.

Quadro 1. Resumo das concepções, dos autores estudados, em torno da Administração Política

Autor	Conceito de Administração Política	Objeto da Administração Política	Administrador profissional	Gestor
Santos (2004)	O gerenciamento feito pelo Estado, nas suas relações com a sociedade, de modo que edifique a materialidade (condições materiais) necessária ao bem-estar de uma sociedade.	A gestão da materialidade das relações sociais.	Responsável pela dimensão social aplicada da Administração Política. A ele compete processar, exercer e executar funções.	Responsável pela dimensão social abstrata da Administração Política. A ele, caberia a gestão das relações sociais de produção e comercialização.
França Filho (2004)	–	As organizações como fenômeno social.	–	–
Cristaldo & Pereira (2008)	Conjunto das manifestações organizativas do processo social de construção da materialidade, resultantes de ações planejadas e não planejadas, ativas e passivas, de classes e frações de classes, em determinado período histórico, no espaço societário.	A gestão sistêmica de um dado modo de produção, isto é, de como fazer, dos processos, dos meios que asseguram a consecução de finalidades colocadas no espaço societário.	Corresponde à tradução da Administração Política na empresa, no Estado, nas organizações da sociedade; compreende o conjunto das formas de organização do processo de trabalho [...]. São seus elementos constitutivos: a gerência e o <i>management</i> .	–
Caribé (2008)	Crítica o conceito seminal, e defende que todas as formas de gestão são eminentemente políticas.	Alega que a gestão das relações sociais (conforme Santos, 2004) é apenas um modelo, dentre muitos outros que podem existir.	Oferece uma visão: a existência de uma contra-administração, uma forma de enxergar e construir as organizações do proletariado por ele próprio.	–
Moreira (2008)	Pode ser entendida como a análise da composição da classe dominante.	Classe dominante	Um extrato mais qualificado de trabalhadores passou a controlar o processo de trabalho, em cada unidade de produção, no lugar da burguesia.	–
Barreto & Barreto (2009)	A adoção de medidas ou de meios encontrados, em âmbito tácito e operacional, para a implementação das políticas estabelecidas.	–	Responsável pela aplicação dos princípios no interior de uma organização, atuando também na adequação das ações organizacionais às técnicas desenvolvidas	A este, caberia a preocupação com o direcionamento mais amplo da instituição, estabelecendo estratégias e adotando princípios

Fonte: Elaborada pelo autor, com base em estudo bibliográfico realizado.

Diante do exposto acerca do tema Administração Política, aliado às opiniões contrárias apresentadas, um balanço deve ser feito. Uma vez que este trabalho se propõe a analisar como as ideias acerca da Administração Política contribuem para um possível avanço no entendimento da administração como ciência, é chegado o momento de apresentar possíveis respostas a esse questionamento.

Ao entender a ciência como uma tríade de fatores conjuntos e articulados entre si, segundo a visão epistemológica exposta no início do trabalho, pode-se constatar que, no âmbito da tentativa de construção de uma ciência (no caso a Administração Política), muito esforço foi empreendido. Contudo, há de se avaliar o que foi feito e ponderar as contribuições. Afinal, quais foram elas?

Um primeiro fator, positivo, na construção das acepções em torno da Administração Política é a emergência do pensamento complexo. Nessa perspectiva, segundo Morin (apud Correia & Lorieri 2006), a teoria é vista como um conjunto de ideias que indicam possibilidades. Tal qual a edificação do campo disciplinar em questão, as concepções emergem e indicam caminhos a serem seguidos, ou não. É dado um passo para o pensamento complexo no campo da Administração em detrimento da fragmentação habitual de modismos e modelos teóricos que tem como base algum tipo de metáfora.

Após vários textos apresentados, a noção de Administração Política, resgatada do conceito e revisão bibliográfica trazidos da Economia Política, está posta. A bem da verdade, uma revisão bibliográfica detalhada dos autores (economistas políticos) foi realizada para encontrar os vestígios pretendidos. Essa evidência não foi contestada por nenhum autor. Isso denota outra contribuição de todo o estudo: uma varredura na bibliografia dos economistas clássicos com foco na busca de vestígios de uma Administração Política, ou seja, a administração das questões macro.

Por outro lado, ao entender a Administração Política como o modo de gestão das relações sociais de produção e distribuição para edificar certa materialidade à sociedade, é preciso definir a quem cabe essa função — será ao Estado ou às organizações? Ou serão os dois em defesa da manutenção do sistema capitalista? Na verdade, parece que ao Estado, incluídos aí seus aparatos de administração, é atribuído o papel de gestar e conceber na direção de atingir a meta da Administração Política que propõe Santos (2004).

Contudo, tal constatação enseja novos esforços de investigação e reflexão. Caso o Estado seja considerado o ator principal da Administração Política, indaga-se: Que Estado seria esse? Ou, até mesmo, o que é Estado? Weber (2008, pp. 61 e 63), em seu livro *Ciência e Política duas vocações*, exprime que o Estado:

[...] sociologicamente, não se deixa definir por seus fins [...] o Estado consiste de uma relação de dominação do homem pelo homem, com base no instrumento da violência legítima — ou seja, da violência considerada como legítima. Por conseguinte, o Estado pode existir somente sob condição de que os homens dominados se submetem à autoridade continuamente reivindicada pelos dominadores [...] repetindo em outras palavras, a dominação organizada necessita, por um lado, de um Estado-maior administrativo e, por outro necessita dos meios materiais de gestão.

Sendo assim, vale refletir sob a perspectiva de Caribé (2008), Cristaldo & Pereira (2008) e Moreira (2008), já que estes autores, cada um, em sua especificidade, conduzem seus estudos na direção de pontuar a presença do Estado, como protagonista no papel de conter a luta de classes e perpetuar a hegemonia do capital.

Problematizando: acrescente, ainda, sob essa perspectiva, um olhar da política, pois ela numa organização é diferente da existente no cotidiano de um Estado administrativo, como pontua Barreto & Barreto (2009). E, além disso, deve-se pensar, novamente, na gestão. França Filho (2009) faz um alerta: cada esfera da sociedade corresponde a um modo específico de gestão, uma vez que a finalidade de uma instituição pública não é a mesma de uma privada. Ainda segundo o autor, a racionalidade que orienta a gestão nesses campos é profundamente divergente.

Destarte, o esforço em torno de atingir o objetivo foi feito, todavia, só o leitor poderá julgar a eficácia do trabalho. Contudo, ficam duas indagações no intuito de fomentar estudos futuros:

- ◆ O entendimento da gestão proposta por Santos (2004) prescinde da política?
- ◆ Qual o lugar da política na “Administração Política” de Santos (2004)?

Por fim, a contribuição dos autores é de extrema importância e estimula o desenvolvimento de outras pesquisas no sentido de desvendar uma epistemologia própria do campo disciplinar da Administração Política, tendo como objeto de estudo a gestão. Porém, há de se refletir que gestão é essa? Já disse França Filho (2009), assim como há vários tipos de organizações, existem vários modelos de gestão.

### Referências

- ADMINISTRADOR, *Atuação profissional*. Disponível em <<http://www.cra-ba.org.br/Pagina/47/Campos-de-Atuacao.aspx>>; acesso em 19 de maio de 2010.
- BACHELAR, G. *A formação do espírito científico: contribuição para uma psicanálise do conhecimento*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996. Cap. 1, pp. 17-28.
- BARRETO, Maria da Graça Pitiá & BARRETO, Eduardo Fausto. Administração ou gestão? Eis a questão. In: SANTOS, Reginaldo (organizador). *Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru, 2004, pp. 144-56.
- BOURDIEU, P.; CHAMBOREDON, J. C. & PASSERON, J. C. *Ofício de sociólogo: metodologia de pesquisa em sociologia*. 6.<sup>a</sup> ed. Petrópolis: Vozes. 2007, pp. 25-47.
- BRASIL. *Lei n.º 4.769, de 9 de setembro de 1965*. Dispõe sobre o exercício da profissão do administrador e dá outras providências. Disponível em <<http://www.cfa.org.br/download/Lei4769.pdf>>; acesso em 29 de abril. 2010.
- CARIBÉ, Daniel. Ciência ou ideologia? A constituição do campo de administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*. Salvador: Hucitec, 2008, pp. 34-48.
- CORREIA, Everton S. & LORIERI, Marcos A. Teoria e método no pensamento de Edgar Morin. *Cadernos de Pós-Graduação – Educação*. São Paulo, vol. 8, pp. 55-63, 2009. Disponível em <<http://www4.uninove.br/ojs/index.php/cadernosdepos/article/viewFile/2088/1566>>; acesso em 26 de maio de 2010.
- FILHO, Genauto C. F. Para um olhar epistemológico para administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo (org.). *Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Mandacaru, 2004. Cap. 3, pp. 119-43.

- KUHN, Thomas S. *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1962.
- MENDONÇA, Alana. *Administração: uma discussão preliminar da disciplina enquanto ciência*. Mestrado em Administração. Salvador: Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2004.
- MOREIRA, Fabrício. Administradores políticos enquanto classe: um projeto de pesquisa. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1. São Paulo: Hucitec, 2008, pp. 49-70.
- PEREIRA, Clara Marinho; CRISTALDO & Rômulo Carvalho. Administração Política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais, da organização produtiva do trabalho à economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, São Paulo: Hucitec, 2008, pp. 71-93.
- RIBEIRO, João Ubaldo. Política e Administração. In: *Organizações e sociedade*. Salvador, abr.-jun., 2006.
- ROSSETTI-FERREIRA, Maria Clotilde. Desafios metodológicos na perspectiva da rede de significações. *Caderno de Pesquisa*. São Paulo, vol. 38, n.º 133, abril. 2008.
- SANTOS, Boaventura S. *Um discurso sobre ciências na transição para uma ciência pós-moderna*. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ea/v2n2/v2n2a07.pdf>>; acesso em 26 de maio de 2010.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para administração política. In: SANTOS, Reginaldo (org.). *Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Hucitec-Mandacarú, 2009, pp. 23-61.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & CHAGAS, T. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, n.º 1, vol. 2, abril, 2009.
- WEBER, Max. *Ciência e política duas vocações*. São Paulo: Martin Claret. 2008.

### Resumo

A busca incessante do melhor instrumental, para obter a máxima racionalização dos fatores de produção e do trabalho, sempre foi o foco da Administração, desde seus primórdios, fato que reflete diretamente nas pesquisas e trabalhos desta área. Fugindo desse contexto, este trabalho busca compreender, refletir e questionar sobre a noção da nascente Administração Política, como possibilidade de constituir-se ciência. Diante disso, o objetivo deste estudo foi entender as contribuições dessa construção de ideias, de modo a oferecer uma sistematização das colaborações desse campo,

até o momento presente. Além disso, foi feito um esforço para apontar alguns caminhos a fim de indicar pesquisas futuras neste campo de pesquisa. O trabalho apresentado tenta cumprir os objetivos propostos e oferecer substrato para a "Administração Política".

Palavras-chave: Ciência, Administração.

### **Abstract**

The relentless pursuit of better instruments for maximum rationalization of the factors of production and work has always been the focus of the administration, since its inception, a fact that reflects directly on research and work in this area. Escaping this context this paper seeks to understand, reflect and question the notion of the "Administration Policy", as a possibility to be science. Therefore, the purpose of this study was to understand the contributions of this construction of ideas and try to offer a systematic collaborations in this field until the present moment. In addition, an effort was made to point out some ways to indicate future research in this field of research. The work presented here attempts to meet the proposed objectives and provide substrate for the "Administration Policy".

Keywords: Science, Administration.

**Apêndice A**

Quadro 2. Um pequeno panorama dos editais públicos para seleção de profissionais para exercer função de analista administrativo

Órgão requerente do concurso	Nome do cargo	Atividades previstas para o cargo	Área de formação exigida para o cargo	Ano do edital	Referência/Fonte
Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM	Analista administrativo/Gestão institucional.	Dentro das atribuições vinculadas a cada habilitação profissional exigida, os candidatos serão selecionados para exercerem atribuições voltadas ao exercício de atividades administrativas e logísticas de nível superior relativas ao exercício das competências a cargo do Departamento Nacional de Produção Mineral — DNPM, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades, em conformidade com a Lei n.º 11.046/2004.	Diploma, devidamente registrado, de conclusão de <b>qualquer curso de graduação</b> , fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo MEC.	2010	< <a href="http://www.movens.org.br/arquivos/dnpm/Edital%2012%20-%20Abertura.pdf">http://www.movens.org.br/arquivos/dnpm/Edital%2012%20-%20Abertura.pdf</a> > e < <a href="http://www.movens.org.br/arquivos/dnpm/Edital%2001-2010%20DNPM%20-%20retifica%C3%A7%C3%A3o.pdf">http://www.movens.org.br/arquivos/dnpm/Edital%2001-2010%20DNPM%20-%20retifica%C3%A7%C3%A3o.pdf</a> >
Agência Nacional de Energia Elétrica — Aneel	Analista administrativo	Exercício de atividades administrativas e logísticas relativas ao exercício das competências constitucionais e legais da Aneel, fazendo uso de todos os equipamentos e recursos disponíveis para a consecução dessas atividades.	Diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em <b>qualquer área de formação</b> , fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo MEC.	2010	< <a href="http://www.cespe.unb.br/concursos/ANEEL_2010/arquivos/ED_1_2010_ANEEL_AB_T_FINAL_15.03.2010.PDF">http://www.cespe.unb.br/concursos/ANEEL_2010/arquivos/ED_1_2010_ANEEL_AB_T_FINAL_15.03.2010.PDF</a> >
Defensoria Pública-Geral da União	Analista técnico administrativo	Planejar, supervisionar, coordenar, controlar, acompanhar e executar atividades na administração de materiais, compras, contratos e outros campos em que esses se desdobrem ou aos quais sejam conexos, bem como outras atividades de nível superior, necessárias ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo da Defensoria Pública da União, ressalvadas as atividades privativas de carreiras específicas.	Diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de <b>nível superior em qualquer área de formação</b> , fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo MEC.	2010	< <a href="http://www.cespe.unb.br/concursos/DPU2010/arquivos/EDITAL_4_CONCURSO.PDF">http://www.cespe.unb.br/concursos/DPU2010/arquivos/EDITAL_4_CONCURSO.PDF</a> >

*segue*

\* O primeiro edital lançado para este cargo, competia exclusivamente ao profissional de administração, contudo uma retificação divulgada 26 dias depois do lançamento do edital, muda o contexto da seleção para qualquer área de formação.

Órgão requerente do concurso	Nome do cargo	Atividades previstas para o cargo	Área de formação exigida para o cargo	Ano do edital	Referência/Fonte
Ministério dos Transportes – MT	Analista técnico administrativo	Atribuições voltadas ao planejamento, supervisão, coordenação, controle, acompanhamento e à execução de atividades de atendimento ao cidadão e de atividades técnicas e especializadas, de nível superior, necessárias ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo dos órgãos e entidades da administração pública federal, bem como à implementação de políticas e à realização de estudos e pesquisas na sua área de atuação.	Diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de <b>nível superior, em qualquer área de formação</b> , emitido por instituição de ensino superior credenciada pelo Ministério da Educação.	2010	< <a href="http://www.cetroconcursos.com.br/Projetos/Transportes_2010/Edital.pdf">http://www.cetroconcursos.com.br/Projetos/Transportes_2010/Edital.pdf</a> >
Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial – Inmetro	Analista executivo em metrologia e qualidade – Área: Gestão Pública	Supervisão e coordenação de atividades do Inmetro e de suas diretorias relativas a planejamento, modernização institucional, orçamento, custos, monitoramento de resultados, práticas de gestão para a qualidade, gestão de pessoas, gerenciamento de projetos, elaboração de relatórios gerenciais, implantação de ferramentas para aperfeiçoar o gerenciamento de projetos e processos.	Diploma, devidamente registrado, de graduação de nível superior em <b>qualquer área de formação</b> , fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação, e registro no respectivo conselho de classe, se for o caso.	2009	< <a href="http://www.cespe.unb.br/concursos/INMETRO2009/arquivos/ED_1_2009.INMETRO_ABT.PDF">http://www.cespe.unb.br/concursos/INMETRO2009/arquivos/ED_1_2009.INMETRO_ABT.PDF</a> >
Ministério da Saúde – MS	Analista técnico administrativo – PGPE 1	Planejar, supervisionar, coordenar, controlar, acompanhar e executar atividades técnicas e especializadas, de nível superior, necessárias ao exercício das competências constitucionais e legais a cargo do Ministério da Saúde, bem como à implementação de processos e à realização de estudos e pesquisas na sua área de atuação, ressalvadas as atividades privativas de carreiras específicas.	Diploma, devidamente registrado, de conclusão de curso de graduação de nível superior em <b>qualquer área de formação</b> , fornecido por instituição de ensino superior reconhecida pelo Ministério da Educação.	2009	< <a href="http://www.cespe.unb.br/concursos/MSADMINISTRATIVO2009/arquivos/ED_1_2009_MS_ADMINISTRATIVO_VERSO_FINAL_21_10_23.10.2009.PDF">http://www.cespe.unb.br/concursos/MSADMINISTRATIVO2009/arquivos/ED_1_2009_MS_ADMINISTRATIVO_VERSO_FINAL_21_10_23.10.2009.PDF</a> >

Fonte: Elaboração do autor.



# GUERRA DE INCENTIVOS E OS INCENTIVOS DA GUERRA: O COMPLEXO INDUSTRIAL DA FORD NA BAHIA\*

JOSÉ RUBENS MONTEIRO TEIXEIRA\*\*

## 1 Introdução

O objetivo deste texto, em caráter de ensaio, é suscitar reflexões a respeito das relações entre governos e agentes de mercado nos conflitos federativos, especificamente na denominada guerra de incentivos no Brasil. Aborda o debate entre interesses e atuações de grupos e classes sociais, concomitante de políticos e dirigentes públicos, sem ignorar as relações político-institucionais de poder, nos estudos concernentes aos conflitos e às cooperações, às tensões e aos consensos intergovernamentais. São destacadas as alianças e as disputas, políticas e econômicas, que marcaram a guerra de incentivos, no setor automobilístico, na década de 1990, no Brasil; especificamente, a disputa entre os estados da Bahia e do Rio Grande do Sul pela instalação da montadora Ford em seus territórios.

A escolha do referido episódio pode ser justificada, pois esse é considerado o ápice da denominada guerra de incentivos no Brasil, em virtude dos incentivos fiscais, do Governo Federal e do Governo Estadual da Bahia, e os investimentos públicos do Governo Baiano.

A respeito da estrutura do texto, além da introdução, é apresentada, na sequência, uma revisão na literatura no tema federalismo e as relações entre Estado e mercado, sem maiores pretensões de formulações teóricas.

---

\* Este trabalho faz parte de pesquisa desenvolvida no âmbito do Doutorado em Ciências Sociais do PPGCS/UFBa, linha de pesquisa: Democracia, Estado e Contestação Política. Agradeço aos pareceristas da *Revista Brasileira de Administração Política* pelos comentários e críticas à primeira versão deste ensaio.

\*\* Mestre em administração na área de Concentração Políticas e Gestão Públicas pelo PPGA/UFRN. Atualmente é professor efetivo no Departamento de Administração do IfBahia, campus de Salvador, e doutorando em Ciências Sociais no PPGCS/UFBa. E-mail jrubensmt@bol.com.br>.

Posteriormente, são discutidos aspectos referentes à guerra de incentivos no Brasil concomitante à polêmica em torno da instalação da Ford na Bahia. Por fim, nas considerações do texto, questões são retomadas e levantadas para futuros estudos que tratam da temática.

## **2. Federalismo, Estado e mercado**

Federalismo, a princípio, pode ser considerado um pacto entre governos nacional e subnacionais para obtenção de unidade nacional. Segundo Elazar (1993, p. 193) “o termo federal é derivado do latim *foedus*, que [ . . . ] significa pacto. Em essência, um arranjo federal é uma parceria, estabelecida e regulada” com conexões internas norteadas pela divisão de poder entre os “parceiros”, baseada no reconhecimento mútuo. Em consonância com Elazar, Almeida (2002) explica que o federalismo é um sistema com distribuição de território, de poder e de autoridade entre esferas de governo, definidas e asseguradas por uma constituição escrita. O intuito é evitar a centralização política e financeira em uma única instância governamental, o que poderia deixar lacunas para um governo autoritário e repressivo. No denominado pacto federativo podem coexistir relações de cooperação e de competição entre os entes federativos em suas áreas de competência delineadas juridicamente pela Constituição Federal, que regula e norteia as relações intergovernamentais.

Na perspectiva neoinstitucional, a qual tem predominado nos estudos de federalismo na Ciência Política, federalismo pode ser considerado uma “instituição”, com “suas regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores” (Souza, 2003, p. 346; Souza, 2007, p. 84). Federalismo, assim, seria um pacto entre governos subnacionais e governo nacional, com distribuição de território e de poder entre esses governos, em que as regras, “formais e informais”, importam de forma decisiva e chegam a “modelar” os comportamentos dos atores e, nesse sentido, as decisões e os resultados políticos.

De forma geral, são esses os elementos conceituais do federalismo que têm norteados os estudos na Ciência Política. No Brasil, essa visão alcança relevância, por vezes prescritiva ou explicativa, com sua defesa de que as regras institucionais são os instrumentos principais para obtenção da unidade e da estabilidade nacional, e a diminuição das desigualdades e dos conflitos regionais em torno dos recursos públicos. As regras, ao “modelarem” o comportamento dos atores políticos, principalmente os gestores e

os funcionários públicos, fariam com que esses tivessem uma atuação menos competitiva e mais cooperativa em torno do projeto nacional (Souza, 2003; Arretche, 2000; e Almeida, 2002). Nesse sentido, a condição *sine qua non* para a manutenção e a consolidação do “necessário pacto” na distribuição equitativa de poder no federalismo seria a existência de regras “formais e informais” adequadas que considerem a diversidade dos governos subnacionais, mas, sobretudo, que reduzam ou eliminem os conflitos e as desigualdades regionais, e dessa maneira conduzam à almejada estabilidade política e econômica no federalismo brasileiro.

Não pretendemos debater, embora o tema suscite inquietação, se a afirmação de que as regras “formais e informais” importam nos resultados e nas ações políticas no federalismo, já seria um truísmo ou mesmo uma tautologia. Também não vamos, aqui, pois já fizemos em outro momento, debater criticamente a importância e as lacunas dos estudos neoinstitucionais que tratam dos conflitos federativos no Brasil.<sup>1</sup>

Contudo, no que se refere ao conceito e à compreensão do federalismo num sentido de pacto, com regras que “modelam” o comportamento dos atores, entendemos que certos temas, em grande parte, ignorados pela Ciência Política, podem ser inseridos ou destacados para o debate no caso do federalismo brasileiro.

Primeiro, Schubert alerta (1998, p. 10) que o manejo de modelos com categorias gerais no conceito de federalismo tem contribuído pouco para a compreensão de uma ação concreta e construtiva. O elemento da ação concreta são os conteúdos concretos, não os princípios gerais. Daí, para Schubert, federalismo ser uma realidade concreta que se move sempre em um campo de tensão entre a duração (limitação) espaçotemporal de um determinado território e a possibilidade, necessária em toda a situação, de dispor de certa margem de manobra para a prática social e a política concreta. A flexibilidade resultante dessa relação de tensão é que proporciona ao conceito de federalismo seu enorme atrativo para os processos de estruturação política. O conceito de federalismo, nessa perspectiva, distingue-se do termo latim procedente *foedus* (pacto), pois é caracterizado, simultaneamente, pela tensão política e institucional, natureza concreta de todo sistema federal. Quer dizer, federalismo no sentido de relações tensas

---

<sup>1</sup> J. Rubens M. Teixeira. Ensaio à Crítica à Ciência Política: conflitos federativos e a instalação da unidade da Ford na Bahia. In: XIV Ciso – Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste. Recife: Fundaj/UFRPE, 2009.

de poder, pois perpassa a atuação de dois ou mais entes governamentais, federal, estadual, e até municipal, a exemplo do Brasil, que atuam em um mesmo território subnacional, particular, mas que faz parte da unidade. Território com suas peculiaridades que fazem com que ele seja diferente dos demais, ao mesmo tempo, a unidade faz-se presente nesse território particular, e, assim, a similaridade, também, é evidenciada entre os diferentes. Por isso, a constante relação tensa entre governos subnacionais e federal.

No decorrer do texto, pretendemos evidenciar a necessidade de se considerar os elementos conceituais destacados por Schubert nos conflitos federativos no Brasil. Especificamente, no que se refere ao episódio da guerra de incentivos entre dois estados da federação, Bahia e Rio Grande do Sul, com a atuação decisiva do Governo Federal, que culminou na instalação da montadora Ford no estado baiano.

O segundo questionamento a respeito dos estudos em Ciência Política, no tema federalismo, perpassa a (não) relação entre o Estado e o mercado. As questões investigadas por esses estudos podem ser consideradas relevantes para o entendimento das relações intergovernamentais, na medida em que evidenciam a influência das regras institucionais nas decisões políticas. Conforme dito anteriormente, os estudos das relações federativas na Ciência Política têm sido, ultimamente, norteados pela denominada vertente neoinstitucional. Para Peres (2008, p. 54), atualmente, a abordagem neoinstitucional alcançou uma hegemonia, no sentido de consenso, na Ciência Política, constatada na defesa e na adoção de seus pressupostos nos encontros e periódicos especializados, em âmbito internacional e nacional. De forma geral, a premissa metodológica neoinstitucional é a de que “as instituições importam decisivamente na produção de resultados políticos”. Estritamente, as instituições políticas, as leis, as regras do “jogo político”, as normas institucionais são consideradas as variáveis “centrais”, “independentes”, por excelência, para explicar os processos de decisões políticas e coletivas. Para o paradigma neoinstitucional,<sup>2</sup> continua Peres, na maior parte dos trabalhos, cultura e estrutura econômica são conside-

---

<sup>2</sup> Mesmo não sendo objeto deste trabalho, o debate histórico e teórico, concernente à teoria neoinstitucional, importa destacar que as três versões de neoinstitucionalismo, o histórico, o da escolha racional e o sociológico, conforme Hall & Taylor, 2003, apesar de suas diferenças, apresentam um núcleo comum, conforme esses autores, ao considerarem o papel desempenhado pelas instituições como central para explicar os resultados e as decisões políticas e sociais. Peter A. Hall & Rosemary C. R. Taylor. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*. São Paulo, n.º 58, 2003.

radas variáveis constantes, estáticas, isoladas, sem mediação, sem influência nas decisões políticas em uma federação, por exemplo.

Esses aspectos, apesar da sua relevância acadêmica e social, não esgotam a compreensão do funcionamento de sistemas federais, porquanto tendem a sobrepor a dimensão político-institucional ante a dimensão econômica das relações de mercado, ou mesmo ignoram a relação e a influência recíproca e dinâmica entre ambas as dimensões (Teixeira, 2009). Por vezes, ao tentarem criticar ou fugir do chamado economicismo da economia política clássica, ou de alguns estudos marxistas, acabam caindo num politicismo radical. A esfera política, em vez de ser a esfera condicionada pela economia, passa a ser a esfera condicionante, autônoma, ou mesmo determinante em relação às demais esferas, a exemplo da economia, mesmo em um contexto capitalista.

Os estudos que tematizam os conflitos federativos no Brasil, dentro da vertente neoinstitucional, acentuam a autonomia do Estado, do sistema político, perante o mercado, as relações de produção. Caem, assim, na "armadilha" destacada por Poulantzas (1977, pp. 22-3) da sociologia política 'institucionalista-funcionalista', que concebe o Estado no sentido de sujeito, autônomo, independente, com vontade própria. Relaciona essa autonomia ao próprio poder que o Estado, supostamente, detém e aos portadores desse poder e da racionalidade estatal: notadamente, burocracia e elites políticas. Essa tendência caracteriza-se por dotar as instituições-aparelhos (podemos acrescentar as regras, as normas institucionais) do Estado, de poder próprio, quando, na verdade, os aparelhos e as instituições, as regras de Estado não possuem poder, já que só se pode entender por poder de Estado o poder de certas classes sociais ou frações, a cujos interesses são expressos no Estado.

Nessa perspectiva, o Estado compreende a expressão, a relação de forças entre classes e frações de classes de modo específico nos aparelhos, instituições do Estado. Dentro do Estado podem existir fissuras, divisões, conflitos (assim como consensos e cooperações), e não um bloco monolítico a favor, apenas, de uma classe ou fração de classe, embora constitua em geral a representação privilegiada de determinado grupo ou classe no poder. O Estado não seria uma coisa-instrumento, total e, necessariamente, manipulado por uma única fração de classe, sem nenhuma autonomia ante a economia. Ao mesmo tempo, não seria um ator neutro, isolado, independente das relações de produção. Estado a partir de relações de luta

e de dominação entre grupos e classes sociais, em que a classe dominante exerce maior nível de influência nos centros institucionais fundamentais do Estado, o que garante e reproduz, assim, a sua hegemonia política e econômica ante as demais classes ou grupos sociais.

Ridenti (2001, p. 31) aprofunda a argumentação ao considerar que a dimensão política e a dimensão econômica são “inextricavelmente imbricadas de uma realidade societária total, que não pode ser definida como política ou econômica”. Na sociedade, existe uma interpenetração entre o “político”, instituições políticas, governos, e o “econômico”, as relações de produção, que, apesar da determinação central da esfera produtiva, compreendem de forma interdependente a produção, a distribuição, a circulação e o consumo de mercadorias.

Não caberia, assim, pensar a economia isolada da política, nem a política autônoma à economia, pois, apesar das especificidades de cada dimensão, a compreensão da totalidade não permite a fragmentação de fatores, sejam eles políticos, econômicos, jurídicos, sociais ou culturais. Quer dizer, acentua Harvey (2005, p. 34), no capitalismo atual, a lógica entre Estado e empresas capitalistas pode ser de cooperação, unilateralidade, mas também pode ser problemática e conflituosa. Daí, Harvey defender que, em análises concretas, existe a dificuldade, embora necessária, de manter a dialética e o movimento simultâneo, sem cair no modo de argumentar puramente político ou predominantemente econômico, “economicista”.

Dessa maneira, mesmo não sendo pretensão de nosso texto conceituar o Estado na sociedade capitalista, adotaremos a perspectiva que entende o Estado como expressão de relações sociais contraditórias, com a mediação dinâmica entre política e economia, com situações que podem ser cooperativas ou tensas entre governos e empresas capitalistas, com interesses consensuais ou conflituosos entre políticos e frações de classes sociais. A pretensão é evidenciar que, no caso da guerra de incentivos que teve como resultado a ida da montadora Ford para a Bahia, existiu uma mediação entre elementos políticos, regras institucionais e interesses de grupos políticos locais, e variáveis econômicas, a exemplo dos interesses da montadora e de outras empresas beneficiadas no processo. Também permeiam o debate as condições estruturais nas relações de produção e as mudanças no papel do Estado no capitalismo atual. A mediação dessas variáveis é considerada fundamental para o debate a respeito da guerra de incentivos, na década de 1990, no Brasil.

### **3. Guerra de incentivos e os incentivos da guerra**

Conhecido como “guerra fiscal”, esse tema aqui é analisado, sob a insígnia de “guerra de incentivos”, para referir-se, de forma geral, à disputa entre governos para manter e/ou atrair investimentos privados em seus territórios. O uso de tal denominação justifica-se, pois, além da isenção, diminuição ou postergação de tributos federais, estaduais ou municipais, pode compreender, também, financiamento público para capital de giro, investimentos públicos em terraplanagem, vias de acesso, terminais portuários, ferroviários e rodoviários, para ingresso de insumos ou escoamento da produção, além de comunicação e cursos de capacitação para mão de obra potencialmente qualificada para trabalhar nas empresas. Para Alves (2001, p. 30), é todo tipo de disputa/conflito que decorra da intervenção de “entes federativos na decisão locacional de atividades produtivas e na concorrência setorial”, sendo o instrumento tributário o principal mecanismo de atração. Dessa maneira, o prisma fiscal, embora seja o principal incentivo, é um dos componentes da denominada “guerra de incentivos”, que ganha maior proporção política durante a década de 1990 por envolver disputas políticas e econômicas entre importantes estados da federação.

A competição entre governos numa federação é considerada, por especialistas no tema, característica marcante do federalismo. Na literatura, encontrar o equilíbrio entre cooperação e competição no federalismo parece ser o desafio constante das federações modernas. Abrucio (2005, p. 44) considera necessário articular um equilíbrio entre mecanismos de cooperação e de competição, ao destacar que o federalismo é “intrinsecamente conflitivo”. Na visão do autor, a competição é benéfica ao sistema federativo, por exemplo, para evitar paternalismo e parasitismo, e favorecer práticas inovadoras, com o melhor desempenho das gestões públicas subnacionais. A avaliação comparativa dos eleitores, a respeito do desempenho de outros governos, poderia conduzir, nessa visão, a um maior nível de pressão pela criação ou aperfeiçoamento de serviços públicos regionais ou locais, como forma de avaliar e controlar os gestores públicos. Para tanto, é necessária a devida coordenação do Governo Federal para evitar comportamentos predatórios, a exemplo da guerra de incentivos, via exagerada e prejudicial à competição entre os governos subnacionais.

Embora Abrucio pareça confundir avaliação comparativa com competição, chama atenção sua defesa pela existência e necessidade da

competição, do conflito “regulado” entre entes públicos. Estes competiriam entre si, assim como no mercado, para receber a aprovação dos seus eleitores regionais ou locais, paradoxalmente, em prol do benefício coletivo.

É importante ressaltar que não só Abrucio defende a ideia da competição. Para Elazar (1993, p. 193), “todo sistema federal para ser bem-sucedido, deve desenvolver um equilíbrio adequado entre cooperação e competição e entre o governo central e seus componentes”. A cooperação e a competição, nesse sentido, devem existir para o melhor desempenho dos entes federados, desde que reguladas por mecanismos institucionais.

Contudo, nem Elazar e nem Abrucio desenvolvem, definem, delineiam o que seria “o equilíbrio adequado” entre cooperação e competição numa federação. Possivelmente, por considerarem que vai depender de cada contexto histórico, cultural, político, econômico, jurídico. Na verdade, o próprio Abrucio (2005) alerta pelos riscos de competições desmedidas, a exemplo da guerra de incentivos que marcou as relações federativas no Brasil, durante a década de 1990.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os conflitos nas relações intergovernamentais passam a ser mais enfáticos, constantes e explícitos. Os embates ficam mais evidenciados pela denominada competição horizontal, que teve como característica marcante as disputas entre os estados com vistas a manter ou atrair investimentos privados: a denominada “guerra de incentivos”. Um “leilão” atrativo em que o estado que oferecer mais isenções fiscais e/ou investimentos públicos vence a disputa contra seu “concorrente”, outro estado da federação, tendo como “prêmio” o ingresso ou a manutenção de grandes empresas privadas em seus domínios territoriais.

Apesar do sentido democrático da Constituição de 1988, com o retorno das eleições diretas nos três níveis de governo, Dulci (2002, p. 96) alerta que a mesma criou certa “anomia” no sistema tributário brasileiro. A Carta Magna atribuiu a cada estado a prerrogativa de definir as alíquotas de ICMS,<sup>3</sup> imposto que constitui a base da arrecadação estadual. Assim, a “guerra de incentivos” passou a possuir seu “alicerce jurídico” que estimulou a competição predatória entre os estados para atrair e/ou manter investimentos privados.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços.

<sup>4</sup> A alínea g do inciso XII do artigo 155 da Constituição de 1988 atribui à lei complementar competência para “regular a forma como, mediante deliberação dos estados e do Distrito Federal, isenções, incentivos e benefícios fiscais serão concedidos e revogados (BNDES,

Consoante, de alguma maneira, com a perspectiva neoinstitucional, Abrucio (2005) argumenta que a competição e os conflitos no federalismo nacional, a partir da década de 1990, foram aprofundados pela falta de coordenação do Governo Federal no processo de desenvolvimento regional. Para o autor, as políticas macroeconômicas do Governo Federal de elevação das taxas de juros e de centralização das receitas no âmbito da União provocaram uma séria crise financeira nos estados. Com isso, o caráter estadualista no federalismo brasileiro, no sentido de maior poder políticoeconômico dos governadores na Federação (Abrucio, 1998), entra em crise. Por outro lado, é intensificado o caráter predatório e competitivo entre governos estaduais, sobretudo, na segunda metade da década de 1990, para atrair montadoras do setor automotivo para seus territórios. Os estados reagiram aos impactos das medidas econômicas do Governo Federal, com mecanismos de fomento em suas economias, com vistas a manter e/ou atrair investimentos privados. Para Abrucio (2005), esse caráter predatório foi impulsionado, assim, pela falta de coordenação do Governo Federal nas relações intergovernamentais, em não atuar para coibir ou evitar comportamentos predatórios entre governos subnacionais, a exemplo da guerra de incentivos no setor automotivo. A ausência ou a não efetividade de mecanismos institucionais do Governo Federal em promover políticas de desenvolvimento regional foram os aspectos centrais para alterar certa estabilidade na federação e provocar a guerra de incentivos.

Essa tendência neoinstitucional, na literatura nacional, em Ciência Política, de separar, de isolar a política das estruturas econômicas, tema a ser mais desenvolvido no decorrer do texto, coaduna com a literatura anglo-saxã no tema. Em 2000, por exemplo, segundo Feres Jr. (2000), nos mais de mil artigos da Associação Americana de Ciência Política (Apsa) pesquisados, apenas, em dois resumos, a palavra *corporation* foi encontrada, e, apenas, 3,6% dos trabalhos abordavam, de forma central ou marginal, o poder do capital. Quer dizer, acentua Feres Jr., num mundo atual em que “o capital tem um poder político imenso”, seja nos EUA, seja no Brasil,

---

2000, p.1). A lei complementar nº 24, de 1975, recepcionada pela atual Constituição, veda a concessão de incentivos relacionados ao ICMS, exceto em situações previstas em convênios celebrados no âmbito do CONFAZ (Conselho Nacional de Fazenda), cuja aprovação depende de decisão unânime dos estados. Em descumprimento à jurisdição, governos estaduais concederam, à revelia do CONFAZ, incentivos disfarçados na forma de empréstimos subsidiados, competindo entre si para abrigar novos empreendimentos ou manter os existentes, com vistas a evitar que se desloquem para outros estados.

seria de se esperar que esse poder fosse tema mais debatido nos estudos de Ciência Política. Todavia, não é isso que fica evidenciado. É como se o poder do “capital”, nas relações políticas, fosse considerado um tema tabu dentro da Ciência Política.

A partir dessa reflexão crítica, também é importante destacar que a guerra de incentivos no setor automotivo no Brasil faz parte do processo de mudanças nas funções do Estado-Nação e nas relações de produção em âmbito mundial.

Estados Nacionais de economias centrais, a partir da década de 1970, passaram a adotar políticas macroeconômicas, de cunho monetarista, com menor nível de intervenção na economia, com redução da oferta de serviços públicos, tendo como base o denominado neoliberalismo.<sup>5</sup> Na visão neoliberal, as medidas intervencionistas dos Estados Nacionais provocaram sobrecarga de demandas sociais, pois destruíram “a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia a vitalidade de todos” (Anderson, 1995, p. 10). A concorrência, o mercado mais livre, a competição, a desregulamentação, a flexibilidade, a “liberdade” deveriam ser estimuladas e adotadas para o bem-estar coletivo.

Em outras palavras, é defendida:

a retirada do Estado como agente econômico, dissolução do coletivo e do público em nome da liberdade econômica e do individualismo, corte dos benefícios sociais, degradação dos serviços públicos, desregulamentação do mercado de trabalho, desaparecimento de direitos históricos dos trabalhadores; estes são os componentes regressivos das posições neoliberais no campo social, que alguns se atrevem a propugnar como traços de pós-modernidade (Montes, 1996, p. 38, apud Behring, 2003, p. 58).

---

<sup>5</sup> Conforme Anderson (1995), o neoliberalismo surge após a Segunda Guerra Mundial como uma reação teórica e prática ao Estado intervencionista e de bem-estar social. O Estado intervencionista, que tem seu auge, principalmente na Europa Ocidental, nas décadas de 1950 e 1960, é caracterizado na esfera social, pela garantia de serviços públicos, articulada aos direitos sociais, como saúde, educação, habitação, previdência social, seguro-desemprego, o que tendia a alcançar certa distribuição de renda. Na economia, pela promoção de uma política expansiva, com atuação do governo na viabilização da infraestrutura e em setores considerados estratégicos, como energia, telecomunicações. A intervenção estatal na economia era norteadas por elevada “produtividade e rentabilidade do capital” que serviram de apoio para o avanço do emprego e do consumo (Behring, 2003, p. 58).

O pensamento neoliberal comporta orientações e condições que precisam ser combinadas para a inserção de um país na dinâmica produtiva do capitalismo contemporâneo, em sua busca intrínseca por maior acumulação, reprodução e rentabilidade do capital. No processo mundial de reestruturação produtiva, baseada na flexibilidade na produção e necessidade de vantagem competitiva, a atração de investimos estrangeiros privados pode ser considerada estratégia essencial para a inserção de um país, ou de uma região, no capitalismo contemporâneo, conforme a vertente neoliberal, acentua Behring (2003).

Para a autora, com essas novas condições, uma das funções econômicas dos Estados Nacionais não mais seria a de desenvolver políticas industriais intervencionistas<sup>6</sup> e sim a de atrair investimentos estrangeiros para seus territórios. O intuito é assegurar as novas condições gerais de produção entre o Estado e os grupos econômicos mundiais, com o Estado ocupando posição, cada vez mais, subordinada. O Estado, nessa visão, teria as funções de: custear áreas de infraestrutura, em que as empresas privadas não têm interesse em atuar; garantir escoamento da produção; institucionalizar processos de liberalização, de desregulamentação financeira, produtiva e trabalhista, em nome da competitividade; além de aplicar incentivos fiscais atrativos ao capital estrangeiro. Nesse contexto, papel importante têm os governos subnacionais, a exemplo dos estados, que devem ser convertidos em “pontos de apoio das empresas” (Behring, 2003, p. 59).

Franco (2009) complementa Behring, com base em Veltz, Harvey e Markusen, para argumentar o papel essencial que o território passa a ter nas condições atuais do capitalismo, em que a economia mundial, relações de produção avançadas, passa a ter presença imediata na economia local, que, por vezes, não tem tradição em certos segmentos industriais. A criação de condomínios industriais, a exemplo do Complexo Industrial Ford Nordeste (CIFN) na Bahia, passa a ser uma estratégia de montadoras para a redução dos custos de comunicação e de transporte, a partir da articulação com os governos subnacionais. A competitividade, a expansão de mercado, a

---

<sup>6</sup> Merece destacar que a guerra de incentivos também foi impulsionada nesse contexto com outra medida macroeconômica de orientação liberal do Governo Federal. Desde o início da década de 1990, o governo federal tem praticamente abandonado as políticas e os instrumentos de coordenação de desenvolvimento inter-regional, em que cabia ao governo central um papel diretivo sobre a economia. Essa política que alcançou seu ápice na década de 1970, durante o governo militar, conforme Dulci (2002), considerava necessária a desconcentração industrial no Brasil para inibir as tensões entre os governos subnacionais e para impulsionar o desenvolvimento econômico no País.

diferenciação, a necessidade e a exigência de inovação e de vantagem competitiva permeiam as estratégias das empresas ao adotarem essa mobilidade geográfica.

Dessa maneira é construído um consenso hegemônico,<sup>7</sup> político e ideológico, a respeito da forma determinada de atuação dos governos subnacionais na perspectiva de inserção de seus territórios na economia mundial. A disputa, a competição entre governos nas economias periféricas para atrair e manter grandes empresas multinacionais seria a aparência, o particular, da presença do todo consensual e hegemônico. Assim, a expansão territorial para a denominada periferia, a exemplo da América Latina, é a estratégia para a circulação e reprodução do capital, com a necessária articulação e atuação de acordos governamentais.

Nessa perspectiva, a mudança do cenário internacional influenciou a abertura comercial e financeira, e conseqüentemente a guerra de incentivos. Enquanto a década de 1980 foi marcada pela escassez de recursos financeiros e pela transferência de recursos dos denominados “países periféricos ou emergentes” para os “centrais”. Já durante a década de 1990, embora continue a existir o fluxo de recursos para os países centrais para pagamentos de dívidas ou distribuição de dividendos, também é possível evidenciar o aumento dos investimentos estrangeiros diretos para economias emergentes. Na América Latina, por exemplo, os investimentos estrangeiros passaram de US\$ 10 bilhões, em 1990, para US\$ 68 bilhões em 1997. Somente no Brasil, também em virtude das privatizações, os investimentos estrangeiros líquidos somaram, em 1999, US\$ 30 bilhões, e, em 2000, US\$ 32,8 bilhões (Pereira, 2003).

No caso do setor automotivo, estagnado no decorrer da década de 1980, sobretudo a indústria norte-americana, entra em fase de renovação no Brasil. Conforme Dulci (2002), nos anos de 1990, novas montadoras dirigiram suas atenções para o País, e as já instaladas fizeram planos de expansão para enfrentar a concorrência. Para absorver esses investimentos, os governos estaduais criaram mecanismos tributários para atrair esses investimentos que, a princípio, deveriam ser aplicados no estado de São Paulo por razões de mercado.

---

<sup>7</sup> Consenso hegemônico, na perspectiva *gramsciana*, no sentido de que determinadas ideias, valores, são defendidos por determinada fração ou classe social e passam a ser adotados, legitimados, em geral, nas negociações e debates políticos, em que não há o uso da força imediata, embora essa possa ser utilizada, se necessário, contra adversários mais radicais.

Os investimentos das empresas automotivas foram acentuados nesse período para implantação das novas unidades. Segundo Arbix (2002), somente as montadoras aplicaram cerca de US\$ 17 bilhões, entre 1995 e 2000. O resultado foi o aumento da capacidade instalada em 25% e a alteração espacial e qualitativa na produção de autoveículos com a criação de novos polos produtivos, a partir da instalação de modernos equipamentos tecnológicos. Diferente das décadas de 1950/60, a maioria das fábricas não foi construída na região metropolitana de São Paulo, principal e tradicional centro industrial do país.<sup>8</sup>

Esses investimentos foram atraídos para o Brasil em virtude do Novo Regime Automotivo (NRA), editado em 1995. De acordo com Arbix (2002), as montadoras foram as grandes beneficiadas com o protecionismo do Governo Federal, pois o NRA estabeleceu alíquotas de importação 50% menor para veículos completos e alíquota zero para máquinas e equipamentos. O Novo Regime não trouxe maiores considerações a respeito das condições de trabalho no setor, mas obteve êxito em seu objetivo de atrair e ampliar novas unidades das montadoras de automóveis no país.<sup>9</sup>

Argumentamos que, embora ignoradas ou minimizadas por parte da literatura em Ciência Política que trata dos conflitos federativos, as relações entre gestores públicos, políticos e agentes de mercado tiveram papel central no embate que envolveu os governos estaduais da Bahia e do Rio Grande do Sul para instalação da fábrica da Ford. Segundo Arbix (2002), as primeiras decisões das montadoras de reinserção no Brasil foram tomadas antes da deflagração da guerra de incentivos. Ao procurarem a oferta mais vantajosa, a região mais “acolhedora”, o território mais atraente, conforme seus interesses financeiros, técnicos, econômicos e corporativos, as montadoras passaram a receber ofertas para melhor alocação de seus investimentos. Não por acaso, acentua Arbix, sindicatos, universidades, população em geral, são mantidos de forma deliberada a uma

---

<sup>8</sup> Por exemplo, no ano de 1999, a Mercedes Benz instalou sua fábrica em Minas Gerais, e Renault e Audi no Paraná (Arbix, 2002).

<sup>9</sup> Além do NRA, outro motivo para o aumento dos investimentos das montadoras no país foi o potencial crescimento do mercado interno. De 1993 a 1997, a produção de veículos apresentou o maior crescimento relativo no mundo. Passou de 1.070 mil em 1992, para 2.070 mil em 1997. No mesmo período, o mercado interno saltou de 760 mil para 1.840 mil autoveículos. Além disso, existiam perspectivas otimistas para o mercado interno diferente de outros países. No Brasil, em 1996, a relação habitante por veículo era de 9,6 ao passo que na Argentina era de 5,8 (Arbix, 2002).

prudente distância das negociações, entre governos e empresas multinacionais.<sup>10</sup>

Os fatores político-constitucionais, as medidas macroeconômicas, o Novo Regime Automotivo foram importantes, mas não determinantes para a decisão das montadoras de investir no País e, por conseguinte, o recebimento de propostas concorrenciais entre os governos dos estados. Como pontua Dulci (2002, p. 97), as montadoras investiriam no país “*de qualquer maneira*” (grifo nosso) por razões de mercado. A princípio, no estado de São Paulo, região central economicamente. Entretanto, para alterar a ida dessas montadoras para São Paulo, a opção de estados, a exemplo da Bahia,<sup>11</sup> foi o leilão atraente de incentivos para cobrir com vantagens financeiras os custos de alocação da montadora em um território que a montadora não escolheria por sua lógica estratégica de mercado.

#### 4. A Ford na Bahia

Inaugurado em outubro de 2001, o Complexo Industrial Ford Nordeste (CIFN) reúne sob o mesmo teto a Ford e 27 parceiros, que fornecem sistemas para os veículos diretamente na linha de montagem. A unidade conta com um modelo de produção inovador, chamado montagem modular sequenciada. Seu principal diferencial é a participação de fornecedores diretamente na linha de montagem e no processo de produção e não apenas no fornecimento dos componentes do veículo, compartilhando das instalações e das responsabilidades.<sup>12</sup>

Na Bahia, com a vinda da Ford, primeira fábrica de automóveis do Nordeste, as metas iniciais de geração de empregos diretos foram ultrapassadas. Mesmo sendo considerada a fábrica da Ford “mais moderna” no mundo, a alta tecnologia e a automação não impediram a geração de empregos. Quando foi implantado, existia a previsão de que o Complexo

---

<sup>10</sup> Uma distância que não impediu, por exemplo, o sindicato dos metalúrgicos do ABC de protestarem contra a Ford na Bahia. O receio de perda de seus empregos com a possibilidade da montadora fechar suas fabricas no estado paulista.

<sup>11</sup> No contexto da guerra de incentivos, está a desigualdade regional e a limitação dos estados para promover políticas de desenvolvimento. Em vista disso, pode ser oportuno para o estado, de forma isolada, atrair investimentos privados, principalmente se são pequenas suas chances de atração sem os incentivos, menciona Dulci (2002). O objetivo é a geração de novos empregos, o aumento da renda e do consumo, a diversificação e a modernização da produção local, a vinda de novas indústrias fornecedoras, para tentar expandir o nível de emprego, renda e consumo da região.

<sup>12</sup> Fábricas no Brasil. Camaçari. Disponível em <<http://www.ford.com.br>>; acesso em 22 de setembro de 2010.

geraria 5.000 empregos diretos, até 2005. Em julho de 2004, a Ford e seus “parceiros” atingiram 5.300 empregos diretos;<sup>13</sup> ainda em 2004, com a inserção do terceiro turno na produção, o Complexo atinge 8,5 mil empregos no ano de 2006 (Franco, 2009).

Além da geração de empregos, outro aspecto econômico foi modificado na região com a ida da Ford para a Bahia. Dulci (2002, p. 101) acrescenta a revitalização do “decadente parque metalúrgico baiano”, formado no decorrer das décadas de 1970 e 1980, por grandes projetos dos setores petroquímico e petrolífero. A concretização do CIFN alterou, para o autor, a matriz produtiva da região ao incorporar novas tecnologias e novos produtos à produção industrial baiana.

Mencionou-se, no início deste trabalho, que os conflitos federativos e sua relação com os interesses econômicos, como a guerra de incentivos, é tema marcado por polêmicas. Apesar da geração de empregos e da revitalização do parque industrial da Bahia, pontuados por Dulci, cabe considerar os interesses políticos e estratégicos envolvidos e os benefícios gerados para a Ford com a nova fábrica, os quais nortearam a mais famosa guerra de incentivos entre dois estados da federação brasileira.

A Ford Motor Company tinha um acordo com o Governo do estado do Rio Grande do Sul para instalação de uma unidade de produção no município de Guaíba, região metropolitana de Porto Alegre. A montadora norte-americana investiria entre US\$ 500 milhões a US\$ 1 bilhão, e o Governo Gaúcho arcaria, aproximadamente, com US\$ 271,2 milhões em infraestrutura e financiamento de capital de giro, além de isenções fiscais estaduais e municipais (Arbix, 2002).

Acontece que, em 1999, é empossado no estado um governo de oposição ao anterior e também ao Governo Federal. Olívio Dutra, o novo governador,<sup>14</sup> decide rever os termos do protocolo com a Ford por considerá-los deletérios aos cofres do estado, a ponto de interromper o pagamento de cotas acordadas com a empresa, sob a explicitação da difícil situação financeira do estado gaúcho. O desfecho desse embate foi a ruptura do acordo com o Governo do Rio Grande do Sul e a transferência da Ford para a Bahia.

Na verdade, mesmo antes que o impasse, entre Ford e o novo Gover-

---

<sup>13</sup> *Bahia Invest*, 2004, p. 21.

<sup>14</sup> Olívio Dutra (1999-2002) do Partido dos Trabalhadores, que venceu, nas eleições estaduais de 1998, Antônio Brito, do PMDB (1995-1998), que tentava a reeleição, aliado do então presidente da República Fernando Henrique Cardoso, FHC (1995-2002) do PSDB.

no Gaúcho, fosse desfeito, o Governo da Bahia,<sup>15</sup> aliado político na época do Governo Federal do mesmo partido do então presidente do Senado, o ex-senador Antônio Carlos Magalhães (ACM), iniciou intensa ofensiva para atrair a montadora, o que incluiu anúncios em jornais “afirmando que a Bahia saberia honrar seus compromissos” (Arbix, 2002, p. 119). Essa ofensiva do Governo da Bahia denota o alinhamento entre política institucional e administração estadual para atendimento de interesses do mercado, marca característica do grupo político comandado por ACM, conforme Dantas Neto (2006). O fomento e a interação com atividades econômicas, sobretudo a indústria, sob o discurso de “moderno”, foram instrumentos utilizados pelo grupo na tentativa de alinhar, inserir e conectar a Bahia à dinâmica do capitalismo nacional e internacional. Para tanto, o Governo Baiano ofereceu a montadora isenções fiscais estaduais e municipais por dez anos, financiamento de capital de giro, um terminal portuário exclusivo, terraplanagem, melhorias viárias, cursos de capacitação para mão de obra (Ribeiro, 1999; Bahia, 2003; Arbix, 2002; CAR, 2000).

Além desses incentivos, cabe destacar a participação do Governo Federal na disputa, que, após algumas divergências internas com a equipe econômica e com o governador de São Paulo, Mário Covas, aliado e do mesmo partido do então presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, FHC (1995-2002), encontrou uma maneira de interferir no embate em prol do Governo da Bahia. Para Dantas Neto (2006), a aliança ACM e FHC representou a afirmação em âmbito estadual do grupo do senador, concomitante ao novo papel do governo e da elite estadual em apoiar o Governo Federal nas reformas orientadas para maior atuação do mercado, a exemplo da liberalização e abertura econômica e financeira, o consenso político e ideológico já mencionado anteriormente.

A saída eleita pelo Governo Federal foi reabrir o Novo Regime Automotivo Especial para Nordeste, Norte e Centro-Oeste,<sup>16</sup> encerrado em 1998,

---

<sup>15</sup> Nesse período o governador da Bahia era César Borges, na época do PFL (1999-2002), “apadrinhado” político do então senador Antônio Carlos Magalhães. No período de 1991-1994, o próprio senador foi governador da Bahia. Depois, entre 1994-1998 e, posteriormente, 2002-2006, o governador da Bahia foi Paulo Souto, também aliado do senador, e do PFL, atual Democratas. Ou seja, por dezesseis anos consecutivos (1991-2006), por quatro gestões consecutivas, a Bahia foi governada pelo grupo do senador ACM. Já nas eleições de 2006, o candidato Jacques Wagner, do Partido dos Trabalhadores, PT, vence as eleições, em primeiro turno, derrotando o governador Paulo Souto, que buscava a reeleição.

<sup>16</sup> Lei Federal 9.826 de 23 de agosto de 1999, antiga Medida Provisória n.º 1.916, de 29 de julho de 1999, outrossim, denominada de “Lei Ford”, no Senado Federal. Disponível: <<http://www.senado.gov.br/web/senador/odias/Trabalho/Pareceres/Pareceres/Parecer1999/parpls477.htm>>.

por mais um ano, para atender, especificamente, à situação da Ford. Originalmente, esse Novo Regime previa isenções federais em torno de R\$ 700 milhões, mas esse valor foi reduzido, no caso da Ford, para R\$ 180 milhões anuais até 2010. Esse valor foi considerado suficiente para compensar o custo adicional da montadora em produzir veículos na Bahia e não no Centro-Sul (Dulci, 2002; Arbix, 2002). A denominada guerra de incentivos, assim, é de alguma forma incentivada e reforçada pelo consenso criado em torno do papel dos governos subnacionais nas relações com o mercado, no sentido de que territórios “periféricos” precisam atrair e conquistar o “capital” para se inserir na dinâmica mundial modernizante. A guerra seria um dos elementos, particular, específico da realidade, presentes em um consenso mais amplo e articulado.

Importa destacar que o entendimento em torno da referida Medida Provisória, conforme a direção da Ford, foi alcançado “depois de sucessivas conversações com os técnicos do Governo (Federal)”, enquanto “as autoridades do Ministério da Fazenda conversavam com os representantes do governo da Bahia” (Franco, 2008, p. 157). Em outras palavras, antes de ir ao Congresso, o NRA já tinha sido aprovado, já tinha chegado a um consenso, um acordo entre técnicos e dirigentes dos governos e dirigentes da montadora. As regras vigentes influenciaram as relações entre representantes públicos e da montadora, ao mesmo tempo essas relações construíram novas regras. Não existiu, assim, uma mediação unilateral e “abstrata”, como defendem estudos neoinstitucionalistas, de que as regras e as instituições “modelam” o comportamento dos dirigentes públicos e do empresariado. Na verdade, foi a partir das regras existentes, expressões de relações sociais, que instituições e regras foram sendo (re) construídas pela dinâmica entre Estado e mercado.

É oportuno e necessário, neste debate, não ignorar a relação entre a atuação da burocracia estatal, técnicos do Governo Federal e do Governo Baiano, e as ações e os resultados políticos e econômicos. Milliband (1973) destaca que, o corpo administrativo, burocrático, tem assumido, cada vez mais, relevância nas decisões e ações políticas. Mesmo com alguns desses funcionários desejando esquivar-se da política, *lato sensu*, é fato que suas ideias, propostas, decisões, formas de negociação, atores que se relacionam, não são imunes à política e à ideologia. A separação absoluta entre administração e política representa muito mais uma “ficção jurídica”, afinal as concepções e as implementações, e, até as avaliações de políticas

públicas, são marcadas por conteúdo político e ideológico.

Nesse sentido, não foram, com todas as deficiências e limitações, os representantes públicos, os congressistas, que conceberam a MP da Ford. Antes, ela foi debatida pelos técnicos e dirigentes, com seus cálculos de custo e de benefício para a montadora e para os governos, no que se refere a arrecadação, para, só depois, ser, praticamente, "imposta" aos congressistas com espaço apenas para debater e aprovar, mas não alterar. A tecnocracia pode atuar no discurso e na ação para defender os interesses públicos, nacionais, regionais, a exemplo, da geração de empregos e do desenvolvimento regional. Ao mesmo tempo, seus discursos e ações não são neutros, "abstratos" e nem apenas técnicos. Em termos concretos e reais, suas atuações coadunam com a legitimação e o reforço do consenso político-ideológico dominante, em que a guerra de incentivos passa ser a saída encontrada para a inserção do território na dinâmica das relações de produção mundial.

A guerra de incentivos, no caso da Ford, envolveu, assim, disputas e conflitos federativos entre governos estaduais, congressistas e Governo Federal no intuito de fomentar atrativos para que a montadora se instalasse no Nordeste, uma região menos desenvolvida economicamente em relação às regiões Sul e Sudeste. Ao mesmo tempo, envolveu um consenso político criado para que a Ford fosse para Bahia, entre setores políticos e administrativos do Governo Federal, do Governo da Bahia e da prefeitura de Camaçari, congressistas, além de governadores do Nordeste que defenderam o Governo Baiano, alimentando a velha rixa contra o Sul e o Sudeste. Quer dizer, as tensões inerentes ao federalismo, mencionadas por Schubert, no episódio em torno da atração da Ford para a Bahia, evidenciaram disputas, conflitos federativos, ao mesmo tempo, cooperação entre entes federativos. Cooperação e conflito podem existir, assim, de forma conjunta e tensa, a exemplo da Ford, em que houve conflito entre os estados do Rio Grande do Sul e da Bahia, mas também cooperação e apoio, sem ignorar as tensões, entre Governo Federal, governantes do Nordeste, com o Governo Estadual da Bahia e a prefeitura de Camaçari. Na verdade, nos três níveis da federação, ocorreu essa disputa e cooperação, esse arranjo competitivo e de consenso político-ideológico que culminaram com a vinda da Ford. Conflito e cooperação caminharam juntos, de forma tensa, como suas particularidades e determinações que fazem parte de uma mesma totalidade, o federalismo brasileiro. Ao mesmo tempo, a guerra e a coopera-

ção de incentivos são e foram expressões imediatas e concretas do consenso político-ideológico em torno da forma de atuação de governos subnacionais para atrair e manter grandes empresas capitalistas em seus territórios.

O episódio evidencia que, apesar do consenso na relação Estado e mercado, em geral, a favor da reprodução e da circulação do capital, os governos e os políticos não são autômatos aos interesses do “capital”, e que essas relações podem ser tensas, como alertam Poulantzas e Harvey. A relação entre Ford e o Governo Gaúcho pode ser considerada para evidenciar essa afirmação. Contudo, a mesma pode ter sido tensa, mas disso não se pode concluir que foi o Governo Gaúcho que rompeu de forma unilateral com a Ford. Na verdade, em um dos telefonemas à Ford, o chefe de gabinete do governador gaúcho foi informado por um diretor da empresa que o presidente da Ford no Brasil estava ocupado e não poderia atender Olívio. Em entrevista, Olívio Dutra disse que seus assessores “vararam a noite (de anteontem) e a manhã (de ontem) tentando contato com a Ford”, mas não lograram êxito.<sup>17</sup> Ou seja, apesar da autonomia do Governo do Rio Grande do Sul em (re)considerar a proposta para atrair a Ford, a decisão para a alocação dos investimentos perpassa antes a decisão da montadora, a qual é mediada a partir das condições políticas e econômicas consideradas mais adequadas aos seus interesses. Em outras palavras, mesmo governantes pertencentes a partidos políticos adversários nacional e regionalmente, no caso Bahia e Rio Grande do Sul,<sup>18</sup> respectivamente, PFL (atual Democratas) e PT, a estratégia do pacote de incentivos para atrair a montadora para seus respectivos territórios apresentaram mais semelhanças que diferenças. Esses elementos, dessa maneira, reforçam nosso argumento referente ao consenso construído e defendido em relação à forma de articulação entre governos subnacionais e empresas multinacionais no capitalismo atual.

---

<sup>17</sup> Olívio declarou que a proposta do governo é um “enorme favorecimento” à companhia. A proposta inclui empréstimo de R\$ 70 milhões, execução de obras de infraestrutura no valor de R\$ 84 milhões e manutenção dos incentivos fiscais, calculados em R\$ 3 bilhões. Olívio tenta, porém não consegue retomar negociação com a Ford. *Folha de S.Paulo* de 1.º-5-1999.

<sup>18</sup> Outro fato que reforça nosso argumento foi a visita, em 20 de novembro de 2009, do presidente Luís Inácio Lula da Silva, à Ford de Camaçari, para junto com o atual governador da Bahia, J. Wagner, ambos do PT, anunciarem a ampliação da fábrica da Ford em Camaçari, com aumento de sua capacidade produtiva de 2.500 para 3.000 veículos ano, e a geração de mais de 1.000 empregos diretos. Disponível em <<http://www.ford.com.br>>; acesso em 27 de setembro de 2010. Pelo visto, mesmo com a mudança de governantes e partidos no estado da Bahia, com a chegada ao poder de grupos que até criticaram a vinda da Ford para a Bahia, em 1999, para a Ford a “parceria estratégica” permanece harmônica.

Nesse contexto de conflito e de consenso na federação brasileira, é importante destacar os benefícios gerados com a disputa consensual de incentivos para a montadora. Na visão dos executivos brasileiros da Ford, o CIFN foi a saída estratégica para os interesses econômicos da montadora. O Complexo transformou-se na fábrica que “salvou” a empresa no Brasil. Em 2001, o balanço da Ford na região encontrava-se deficitário. Já nos primeiros nove meses de 2005, a situação foi diferente. O faturamento alcançou US\$ 3 bilhões e o lucro acumulado chegou a US\$ 261 milhões. Segundo Antônio Maciel Neto, então presidente da Ford para a América do Sul, no ano de 2005, a montadora contabilizou “21 meses consecutivos de resultados positivos”. Junto com os quase dois anos de resultados positivos, a participação de mercado da companhia que chegou ao “fundo do poço”, em agosto de 2001, dois meses antes da inauguração da fábrica, com 6,6% nas vendas nacionais, aumentou quase 100%, em 2005, entre janeiro e outubro, quando alcançou 12,4% nas vendas nacionais.<sup>19</sup>

O êxito financeiro e mercadológico da montadora não seria possível sem a atuação de seu “parceiro” estratégico, o Governo Baiano ligado ao antigo PFL, que ficou na gestão estadual até 2006. Para Maciel Neto, a montadora, desde o início, teve com o Governo do estado um relacionamento extraordinário. “O pessoal nos EUA diz que este é o melhor relacionamento em termos de trabalho conjunto, de fazer um empreendimento com o apoio de um governo, que a Ford já teve em qualquer lugar do mundo” (*Bahia Invest*, 2004, p. 9). Pelo visto, a “parceria estratégica” com o Governo Estadual foi fator relevante para a melhoria dos resultados financeiros e mercadológicos da montadora.

Um exemplo evidente dessa “importante parceria estratégica” para a Ford foi o Decreto 7.853, de 2000,<sup>20</sup> do Governo Estadual da Bahia, que dispõe sobre a padronização da frota de veículos do poder executivo estadual. Conforme o referido decreto, para “a necessidade de harmonizar os requisitos de economicidade, operacionalidade, capacitação técnica e manutenção”, dos 28 modelos de carros previstos para a frota, vinte estão

---

<sup>19</sup> Isto é dinheiro. A fábrica que salvou a Ford. Disponível em <[http://www.terra.com.br/istoedinheiro/428/negocios/fabrica\\_ford.htm](http://www.terra.com.br/istoedinheiro/428/negocios/fabrica_ford.htm). Acesso em 20 de agosto de 2009>.

<sup>20</sup> Bahia. Decreto-Lei de 9 de outubro de 2000. Dispõe sobre a padronização de veículos do poder executivo estadual. Disponível em <[http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll/legsegov/decnum/decnum2000/decnum2000out/decn20007853.xml#DEC\\_7\\_853](http://www2.casacivil.ba.gov.br/NXT/gateway.dll/legsegov/decnum/decnum2000/decnum2000out/decn20007853.xml#DEC_7_853). Acesso em 3 de março de 2010.

vinculados à Ford. Os demais são modelos que a montadora não tem similares no Brasil ou não importa de outros países. Ou seja, quase um ano antes da inauguração da Ford na Bahia, o Governo Estadual já tinha criado garantia e reserva de mercado para a montadora. O resultado foi que, em 2007, aproximadamente 90% do total da frota de automóveis do Governo do estado estava vinculada a uma única montadora, a própria Ford.<sup>21</sup>

Pode-se considerar, assim, que o conflito federativo entre o Governo do estado da Bahia e do Rio Grande do Sul não compreendeu apenas aspectos político-constitucionais, políticas macroeconômicas e suas implicações, falta de coordenação do Governo Federal em impedir a guerra entre estados federados ou mesmo o “cálculo” de custo e de benefício de governantes. Compreendeu, principalmente, a estratégia da montadora, em seu processo de reestruturação mundial, aumento de participação no mercado nacional e internacional, por conseguinte de sua necessidade de reprodução e de acumulação de capital.

O NRA, por exemplo, foi reeditado, especificamente, para atender à situação entre o Governo do Estado da Bahia e a Ford. As regras institucionais, expressões de relações sociais, influenciaram e foram modificadas pelas decisões de gestores públicos e de políticos dos estados do Rio Grande do Sul, da Bahia e, também, do Governo Federal, ao mesmo tempo pelas decisões corporativas e estratégicas da montadora, a ponto de que o texto final do NRA só ter sido levado ao Congresso após consultas permanentes aos diretores da Ford. Em outras palavras, as regras, os mecanismos institucionais não são neutros tecnicamente, nem imunes aos interesses econômicos e políticos. Na verdade, ao contrário, no caso, foram criados para atender a condições históricas e interesses específicos de uma elite política estadual, o grupo do ex-senador ACM, e de uma montadora multinacional de automóveis. O NRA reeditado foi utilizado para aumentar o nível de competitividade da multinacional, por exemplo, com redução de custos de transporte e de comunicação, em virtude de ser um condomínio industrial com os vários fornecedores da Ford.

Ao mesmo tempo, o fim do prazo do NRA pode ser considerado um instrumento que cria barreiras para a competitividade, para a concorrência,

---

<sup>21</sup> O referido decreto é alterado em 2007. Bahia. *Governo define nova política para gestão da frota de veículos*. Salvador: Secretaria de Administração do Estado da Bahia, Saeb. Disponível em <[http://www.saeb.ba.gov.br/noticias.asp?cod\\_noticia=494](http://www.saeb.ba.gov.br/noticias.asp?cod_noticia=494)>; acesso em 8-4-2008.

pois seus incentivos fiscais foram limitados no tempo. Ou seja, o mesmo instrumento que criou condições para a Ford se instalar na Bahia é o mesmo que “impede” que outras montadoras tenham as mesmas condições para investir posteriormente, já que, dificilmente, o Governo Baiano teria condições financeiras para arcar, novamente, com todas as obras de infraestrutura, financiamento e incentivos fiscais.

Além desses aspectos, uma nova montadora instalada na Bahia, com as mesmas condições da Ford poderia diminuir a vantagem competitiva da Ford em relação a seus concorrentes, o que poderia criar tensões na “parceria estratégica”, Ford e Governo da Bahia. Afinal, alerta Harvey (2005, p. 187), a concorrência é viga mestra nas relações sociais de produção no capitalismo. Mas a imposição da decisão corporativa acontece “depois da ação e não antes”. Quer dizer, não existiu uma imposição legal à Bahia para atrair a Ford. Porém, após sua instalação, a Ford pôde, nas negociações com os governantes, ter maior margem de manobra para definir as condições necessárias para sua manutenção ou expansão de investimentos. Pode ser mencionada, assim, a geografia do capital em que a “infraestrutura existe por causa dele (o capital) e sem ela ele não vem”, mas (depois) ele pode substituí-la por outra mais atraente (Harvey, 2005, p. 150). Dessa maneira, a possibilidade da perda de empregos no território e de investimentos em infraestrutura realizados para atrair a montadora pode servir de argumentos para os governantes atuarem no sentido de evitar a saída da montadora, do capital para outro território mais atrativo aos interesses da montadora, apesar dos novos investimentos que precisam ser feitos. Não podemos afirmar, dessa maneira, que seria uma imposição da grande empresa capitalista, pois vai depender da dinâmica entre política e economia. Concomitante, a partir do debate desenvolvido no texto, com o consenso político-ideológico em torno da forma de atuação dos governos subnacionais para inserir seus territórios na dinâmica mundial, essas relações têm assumido ares cada vez maiores de subordinação, de tensão em saber se “o amo fica, ou, vai embora, e não o quer mais”.

## **5. Considerações para o debate**

No início deste texto, foi suscitada a necessidade de reflexão em estudos de Ciência Política a respeito de conflitos federativos, em virtude da importância e ao mesmo tempo limitação da teoria neoinstitucional. Nesse sentido, a guerra de incentivos, explicitada no setor automotivo, não foi

impulsionada no Brasil apenas pela mudança constitucional da Carta de 1988, que criou um respaldo jurídico-legal para a competição entre governos subnacionais na federação como a autonomia dos estados para definir as alíquotas de ICMS, nem pela falta de coordenação do Governo Federal em coibir o caráter predatório entre os governos subnacionais, nem pelas medidas econômicas do Governo Federal e seus impactos nas gestões estaduais. Apesar da relevância dos fatores político, constitucional, jurídico, destacados por autores norteados pela vertente neoinstitucional, a guerra de incentivos foi, centralmente, impulsionada por fatores ligados às relações de mercado, no processo de circulação, de reprodução e de acumulação de capital mundial. Compreende, portanto, mudanças no cenário internacional nas relações Estado e mercado, com as funções econômicas restritivas do Estado, em relação ao modelo intervencionista e as novas estratégias das multinacionais do setor automotivo de investir em países periféricos, como o Brasil; e a respeito da Ford, a necessidade de recuperação da empresa na América Latina e nos EUA.

Aceitamos que os aspectos constitucionais, que os interesses político-eleitorais dos gestores públicos, que os efeitos das políticas macroeconômicas do Governo Federal nas finanças estaduais influenciaram os conflitos federativos no Brasil, especificamente a guerra de incentivos no setor automotivo. Da mesma forma, acentua-se que a decisão de montadoras de investir no país pelo potencial de consumo interno em relação a outros países, a exemplo da Argentina, e no caso da Ford, a necessidade de recuperação financeira e mercadológica da montadora no mercado nacional, também foram fatores que influenciaram os conflitos federativos a ponto de o Novo Regime Automotivo para o Nordeste, já expirado seu prazo, ser reaberto exclusivamente para atender aos interesses da montadora em instalar sua nova unidade na Bahia. Dessa maneira, evidencia-se que tanto aspectos político-institucionais quanto aspectos econômicos influenciaram os conflitos federativos no Brasil, explicitados na guerra de incentivos. As regras e mecanismos institucionais são debatidos e construídos a partir da relação dinâmica e orgânica entre as decisões e os interesses de gestores públicos, de representantes políticos, de políticos profissionais, assim como de representantes de agentes do mercado, a exemplo de dirigentes e empresários.

Essas questões são sublevadas com vistas a suscitar e provocar o debate em torno da influência recíproca entre as relações de produção e as relações político-institucionais, de que a gestão do "capital" pode provocar

ou não conflitos federativos, “guerra e consenso de incentivos”. Por fim, e não menos importante, deixamos a reflexão de que o tema tem sido uma lacuna ou mesmo um tabu dentro da Ciência Política, ou mesmo em estudos de outras áreas como a Administração, a Sociologia, o Direito e a Economia.

### Referências

- ABRUCIO, Fernando L. A coordenação federativa no Brasil: a experiência do período FHC e os desafios do Governo Lula. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n.º 24 jun. 2005.
- . *Os barões da Federação*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ALMEIDA, Maria H. Tavares de. Federalismo e política sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, n.º 2, 2002, p. 88-108.
- ALVES, M. A. da Silva. *Guerra fiscal e finanças federativas no Brasil: o caso do setor automotivo*. Mestrado. Campinas: Unicamp, Instituto de Economia, 2001.
- ANDERSON, P. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, E. & GENTILE, P. (orgs.). *O Pós-neoliberalismo, as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. Cap. 1.
- ARBIX, Glauco. Políticas do desperdício e assimetria entre público e privado na indústria automobilística. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 17, n.º 48, pp. 109-29.
- ARRETICHE, Marta. *Estado federativo e políticas sociais: determinantes da descentralização*. Rio de Janeiro-São Paulo: Revan-Fapesp, 2000.
- BAHIA INVEST. Ford e Bahia, uma parceria que vem alavancando o crescimento da montadora. *Bahia Invest*, Salvador, vol. 2, n.º 2, mai. 2004.
- BEHRING, Elaine. *Brasil em contrarreforma: desestruturação do Estado e perda de direitos*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BNDES. *Guerra fiscal: competição tributária ou o fundo poço*. Brasília: BNDES, 2000.
- CAR. *Estudo prospectivo do impacto socioeconômico da implantação da montadora Ford em Camaçari e seus reflexos em municípios da RMS*. Salvador: CAR, 2000.
- DANTAS NETO, Paulo F. O carlismo para além de ACM: estratégias adaptativas de uma elite política estadual. In: SOUZA, Celina & DANTAS NETO, Paulo F. (orgs.). *Governo, políticas públicas e eli-*

- tes políticas nos estados brasileiros. Rio de Janeiro: Revan, 2006, pp. 247-86.
- DULCI, Otávio S. Guerra fiscal, desenvolvimento desigual e relações federativas no Brasil. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n.º 18, pp. 95-107, jun. 2002.
- ELAZAR, D. *Exploring Federalism*. Tuscalosa: University of Alabama, 1987.
- FERES Jr., J. Aprendendo com os erros dos outros: o que a história da Ciência Política americana tem para nos contar. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, n.º 15, pp. 97-110, nov. 2000.
- FRANCO, Ângela M. de A. *Globalização e Fiesta na Bahia: impactos e tendências da implantação da indústria automobilística na RMS*. Doutorado em Arquitetura e Urbanismo. Salvador: PPGAU/UFBa, 2008.
- . Em tempos globais, um “novo local”: a Ford na Bahia. *Cadernos CRH*. Salvador: UFBa, vol. 22, n.º 56, pp. 359-80, mai.-ago, 2009.
- HARVEY, D. *A produção capitalista do espaço*. S. Paulo: Annablume, 2005.
- MILIBAND, Ralph. *O Estado na sociedade capitalista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1973.
- PEREIRA, José Matias. *Economia brasileira: governabilidade e políticas de austeridade, dimensões macroeconômicas, desigualdades socioeconômicas*. São Paulo: Atlas, 2003.
- PERES, Paulo S. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 23, n.º 68, out. 2008, pp. 53-71.
- POULANTZAS, N. As transformações atuais do Estado, a crise política e a crise do Estado. In: POULANTZAS, N (org.). *Estado em crise*. São Paulo: Graal, 1977, pp. 3-41.
- RIBEIRO, Sônia P. A implantação da montadora Ford na Bahia: expectativas e controvérsias. *Conjuntura e Planejamento*. Salvador: SEI, nov. 1999, n.º 66.
- RIDENTI, M. *Classes Sociais e representação*. 2.ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.
- SCHUBERT, K. El federalismo entre política y ciencia. *Diálogo Científico*. Instituto de Colaboración Científica, vol. 7, n.º 1, 1998, pp. 9-22.
- SOUZA, Celina. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, pp. 65-86.

SOUZA, Celina. Federalismo e conflitos distributivos: disputa dos estados por recursos orçamentários federais. *Dados. Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 46, n.º 2, 2003, pp. 345-84.

TEIXEIRA, J. Rubens M. Ensaio à crítica à ciência política: conflitos federativos e a instalação da unidade da Ford na Bahia. In: *XIV Ciso — Encontro de Ciências Sociais do Norte e Nordeste*. Recife: Fundaj/UFRPE, 2009.

### **Resumo**

O presente texto compreende as relações de competição entre governos estaduais no Brasil. Abrange episódio que marcou a cena política na década de 1990, por envolver incentivos fiscais, principalmente, do Governo Baiano para atrair uma montadora de automóveis, em um contexto de disputa com outro estado da Federação. Designa contribuir no debate do arranjo federativo no Brasil ao enfatizar a relação entre o Governo Federal, o Governo da Bahia e a Ford. Aborda novos marcos político-institucionais no federalismo brasileiro, em que a competitividade entre territórios, para atrair grandes multinacionais, é defendida como estratégia para o desenvolvimento regional. Apresenta, assim, uma abordagem diferenciada de estudos, que tratam dos conflitos federativos no Brasil, sem considerar a influência das relações capitalistas de produção nos consensos e conflitos das relações intergovernamentais.

Palavras chave: Federalismo; Guerra de Incentivos; Capitalismo.

### **Abstract**

This text contains competitive relations between state governments in Brazil. Covers episode that marked the political scene in the 1990s by involving tax incentives, especially the government of Bahia to attract an automaker in the context of a dispute with another state in the Federation. Designates contribute to the discussion of federal arrangement in Brazil by emphasizing the relationship between the federal government, the government of Bahia and Ford. Covers new political and institutional frameworks in the federation, in which competitiveness between regions to attract large multinationals, is advocated as a strategy for regional development. It thus has a differentiated approach to studies dealing with the federal conflicts in Brazil, without considering the influence of capitalist relations of production in conflict and consensus of intergovernmental relations.

Keywords: Federalism; War of Incentives; Capitalism.

# **A UNIFICAÇÃO DO ICMS<sup>1</sup> POR UMA ONTOLOGIA CRÍTICA: ESFORÇO DE UM PLANO DE INVESTIGAÇÃO**

**RENATO LUIS P.MIRANDA\***

**A** questão da reforma tributária tem sido cara ao debate sobre o processo de desenvolvimento do País. O seu desenrolar vem esbarrando em conflituosas questões, dentre as quais se destaca a de cunho federativo, caracterizada por congregar interesses de diversas ordens, sejam eles políticos, econômicos ou regionais. Embora os diferentes setores da sociedade, frequentemente, manifestem seus variados entendimentos a respeito, oscilando conforme sua situação econômica, perspectiva ideológica ou base territorial, inegável é o fato de que a todos afeta e preocupa a condução do processo de reforma tributária.<sup>2</sup>

A complexidade do problema fiscal no Brasil reside, justamente, na conexão entre as suas múltiplas faces, as quais vão desde a sustentação das metas fiscais até a constituição de um arranjo federativo voltado para o esvaziamento do poder dos Estados membros em prol de maior “eficiência” na execução das ações em seu território pelo governo central (Rezende et al., 2007). O federalismo apresenta-se, então, sob forma multidimensional, como objeto complexo (Affonso, 2000; 2003), cuja essência traduz-se numa série de “«contradições em processo»: «unidade» x «diversidade»,

---

<sup>1</sup> ICMS — Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços pertencente aos estados membros (entes subnacionais). O fato gerador do ICMS é a prestação de alguns serviços e a circulação de mercadorias dentro do território de cada estado membro ou, ainda, em mais de um deles. Atualmente, nas operações interestaduais, a incidência do imposto se dá no local de origem da mercadoria.

<sup>2</sup> Rezende et al. (2007) sintetizam os anseios em torno do processo de reforma tributária como provenientes, de um lado, da preocupação com a possível perda de arrecadação por parte dos governos e, de outro lado, do temor quanto ao aumento da carga tributária por parte dos empresários.

\* Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia; <renatoluispm@yahoo.com.br>.

«poder local» x «poder geral», «união» x «autonomia»" (2000, p. 130). Não se pode, diante disso, abordar sua dinâmica apenas como um movimento de descentralização ou, ainda, enquanto mera forma de organização do território. Posto caracterizar-se por um contínuo processo de barganha, conformador de arranjos dotados de conteúdos sociais e políticos bastante particulares (Affonso, 2000; Fiori, 1995).

Embora a questão federativa e seus desdobramentos fiscais apresentem-se como uma totalidade composta por múltiplas dimensões reciprocamente condicionadas, o que se verifica no decorrer da história recente são tentativas de segmentação da discussão tributária, mediante o que se convencionou chamar de "incrementalismo". Essa prática, caracterizada pela fragmentação isoladora dos pontos de discussão sobre o sistema tributário, procura fundar-se na alegação de que, ao se segmentar o escopo da matéria tratada e debater cada ponto separadamente, dissolve-se boa parte do poder de veto dos atores eventualmente prejudicados com cada alteração.<sup>3</sup> Desse modo, "o incrementalismo pode ser visto como uma contraposição analítica e normativa à visão totalizadora de mudança" (Abrucio & Loureiro, 2002, p. 58).<sup>4</sup>

Em seguimento à postura incrementalista adotada, nas últimas reformas tributárias,<sup>5</sup> como numa tentativa de supressão da multidimensio-

---

<sup>3</sup> Em síntese, acerca das dificuldades do processo político de implementação das reformas tributárias, Porto (2009) menciona as características que entende como relevantes influenciadoras da formação dos padrões de decisão, quais sejam: a "invisibilidade" do funcionamento do sistema tributário e da forma de arrecadação; o fato de, em regra, os benefícios serem difusos (não trazem benefícios eleitorais) e os ônus concentrados; a própria complexidade técnica da questão, que faz aumentar os argumentos das autoridades e, conseqüentemente, as incertezas sobre o possível resultado final; e o forte debate ideológico, uma vez que o consenso entre os especialistas é pautado pelas ideologias econômicas por eles adotadas.

<sup>4</sup> Esses autores defendem que os custos políticos elevados, decorrentes do poder de vetos dos atores envolvidos, podem terminar por inviabilizar o processo de reforma. Assim, entendem que a perspectiva incrementalista, no caso do Brasil, foi bem-sucedida desde a redemocratização. Orientam-se pelo estudo de Caiden (1991) para apontar o incrementalismo como uma tendência das reformas administrativas verificada em boa parte do mundo, chegando até a aduzir que a prática incrementalista não reduz, necessariamente, a coerência e consistência dos projetos.

<sup>5</sup> Como exemplo, vale mencionar o caso da PEC n.º 175/95, a qual, segundo Melo (2002), teve como um dos principais obstáculos à sua aprovação a própria multidimensionalidade, pois, na opinião do autor, trazia uma gama muito ampla de alterações, impossível de ser levada à frente em meio às divergências políticas inerentes ao processo legislativo. Vale ressaltar que, na época da tramitação da proposta, seus próprios formuladores defendiam a adoção de uma postura incrementalista. Outro caso importante no curso da história recente é o da PEC n.º 41/03, também "fatiada" mediante a aprovação das matérias mais urgentes relativas aos instrumentos de ajuste fiscal do Governo, como a renovação da DRU e da CPMF, sendo os pontos mais polêmicos — como, por exemplo, a unificação da legislação básica do ICMS — desmembrados em diversas outras propostas e tendo sua apreciação, por conseguinte, adiada (Porto, 2009, pp. 238-41).

nalidade da questão, o atual governo propõe “fatiar” a reforma, hoje em andamento, por meio da segmentação do seu conteúdo de acordo com a natureza das matérias a serem debatidas. Acredita-se, assim, estar viabilizando a discussão e a votação das propostas mediante o isolamento das principais questões para apreciação em separado pelo Congresso.<sup>6</sup>

E é justamente em meio a essa percepção fragmentária de isolamento das questões em debate que ganha relevo um dos mais importantes e polêmicos pontos do processo de reestruturação do sistema tributário nacional, qual seja, *a unificação da legislação do ICMS*, tema permeado por conflitos, tais como: o de cunho regional, protagonizado pelos interesses dos estados produtores, economicamente mais desenvolvidos, em oposição aos dos estados consumidores, de setor industrial mais incipiente; o intergovernamental horizontal (entre entes do mesmo nível), composto pela chamada “guerra fiscal”, na qual os estados cedem favores fiscais em prol da atração de investimentos industriais para os seus territórios; o intergovernamental vertical, caracterizado pela tensão provocada em razão da coexistência de autonomias distintas no mesmo território, onde o Governo Central (União) tenta alinhar a prática tributária dos estados membros ao padrão de ajuste fiscal em implementação; ou, ainda, conflitos vinculados à estruturação dos mercados mundiais, influenciados pelas tendências internacionais de tributação sobre o valor agregado — com incidência tributária sobre o consumo — como forma de melhor permitir a circulação de mercadorias por entre os territórios.

Como se pode ver, os desafios relativos à unificação da legislação do ICMS não decorrem, somente, do fato de este ser o tributo de arrecadação mais significativa do país,<sup>7</sup> mas, principalmente, em razão de as alterações sugeridas no bojo das propostas de reforma trazerem uma série de desdobramentos, os quais, dada sua própria natureza federativa, esboçam um

---

<sup>6</sup> A Agência de Notícias da Câmara dos Deputados, ao anunciar que o governo viria fatiar a reforma, fez questão de ressaltar os principais pontos a serem discutidos, a saber: “Entre os principais pontos do texto aprovado estão a unificação das 27 leis estaduais do ICMS e a criação do Imposto sobre Valor Adicionado Federal (IVA-F) — a partir da fusão do PIS/Pasep, da Cofins e da contribuição do salário-educação. Outros pontos importantes do texto pronto para votação na Câmara são desoneração de alimentos, produtos de higiene, limpeza e de consumo popular com o excedente de arrecadação e a incorporação da Contribuição Social Sobre o Lucro (CSLL) ao Imposto de Renda da Pessoa Jurídica (IRPJ)”. <<http://www2.camara.gov.br/agencia/noticias/ECONOMIA/194834-DILMA-ANUNCIA-QUE-GOVERNO-VAI-FATIA-REFORMA-TRIBUTARIA.html>>; disponível em 2-5-2011.

<sup>7</sup> O ICMS é responsável por 21,5% do total da arrecadação tributária do País, seguido do Imposto de Renda (18,8%) e daqueles relativos à Previdência Social (16,6%) (SRF, 2008).

fenômeno complexo entremeado de conflitos manifestos por meio das suas múltiplas dimensões.

As principais propostas, hoje, concentradoras das discussões sobre a dita unificação são a PEC n.º 233/2008, de autoria do Governo, e a Proposta de Sistema Tributário PST/2010, elaborada pelo Senado Federal. A primeira visa à instauração de um “Novo ICMS”, o qual seria de competência comum a todos os estados membros e implementado mediante a adoção, dentre outros, de uma série de medidas voltadas para a extinção das alíquotas interestaduais; a segunda, por seu turno, sugere a extinção do ICMS, vindo este a ser incorporado por um sugerido Imposto sobre Valor Agregado (IVA-Nacional) de competência da União, hipótese em que esta última [a União] garantiria o repasse das receitas tributárias em proporção ao que cada estado arrecada, atualmente, com o ICMS. Pode-se dizer, dessa forma, que a atual discussão sobre o processo de unificação da legislação do imposto divide-se em duas principais vertentes: uma voltada para a criação de um novo tributo de competência comum a todos os estados membros; e outra a favor da incorporação do atual ICMS por um tributo de competência da União.

Conquanto o **tema da unificação da legislação do ICMS** tenha sua relevância nitidamente reconhecida, tanto no âmbito governamental como na sociedade civil, as bases teóricas sob as quais se dão as tentativas de compreensão do fenômeno parecem não encontrar um denominador comum sobre como melhor conduzir os conflitos concernentes à questão. Os desafios que gravitam sobre o âmbito federativo na reformulação do sistema tributário não se limitam, então, a simples conciliação ou manejo dos conflitos existentes nessa seara. A busca do equilíbrio federativo mediante a reconfiguração do sistema tributário nacional — conforme percebido ao longo da história recente — denuncia o não esgotamento das dificuldades, apenas, na forma como é conduzido tal processo, mas sim, e principalmente, no modo como ele é concebido por seus agentes. Os percalços atinentes à compreensão da dinâmica federativa vão, assim, além da reflexão sobre o método pelo qual se tenta assimilá-la ou conduzi-la, pois, na realidade, as dificuldades relativas à sua apreensão encontram-se, em princípio, no entendimento sobre o que ela de fato é, e em que efetivamente consiste a sua natureza.

A investigação acerca dos determinantes desse debate, num primeiro momento, induz o pesquisador a se entriñeirar nas postulações apriorísticas

do *mainstream*, munindo-se de parâmetros metodológicos previamente estabelecidos, os quais caminham em direção a uma postura analítica de máximo recorte do objeto, tomando-o em específico, como forma de garantir-lhe uma segurança gnosiopistêmica em face dos limites da lógica formal. Assim, a abordagem trazida pelo referencial teórico hegemônico procura evitar, ao máximo, a análise de questões gerais, negligenciando, portanto, o quão multidimensional é o fenômeno federativo.

Em elaboração de um balanço crítico sobre a abordagem do federalismo pelas teorias hegemônicas da economia do setor público, Affonso (2003, p. 236) constatou que aquelas componentes do *mainstream* da área “não são capazes de apreender o fenômeno”. Após passar pelos três grandes momentos destas teorias hegemônicas, quais sejam: 1) o da *welfare economics*; 2) o da *public choice theory* e; 3) o da *new institutional economics* e *new political economics*,<sup>8</sup> o autor constata o quão impróprias se mostram tais correntes em face da magnitude e complexidade histórica da dinâmica federativa, posto reduzirem a percepção do objeto a uma dimensão mercantil e individualista, sem considerar a multiplicidade dos seus determinantes como característica intrínseca à sua particularidade concreta.

O que o autor denuncia é o fato de o *mainstream* — domesticado pelo individualismo metodológico<sup>9</sup> — não permitir a concepção do federalismo como fenômeno dinâmico, cujos movimentos sejam compreendidos historicamente. Ele aponta, então, o equívoco de as barganhas federativas terem suas tensões restringidas a uma visão “mercantil-racional-maximizadora” no cerne das teorias hegemônicas, negligenciando-se, assim, a multidimensionalidade da natureza do objeto, a qual, na realidade, apresenta-se como um fenômeno, eminentemente, territorializado e engendrado por sujeitos coletivos.<sup>10</sup> Para ele, a exacerbação do individualismo

---

<sup>8</sup> O autor considera a *public choice* e, mais recentemente, a *new institutional economics* como uma transmutação da teoria neoclássica em busca de uma reconciliação com as demais ciências sociais, a fim de subordiná-las aos seus axiomas, principalmente no que tange à composição de mecanismos institucionais capazes de promover a “competitividade” e a “eficiência” na relação entre Estado e mercado.

<sup>9</sup> Para este momento, vale tratar o individualismo metodológico a partir da síntese feita por Paulani (1996, p. 107): “o individualismo metodológico é um preceito metateórico atinente ao mundo dos fatos sociais, segundo o qual a explicação de um fenômeno social qualquer só pode ser considerada científica se, por intermédio dela, pudermos reduzir tal fenômeno às ações intencionais (particularmente ao grupo de consideradas racionais) dos indivíduos e à forma como elas interagem”.

<sup>10</sup> A este respeito concordam Bovo (2000), Oliveira (2006), Porto (2009) e Vargas (2006).

metodológico neoclássico, na percepção da questão acaba, dessa forma, por ofuscar a apreensão da sua essência enquanto elemento multifacetado e, portanto, motivado por diferentes racionalidades. Nesse esteio, a “eficiência” e a “competitividade” aparecem como postulados legitimadores dos processos de análise e de implementação das alterações propostas à estrutura federativa.

Os percalços do estudo do federalismo enquanto objeto multidimensional são evidenciados, também, no campo da ciência política pelo trabalho de Arretche (2005). Após minucioso levantamento bibliográfico, a autora identifica que as abordagens sobre centralização-descentralização nas federações, em regra, têm suas limitações fincadas no fato de desconsiderarem as dimensões analíticas específicas do fenômeno como tal, pois, frequentemente, abarcam, apenas, uma delas como se estivessem dando conta do objeto em sua totalidade; ou, ainda, manejam mais de uma dimensão sem observar suas especificidades.

A autora sintetiza em seis as dimensões da distribuição intergovernamental da autoridade tributária, a saber: a definição das áreas de tributação exclusiva; a autonomia dos níveis de governo para legislar sobre seus próprios tributos; a autoridade tributária sobre o campo residual; o sistema de transferências fiscais; a vinculação dos gastos; e a autonomia para a obtenção de empréstimos. Para ela, a maioria dos estudos acerca da evolução do sistema tributário nacional, geralmente, concentra suas análises em apenas uma dessas dimensões analíticas, tomando a abordagem de uma das partes isoladas do fenômeno como única forma de apreendê-lo. Já outros trabalhos, por sua vez, ao tentarem abarcar todas as dimensões analíticas em tratamento da questão, desconsideram as peculiaridades inerentes à dinâmica de funcionamento de cada uma delas, comprometendo, assim, a compreensão dos seus efetivos determinantes.

Na contramão, para compreender a natureza multifacetária do federalismo, a predominância do individualismo metodológico ofusca a captação das dimensões centrais dessa problemática, vez que pressupõe o funcionamento da sua dinâmica como decorrência do mero “somatório” de interesses de atores individuais isolados, desconsiderando-a como fenômeno “em-si” multidimensional, engendrado por sujeitos coletivos, portadores de diferentes identidades, expressas através da territorialidade (Affonso, 2003). As diferentes formas de motivação presentes na dinâmica federativa não podem, assim, ser reduzidas aos pressupostos monistas do individual-

lismo metodológico, uma vez que a sua própria natureza rege-se em prol do atendimento à diversidade de identidades individuais e coletivas nela presentes (Théret, 1995).

A tentativa de compreensão dos fenômenos sociopolíticos e econômicos, a partir de concepções advindas de um plano micro,<sup>11</sup> tomando-se como célula de análise a noção hipotética (e a-histórica) de indivíduo egoísta — movido por uma racionalidade utilitária, voltada unicamente para a maximização dos seus próprios interesses,<sup>12</sup> não atende ao escopo analítico exigido pelo federalismo, pois a própria heterogeneidade dos conflitos que o envolvem e a sua percepção como fenômeno coletivo e territorial, não permitem considerar indivíduos atomizados como ponto de partida para a sua análise, nem tampouco como os únicos verdadeiros agentes desse processo.

A difusão do individualismo metodológico pelas diferentes áreas do conhecimento é colocada por Przeworski (1988, p. 5) como parte de “um esforço deliberado para impor o monopólio do método econômico a todo estudo da sociedade”, pois, consoante os fundamentos da escola neoclássica,<sup>13</sup> todos os acontecimentos poderiam ser enquadrados em, apenas, duas categorias: as de “fenômenos econômicos e fenômenos aparentemente não-econômicos”,<sup>14</sup> submetendo-se, assim, todos os referenciais teóricos das

---

<sup>11</sup> Embora exista uma série de derivações acerca do que se entende por individualismo metodológico, vale trazer a concepção de um dos seus principais expoentes, Jon Elster (1989, p. 5), caracterizada pela crença de que todos os fenômenos sociais “são, em princípio, explicáveis por fatores que envolvem apenas as pessoas, suas propriedades, seus objetivos, suas crenças e suas ações”.

<sup>12</sup> Numa tentativa de justificar a atribuição dessas características ao indivíduo, Hayek (1990), em ataque aos fundamentos do que chama de “individualismo racionalista” (outra vertente do individualismo metodológico, adotada pela teoria neoclássica e tida como “falso individualismo” por este autor), argui não se tratar efetivamente da atribuição de uma natureza egoísta ao indivíduo, mas sim de considerar que, dados os limites do seu próprio poder de imaginação, não poderia este incluir em sua escala de valores mais do que uma parcela das necessidades da sociedade inteira. Nesse esteio, o indivíduo determinaria suas ações a partir dos seus próprios valores e preferências, ao invés dos de outrem. Não percebe o referido autor, entretanto, que mesmo não estando enquadrado no individualismo metodológico do tipo reducionista e atomista da teoria neoclássica – considerando, portanto, não serem as ações individuais completamente autônomas, mas também processada pelas instâncias sociais —, ao considerar o indivíduo como juiz supremo dos seus próprios objetivos, negligencia o fato de ser o próprio indivíduo um ser historicamente constituído e eminentemente contraditório. Pois, como diria Paulani (1996), a sua própria autonomia, independência e liberdade, enquanto elementos essenciais da sua existência, só se materializam mediante o reconhecimento dos demais indivíduos.

<sup>13</sup> Embora não se possa limitar o individualismo metodológico à escola neoclássica, esta concentrou uma das suas expressões mais fortes.

<sup>14</sup> Nesse sentido, o individualismo metodológico passa a questionar os fundamentos e, por assim dizer, permear os campos da Ciência Política, Sociologia, Antropologia e Psicologia Social.

ciências sociais à predominância metodológica das chamadas “escolhas racionais” individuais. O imperativo trazido por essa doutrina subjuga, então, os conceitos das diversas áreas ao seu fornecimento de “microfundamentos para os fenômenos sociais”, como forma de calcar “toda a teoria da sociedade nas ações dos indivíduos concebidas como orientadas para a realização de objetivos racionais”.

Embora as questões trazidas pela hegemonia do individualismo metodológico no cerne da escola neoclássica — e, particularmente, no estudo das questões federativas — pareçam estar fincadas em terreno, exclusivamente, epistemológico, importa afirmar que a *sua efetiva resolução* encontra-se situada propriamente no plano *ontológico*, pois tal resolução gravita em torno da investigação acerca da própria composição do real, indagando ser este constituído pela precedência do indivíduo em relação à sociedade, ou o inverso.

*A escolha de um método de análise, inevitavelmente, traz consigo uma “dimensão ontológica implícita”,* haja vista conter em si os desdobramentos dos “princípios de base, postulados e axiomas fundamentais de uma determinada teoria” (Bruno, 2005, p. 342). E se, nesse caso, o indivíduo é tomado como a única realidade de que se tem certeza, o *individualismo metodológico converte-se, então, em individualismo ontológico* (Burawoy, 1986), até porque, aceitar a hipótese do indivíduo como, de fato, soberano e, efetivamente, sujeito da ação, significa considerar a sua autonomia como algo real, o que implica, prontamente, a atribuição de uma ontologia a esse indivíduo (Paulani, 1996).

Contudo, não se pode negar que a tomada da ação individual, a partir de padrões de escolhas tidas como racionais dentro de uma certa estabilidade de regras,<sup>15</sup> é algo ontologicamente incompatível com a dinâmica sob a qual se compõe a reprodução social. Esse tipo de formulação teórica<sup>16</sup> “se encontra por inteiro no interior da concepção de mundo tipicamente cartesiana do individualismo metodológico”, caracterizado por uma percepção da realidade em que o todo se compõe, exclusivamente, pela mera justaposição das partes e o complexo se traduz na mera justaposição do simples (Lessa, 1993, p. 13). Assim, tendo em vista os percalços já mencionados, não poderia esta pesquisa propor-se a abordar a questão federativa

<sup>15</sup> O autor alude, especificamente, ao estudo da teoria dos jogos de Elster.

<sup>16</sup> Refere-se, aqui, mais precisamente, ao individualismo metodológico de Elster e Mayer.

— mais particularmente, a unificação da legislação do ICMS — com base numa ontologia que toma o somatório dos interesses individuais dos seus agentes como o expoente máximo da sua dinâmica de funcionamento.

As dificuldades atinentes à investigação da dinâmica federativa no âmago do processo de reforma tributária brasileiro extrapolam, assim, a dimensão metodológica da questão; embora existam pertinentes considerações críticas evidenciando a necessidade da constituição de um arcabouço teórico próprio, capaz de contemplar, adequadamente, o objeto “federalismo”, pautado em métodos condizentes com suas peculiaridades, *o cerne da questão parece estar abarcado, em verdade, por sua dimensão ontológica*. A indagação acerca da efetiva compreensão desse fenômeno passa, portanto, não, apenas, pela forma com que este é analisado pelas correspondentes escolas, mas, principalmente, pela inevitável reflexão a respeito das bases ontológicas sob as quais ele é concebido. Em outras palavras, a pedra de toque da investigação da dinâmica federativa reside na inquirição sobre em que efetivamente consiste tal objeto como “ser-em-si”, pois só a reflexão acerca do que ele concretamente é (ontológica) pode revelar o caminho para o seu melhor conhecimento (metodológica).

Como a investigação da dinâmica federativa demanda um referencial teórico condizente com a própria natureza da sua existência “em-si”<sup>17</sup> — longe do apriorismo reducionista das “escolhas racionais” —, a resolução dos percalços analíticos à apreensão da sua essência deve começar primeiramente pela abordagem do seu “ser”, para depois, a partir deste, abstraírem-se os elementos categoriais atinentes ao seu “conhecer”. Nesse sentido, o presente estudo não tem a pretensão de formular uma elaboração teórica para o fenômeno “federalismo”, o que se deve não somente ao fato de tal intento ser oportuno a um trabalho de maior fôlego, mas também, e principalmente, ao desvio ontológico que se estaria incorrendo em tomar a elaboração teórica como ponto de partida do processo de investigação. O que se quer dizer, em verdade, é que aos olhos da ontologia crítica, questionadora dos pressupostos a-históricos do individualismo metodológico — e individualismo ontológico<sup>18</sup> —, o “ser” exerce prioridade sobre a

---

<sup>17</sup> A esse respeito concordam Affonso (2000; 2003), Porto (2009) e Vargas (2006).

<sup>18</sup> O principal ponto de *distinção entre os fundamentos do individualismo ontológico e os da ontologia crítica* é que esta última, sem tomar como *ponto de partida* o mundo das ideias — em geral fragmentárias — para chegar ao mundo das coisas, nos termos trazidos por Georg Lukács, finca seus alicerces no processo de concreção da totalidade do real, constatando a constituição de uma generalidade abstrata baseada não no ser individual, mas sim no ser social.

“ideia”, de modo que a investigação da dinâmica de funcionamento do objeto deve ser feita a partir dos elementos abstraídos da sua própria existência, à luz da concretude da sua materialidade histórica.

O *processo de unificação da legislação do ICMS* emerge, então, como **objeto** que, para ser efetivamente conhecido, carece ser abordado enquanto algo, efetivamente, concreto, historicamente condicionado, cujos determinantes estejam também encarnados em macrofundamentos que ultrapassem os limites da racionalidade individual. Destarte, ao contrário do que sugere o *mainstream* da economia do setor público — predominantemente fincado nos preceitos do individualismo metodológico —, este objeto merece ser tomado como componente de uma *totalidade de determinações e relações diversas*, ou seja, nos termos de uma ontologia crítica, portanto, como parte de um todo multidimensional.

A percepção do objeto como fração de uma totalidade funda seus alicerces no chamado estatuto ontológico marxiano, caracterizado como uma “nova visão de mundo”, pautada na *antecedência do “ser” sobre a “consciência”* (Lessa, 1998). Tal estatuto constitui-se, assim, como um novo padrão de cognição erguido sob uma arquitetônica reflexiva própria que, ao mesmo tempo que considera a herança da tradição filosófica, se posiciona perante ela, questionando as bases da sua racionalidade autosustentada, adstrita aos limites ontognosiológicos instaurados pela razão universal (Chasin, 2009). O questionamento dos aparatos conceituais tradicionais por parte da ontologia crítica centra-se em denunciar a tentativa de apreensão do mundo por meio de ideias racionais, inviabilizando, dessa forma, a percepção do complexo ser-mesmo-assim da realidade, pois a legitimação da atividade científica, uma vez subjugada ao ímpeto fiscalizador da gnosiologia — responsável por averiguar a eficácia dos métodos a partir dos resultados —, traz um afastamento do homem em relação à percepção do seu viver e pensar na cotidianidade (Lukács, 1979).

Em suma, tomando como **premissa** a constatação de que *a teoria convencional das finanças públicas não tem dado conta de compreender a dinâmica federativa em sua multidimensionalidade, haja vista tomá-la apenas a partir dos seus microfundamentos — conforme preceitua o individualismo metodológico* —, o questionamento propulsor da presente investigação (**problema de pesquisa**) resume-se à seguinte indagação: *quais os macro-fundamentos inerentes ao processo de unificação da legislação do ICMS?*

Ao se deparar com uma temática específica no cerne das questões federativas é comum o pesquisador se ver diante de um dilema entre a adesão aos caminhos apresentados pelo *mainstream* e a busca por alternativas teóricas que remontem às particularidades históricas de cada experiência. Em grande parte dos casos, os estudiosos do assunto, ao se depararem com uma problemática ligada à atuação governamental, são induzidos a explicar a adoção de determinada política e o seu respectivo funcionamento a partir do arcabouço oferecido pelo referencial teórico hegemônico; logo, “a saída mais lógica é recortar o assunto, tratando-o em específico, escapando ao máximo das questões gerais”. A restrição do escopo de análise a alguma das muitas abordagens disponibilizadas pelo *mainstream* — e, conseqüentemente, aos seus fundamentos metodológicos — afigura-se, assim, como uma forma de garantir certa “segurança” ao processo de investigação. Porém, vale mencionar, “a tranquilidade que aqui se encontra é a tranquilidade das saídas de avestruz, em especial para aqueles formados sob outros cânones” (Vargas, 2006, p. 4).<sup>19</sup>

A tarefa de apreensão da dinâmica de funcionamento desse fenômeno não é fácil; a denúncia do reducionismo inerente ao individualismo metodológico e, no mesmo fluxo, a desconfiança em relação aos recortes fragmentários preconizados pelo *mainstream*, sugerem, ao menos em primeira impressão, a necessidade da abordagem de uma incontável gama de determinantes, os quais, obviamente, não poderiam ser por completo abarcados na presente pesquisa. É justo aí que se desdobram os efeitos da inferência sobre estar a resolução dessa questão localizada no campo ontológico, pois os parâmetros gnosiológicos acerca do que pode ou não ser cientificamente considerado vão decorrer, propriamente, da concepção de “real” adotada. A ontologia crítica — a qual tem na figura de Georg Lukács um dos seus principais expoentes —, toma, então, o real como totalidade concreta, ontologicamente indivisível, composta por uma unidade de

---

<sup>19</sup> Em alusão aos riscos inerentes ao enfrentamento dessas adversidades, o autor preleciona: “A enormidade dessa tarefa por vezes traz desalento e dúvidas acerca de sua viabilidade prática. Isto não significa que as saídas não existam ou não sejam factíveis, mas sim que são uma frente de trabalho que requer grandes remontagens teórico-históricas, as quais, tendo em vista sua complexidade, dependem de esforços coletivos e transdisciplinares em muito maior intensidade e criatividade do que se tem visto. Resta a incerteza das tentativas individuais de tratar o específico e, ao mesmo tempo, fazer incursões sobre questões mais gerais, sustentando-se por algumas poucas abordagens existentes. Os enormes riscos científicos que um caminho desta natureza acarreta não são aqui desconhecidos, fazendo com que o próprio exercício analítico se torne único e com elevado nível de imponderabilidade acerca de seus resultados” (Vargas, 2006, pp. 4-5).

entidades e significados, cuja materialidade histórico-social abarca a formação da própria consciência, tornando-a, assim, sujeito e objeto do próprio conhecimento.

Isso não significa dizer, entretanto, que a totalidade consiste num "método para captar e exaurir todos os aspectos, caracteres e propriedades, relações e processos da realidade". O termo *totalidade*, nessa perspectiva ontológica, em vez de implicar, diretamente, numa referência "todos os fatos", traduz-se numa forma de compreensão do "real" como um todo dotado de estrutura própria, cuja dinâmica de funcionamento, desenvolvimento e criação reflete uma concepção de realidade, da qual derivam conclusões metodológicas, convertidas em postulados heurísticos norteadores das diferentes seções tematizadas da realidade. Em outras palavras, sob esse aspecto, *a totalidade consiste numa forma de perceber a realidade como um complexo de relações e determinações diversas, ainda que no cerne de determinado campo do conhecimento, seja ele a física, a literatura, a biologia, a política econômica, a matemática, ou se tratando de questões práticas concernentes à organização do contexto social* (Kosik, 1976, pp. 35-6).

À luz dessa perspectiva, *o processo de unificação da legislação do ICMS é, então, concebido como fração de uma totalidade concreta, ou seja, de um sistema macro de produção e distribuição, um todo complexo cuja própria composição das partes advém do processo de condicionamento recíproco entre elas, materializando, assim, o amálgama indivisível sob o qual se funda a sua existência. Nesses termos, a dita unificação, na medida em que é parte de uma totalidade, expressa no seu em-si a própria dinâmica de funcionamento dessa totalidade; ou seja, consiste num fragmento do real que, tomado na concretude do seu ser-mesmo-assim, reflete a própria forma de ser e determinação da existência do seu todo.*

Considerando o mencionado problema de pesquisa, os indícios,<sup>20</sup> até então percebidos, sugerem como **pressuposto**<sup>21</sup> *a investigação do objeto na direção da sua totalidade*, ou seja, na consideração do todo no qual ele está inserido. Pois, ao se tomar o real como unidade concreta e indivisível, *os determinantes do processo de unificação da legislação do ICMS se deixam revelar, em sua materialidade, como a expressão de uma lógica de*

---

<sup>20</sup> Os ditos "indícios" são aqueles extraídos das primeiras percepções do processo de reforma tributárias, as quais serão oportunamente melhor trabalhadas.

<sup>21</sup> O termo *pressuposto* é mencionado aqui na acepção metodológica de direcionamento da pesquisa com vistas a obter a resposta para o problema (pergunta) levantado.

acumulação instrumentalizada pelos postulados da “eficiência” e da “competitividade”; estes, frequentemente, avocados a conceder legitimidade tanto aos estudos que se debruçam sobre a matéria como à própria forma de reprodução dessa materialidade.

A posição do dito processo de unificação como fração de uma totalidade se mostra evidente na medida em que as principais propostas de reforma do sistema tributário (PEC n.º 233/08 e PST/2010), embora tragam proposições bastante distintas — uma, a criação de um “Novo ICMS” de competência dos estados, e outra, a extinção do imposto mediante incorporação pelo IVA-Nacional de competência da União —, ambas justificam suas intenções na necessidade de promoção da “eficiência” e da “competitividade”, seja em referência ao País, às empresas nacionais ou, ainda, à economia de um modo geral. O fato é que, ao tentarem demonstrar a coerência dos seus argumentos com base nos mesmos postulados (eficiência e competitividade), as ditas propostas culminam por revelar o quanto suas proposições — embora especificamente distintas — traduzem igualmente os desígnios de uma lógica de acumulação empenhada em imprimir seus pressupostos à concepção do fenômeno federativo. A veneração desses postulados — fundada na propagação da sua pretensa neutralidade — insiste, exatamente, em negar a dinâmica federativa como fragmento de um todo concreto, restringindo o escopo da sua compreensão à dimensão “mercantil-racional-maximizadora”, considerando como efetivos determinantes, portanto, apenas aqueles fatores adstritos ao recorte analítico da escolha individual racional.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> A delimitação do presente “pressuposto” de pesquisa toma por base as considerações críticas trazidas por Oliveira (2009) em sua obra *Economia e política das finanças públicas no Brasil*, a qual denuncia, por uma perspectiva crítica, o quanto as forças atuantes sobre a condução da política fiscal e constituição do sistema tributário, em geral, procuram balizar as ações do Estado — assim como a definição do seu papel — em torno dos conceitos de “eficiência” e de “competitividade”. Em abordagem do conteúdo tratado nos manuais de finanças públicas, pondera o autor: “continuam enfatizando a necessidade de reformas do Estado e da *estrutura de impostos para ajustá-los às novas exigências colocadas na etapa atual do desenvolvimento do capitalismo para assegurar competitividade à produção, eficiência ao sistema econômico e proteção da riqueza financeira*, não importando suas consequências para a reprodução no longo prazo do sistema como decorrência do enfraquecimento do papel do Estado como agente que contrabalança suas iniquidades e contribui para sustentar o seu equilíbrio. [...] Não é de se estranhar que, tendo como ponto de partida o objetivo da «eficiência» idealizada do mercado, a teoria convencional das finanças públicas, que está presente nos manuais, tenha sempre se apoiado em «normas e princípios abstratos», *descontextualizados historicamente*, que considera os mais recomendáveis para que a ação do Estado, por meio da tributação e dos gastos públicos, não comprometa este objetivo nem o equilíbrio «natural» do sistema” (Oliveira, 2009, pp. 11-14).

Não se pode, desse modo, intentar a compreensão da dinâmica federativa do País sem considerar os quão essencialmente históricos são os seus determinantes (Bovo, 2000; Oliveira, 2006), visto que as próprias funções do Estado e, por conseguinte, a sua configuração tendem a se modificar historicamente, repercutindo de forma direta na conformação assumida pelas finanças públicas (Oliveira, 2009). A investigação de um fenômeno dessa natureza não pode, então, abrir mão de uma abordagem que o conceba como ser, ontologicamente, concreto, tomando-o como parte de uma totalidade, cujo efetivo conhecimento somente é possível mediante o desvelamento das suas contradições materiais objetivas, seguido de um processo de abstração e análise das suas principais categorias, essas traduzidas enquanto “formas de ser” e “determinações da existência” do todo concreto.

Visto o pressuposto básico da presente pesquisa, cumpre trazer, então, o seu **objetivo geral**, qual seja: *identificar os macrofundamentos do processo de unificação da legislação do ICMS, a partir do desvelamento das suas categorias concretas*. O alcance desse objetivo, por óbvio, está condicionado à consecução de outros de natureza secundária. Nesse sentido, os **objetivos específicos** da pesquisa sintetizam-se em: a) *evidenciar as limitações do mainstream na abordagem do processo em objeto, posto limitar a análise do mesmo aos microfundamentos do individualismo metodológico*; b) *apresentar o processo de unificação da legislação do ICMS como fração de uma totalidade concreta, historicamente condicionada*; c) *identificar os micro e macrofundamentos inerentes a cada categoria analítica abstraída do objeto*.

Para atingir os objetivos, aqui elencados, faz-se necessária a ponderação de alguns fundamentos ontológicos e, por conseguinte, metodológicos, tendentes a esboçar, ao menos, o perfil e a direção do percurso de investigação ora proposto. A abordagem da problemática em voga com base nos fundamentos da ontologia crítica — ou seja, considerando a prioridade do “ser” sobre a “consciência” —, toma a captação do objeto como primeiro passo do processo de investigação, sem fazer uso, portanto, de *categorias a priori*. A materialidade do processo estudado — em sua intrínseca contradição — é, assim, considerada como ponto inicial do percurso cognitivo para o conhecimento da “coisa-em-si”, não cabendo, nesse momento, a adoção de generalidades abstratas (método abstrato-dedutivo) anteriores à percepção do fenômeno. A identificação dos macrofundamentos, aqui perquiridos, começa, destarte, pela própria estrutura de funcionamento da

coisa, a qual, uma vez percebida, passa, então, a fornecer os elementos necessários à abstração e à análise das suas categorias concretas.

A rigor, num primeiro momento, não se pode afirmar que haja uma questão de método no pensamento marxiano. Isso se deve não somente ao fato de as questões gnosiológicas mais importantes encontrarem resolução no campo ontológico, mas também, e principalmente, ao entendimento sobre o que vem a ser o “método” nesta perspectiva, pois, se considerado como uma arrumação operativa *a priori*, elaborada subjetivamente e expressa por meio de um conjunto de normas e procedimentos, não há o que se falar, então na sua posição no cerne dessa ontologia crítica (Chasin, 2009; Korsch, 1971), uma vez que a prioridade do “ser” sobre a “consciência” traz como caminho de investigação a explicação das ideias segundo a prática material e não a explicação da prática segundo as ideias (Marx & Engels, 1998).

Nesse esteio, convém trazer, aqui, a discussão levantada por Marx em ocasião da conhecida “crítica ao método da economia política”, considerada, também, uma crítica ontológica<sup>23</sup> dirigida à forma, então usual, de produção do conhecimento pelos economistas clássicos. Essa crítica se caracteriza pela denúncia da insuficiência do mero conhecimento abstrato das partes; Marx expõe, então, o *processo cognitivo de apreensão da totalidade concreta como um suceder de etapas que se inicia a partir da coisa investigada e, após a análise das suas partes, retorna a esta, só que, dessa vez, já dotada de uma percepção reflexiva acerca da sua dinâmica de funcionamento*.

O percurso cognitivo tem, pois, como ponto de partida a captação intuitivo-empírica do “concreto real” (ou “concreto sensorial”), seguido de um processo de concreção desenvolvido por meio da “abstração” das suas categorias mais simples até às mais complexas; para, então, após a análise e “reagrupamento” destas, retornar ao real em sua totalidade única, porém, não mais sob a forma anterior de “concreto real”, mas sim, como “concreto pensado”, consubstanciado numa leitura efetivamente compreensiva do objeto investigado.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> A esse respeito concordam Chasin (2009), Korsch (1971) e Lukács (1979).

<sup>24</sup> Embora a discussão acerca do processo cognitivo trazida por Marx em ocasião da crítica ao método da economia política seja a apontada por alguns como uma construção *a priori* nos termos gerais da filosofia kantiana — com se estabelecesse um “fio condutor” prévio ao estudo da sociedade —, este não esgota a concepção ontológica de precedência do “ser” sobre a “consciência” na medida em que consiste num princípio heurístico de tomada da realidade que visam, justamente, a eliminar a adoção de considerações prévias acerca da matéria estudada (Korsch, 1971).

No caso deste estudo, cumpre trazer, aqui, as categorias até então abstraídas, essas essenciais à dinâmica de funcionamento do fenômeno em apreço.<sup>25</sup> Conforme aduzido por Marx na mencionada crítica ontológica ao método da economia política, para se apreender uma dada realidade deve-se começar pelo que nela há de mais concreto,<sup>26</sup> ainda que se perceba, em momento posterior, tratar-se esse concreto, na realidade, de uma abstração, desencadeando-se, dessa forma, o processo de abstração e análise das categorias analíticas em direção à totalidade concreta.

Como o objeto investigado, manifesta-se por meio de um fenômeno federativo, cujos desdobramentos se materializam num conflito de interesses entre as diferentes regiões e estados do País, a *categoria* mais concreta a ser, primeiro analisada é a “*território*”. Até o presente momento as contradições materiais objetivas identificadas apontam para reflexões no campo da geopolítica crítica, a qual toma a produção material do espaço como algo anterior à sua compreensão, concebendo, assim, a organização social subjacente como elemento condicionado pela materialidade objetiva da estrutura territorial. Desse modo, o território deixa de ser cogitado como mero receptáculo da história, passando a ser compreendido como condição qualificada da sua realização, haja vista as propostas de reforma indicarem o deslocamento da incidência tributária do ICMS para o consumo, base de menor mobilidade espacial, o que, ao mesmo tempo, evita o deslocamento de fatores de produção em razão de diferenciais tributários.

Uma *segunda categoria* abstraída do processo em estudo é a “*Estado-nação*”, posto consistir a dinâmica federativa numa forma organizatória de Estado, este, revelador da sua materialidade como campo de disputa entre as esferas governamentais, seja no caso do interesse da União em tomar para si a competência tributária do imposto sobre circulação (incorporação do atual ICMS ao “IVA-Nacional”) ou no caso da disputa entre os estados membros para estabelecer os critérios de compensação e de regulamentação na hipótese do chamado “Novo ICMS”.

---

<sup>25</sup> Vale mencionar que, dado o escopo do presente trabalho, não comporta fazer, aqui, a descrição minuciosa de todas as nuances que envolvem o processo de unificação da legislação do ICMS. Tal relato será organizado em ocasião da pesquisa ora proposta.

<sup>26</sup> Marx usa, nesse caso, o conhecido exemplo da “população”; esta, embora pareça ser o que há de mais concreto, no momento do início do estudo sobre um país, não passa de uma abstração, se desconsideradas as classes que a compõem — as quais, por sua vez, são categorias vazias se não levados em conta os elementos essenciais sobre os quais repousam, tais como o trabalho assalariado e o capital.

Uma *terceira categoria* analítica em direção à totalidade concreta é a “*Economia-mundo*”, vez que o posicionamento e as ações do Estado-nação em relação à unificação da legislação do ICMS se refletem num alinhamento aos preceitos estabelecidos por organismos multilaterais globais, os quais prelecionam uma postura de atuação estatal tendente a garantir a reprodução do capitalismo contemporâneo, o que, nesse caso, se consubstancia na garantia de livre circulação de mercadorias, mediante a transferência das bases de incidência tributária para o consumo — o que está previsto tanto no caso da criação do “IVA-Nacional” como do “Novo ICMS” — desvinculando, assim, a materialidade do fato tributário da sua contingência territorial e enfraquecendo, portanto, a capacidade de intervenção estatal dos entes subnacionais (estados membros), em prol de uma maior flexibilidade de ajuste do país aos ditames do cenário global.

Como se pode ver, embora o processo de abstração não seja descrito nesta ocasião, as categorias abstraídas, em vez de se configurarem em postulações apriorísticas abstrato-dedutivas, características do individualismo metodológico, são extraídas a partir da captação da própria materialidade histórica do objeto, razão pela qual se constituem em elementos capazes de refletir a dinâmica de realização do mesmo, haja vista se consubstanciarem em elementos essenciais à sua estrutura de funcionamento. Diante disso, a apreensão do processo de unificação da legislação do ICMS, a partir de categorias que representam as suas “formas de ser” e “determinações da existência”,<sup>27</sup> coloca-se, aqui, como a direção analítica norteadora da sua compreensão enquanto “ser-em-si”.

### Referências

- ABRUCIO, Fernando Luiz & LOUREIRO, Maria Rita. *O Estado numa era de reformas: os snos FHC*. Parte 2, Brasília: MP, Seges, 2002.
- AFFONSO, R. B. A. *O Federalismo e as teorias hegemônicas da economia do setor público na segunda metade do século XX: um balanço crítico*. Doutorado. Campinas: IE/Unicamp, 2003.
- . Descentralização e reforma do Estado: a federação brasileira na encruzilhada. *Rev. Economia e Sociedade*, Campinas (14) pp. 127-52, jun. 2000.

---

<sup>27</sup> Usa-se, aqui, o sentido lukacsiano do termo *categoria*.

- ARRETCHE, M. Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Sociologia e Política*. Curitiba, n.º 24, pp. 69-85, jun. 2005.
- BOVO, J. M. *Federalismo fiscal e descentralização de políticas públicas no Brasil*. Araraquara: FCL/Laboratório Editorial/Unesp, 2000.
- BRUNO, Miguel. Macroanálise, regulação e o método: uma alternativa ao holismo e ao individualismo metodológicos para uma macroeconomia histórica e institucionalista. *Revista de Economia Política*, vol. 25, n.º 4(100), pp. 337-56, out.-dez. 2005.
- BURAWOY, Michael. Making nonsense of Marx. *Contemporary Sociology*, vol. 14 n.º 5, pp. 704-7, 1985.
- CAIDEN, G. *Administrative reform comes of age*. Berlim-Nova York: Walter de Gruyter, 1991.
- CHASIN, J. *Marx: estatuto ontológico e resolução metodológica*. São Paulo: Boitempo, 2009.
- ELSTER, J. *Marx hoje*. São Paulo, Paz e Terra, 1989.
- FAUSTO, Ruy. *Marx: lógica e política*. Tomo I. 2.ª ed. São Paulo: Brasiliense 1987.
- FIORI, José Luis. O federalismo diante do desafio da globalização. In: AFFONSO, Rui Britto Alvares & SILVA, Pedro Luiz (orgs.). *A federação em perspectiva*. São Paulo: Fundap, 1995.
- GERMER, Claus. *Contribuição ao entendimento do método da economia política, segundo Marx*. Curitiba: UFPR, 2000.
- HAYEK, Friedrich August von. *O caminho da servidão*. Trad. e rev. Anna Maria Capovilla, José Ítalo Stelle & Liane de Moraes Ribeiro. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.
- KORSCH, K. *Marxismo y filosofía*. México: Era, 1971.
- KOSIK, Karel. *Dialética do concreto*. 2.ª ed. Rio: Paz e Terra, 1976.
- LESSA, S. Lukács e o marxismo contemporâneo. *Rev. Temáticas*, n.ºs 1-2, Unicamp, 1993.
- . Lukács, ontologia e método: em busca de um(a) pesquisador interessado(a). In: *Revista Praia Vermelha*. Pós-Graduação em Serviço Social, vol. 1, n.º 2, pp. 141-73, Rio de Janeiro, 1999.
- LUKÁCS, György. *Ontologia do ser social: os princípios ontológicos fundamentais de Marx*. São Paulo: Livraria Editora Ciências Humanas. 1979.
- MARX, K. *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

- MARX, K. & ENGELS, F. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 1998.
- OLIVEIRA, F.A. A lógica das reformas: a evolução do sistema tributário (1966-2002). In: PINTO, M. P. A. & BIASOTO JÚNIOR, G. *Política fiscal e desenvolvimento no Brasil*. Campinas: Unicamp, 2006, pp. 21-37.
- . *Economia Política e finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.
- PAULANI, Leda Maria. Hayek e o individualismo metodológico no discurso econômico. *Lua Nova* n.º 38, pp. 97-124, 1996.
- PORTO, Adriano Miglio. *Caminhos da reforma tributária no Brasil: 1980-2009*. Doutorado. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2009.
- PRZEWORSKI, Adam. Marxismo e escolha racional. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 3, fev. 1988.
- REZENDE, Fernando; OLIVEIRA, Fabrício & ARAÚJO, Érica. *O dilema fiscal: remendar ou reformar*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.
- THÉRET, Bruno. Du fédéralisme et de la protection sociale en Amérique et en particulier au Canada, In: *Rapport pour la convention d'étude*. [s.l.] Commissariat Général du Plan, n.º 5, 4 jul. 1995.
- VARGAS, N. C. *Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-real*. Doutorado em Economia Aplicada. Campinas: Unicamp, 2006.

### Resumo

Este artigo tem por objetivo sugerir novos caminhos para a investigação da dinâmica federativa, particularmente no que se refere ao processo de unificação da legislação do ICMS, o qual emerge no debate sobre a reforma tributária como uma forma de eliminação da chamada "guerra fiscal". As implicações federativas trazidas pelas mudanças propostas na reforma esboçam um fenômeno complexo, entremeadado de conflitos manifestos através das suas múltiplas dimensões. As principais dificuldades de investigação desse objeto residem no fato de as teorias hegemônicas da economia do setor público — principalmente a *public choice theory* e a *new institutional economics* — reduzirem a abordagem das barganhas federativas à dimensão "racional-mercantil-maximizadora", negligenciando, assim, a multidimensionalidade da sua natureza como fenômeno territorializado e engendrado por sujeitos coletivos. A submissão aos microfundamentos do individualismo metodológico, de inspiração neoclássica, por parte dessas teorias, impede a apreensão desse processo como fração de uma totalidade concreta que, na medida em que é parte de um todo, expressa, no movimento da sua essência, a própria dinâmica de funcionamento desse todo. Dados os obstáculos encontrados no cerne das teorias que compõem o *mainstream*, a busca por alternativas de apreensão da materialidade histórica desse fenômeno volta-se para

a proposta de identificação dos seus macrofundamentos, a partir da abstração e análise das suas categorias concretas, como forma de aproximar a perspectiva crítica de uma área dominada pelos pressupostos neoclássicos.

Palavras-chave: Federalismo; Individualismo metodológico; Ontologia crítica.

### **Abstract**

This article is intended to suggest new ways for the investigation of the federal dynamic, particularly with regard to the process of unification of the ICMS legislation, which emerges in the debate on tax reform as a way of eliminating the so-called "fiscal war". The federal implications brought by the changes proposed in the reform outline a complex phenomenon, intermingled by conflicts manifested in their many dimensions. The main difficulties in the research of this object lie in the fact that the hegemonic economy theories of the public sector - especially the public choice theory and the new institutional economics - reduce the approach of the federal bargain to the "market-rational-maximizing" dimension, neglecting thus the multidimensionality of their nature as a territorialized phenomenon and engendered by collective subjects. The submission to the micro-foundation of methodological individualism, of neoclassical inspiration, for some of these theories, prevents the apprehension of this process as a fraction of a concrete totality which, as part of a whole, expresses, in the movement of its essence, the operation dynamic of this whole. Given the obstacles encountered at the heart of the theories that make up the mainstream, the search for apprehension alternatives of the historical materiality of this phenomenon turns to the proposal of identification of their macro-fundamentals, from abstraction and analysis of their concrete categories, as a way to proximate the critical perspective to a field dominated by neoclassical assumptions.

Keywords: Federalism; Methodological individualism; Critical ontology.

# **MEUS CAMINHOS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: BASES EMPÍRICAS DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

**MARGARIDA MARIA COSTA BATISTA\***

## **Apresentação**

**A**s 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 entaves 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 sequência 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,<sup>1</sup> 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

---

<sup>1</sup> 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 (Ebac-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,<sup>2</sup> 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*.<sup>3</sup> (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

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 sobressaía 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 California, Los Angeles). Foram experiências que, em tempos de entusiasmo juvenil, encarei como caminhos que conduziriam à eficácia das organizações. Respalhada 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 Michigan, 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 a 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.<sup>4</sup> 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-

---

<sup>4</sup> 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 (Funccep). Muitos dos dilemas e desafios enfrentados nesses programas estão nele registrados.<sup>5</sup>

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

---

<sup>5</sup> *Modernização administrativa no Brasil: depoimentos*. Brasília: Funccep, 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 Sólton 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.<sup>6,7</sup>

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-

---

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

<sup>7</sup> *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 (Minciplan/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 exercer 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 exigiria 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 recaíam 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 Penteadó.

#### *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 *latu 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.<sup>8</sup> 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 Carolina 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

---

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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

---

<sup>9</sup> 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 sobretudo 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”<sup>10</sup> 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-

---

<sup>10</sup> 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 distinguia, 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 eramapanágio 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”.<sup>11</sup> Mais grave é ainda essa constatação no mundo globalizado em que estamos vivendo.

---

<sup>11</sup>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 acredito 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”.<sup>12</sup>

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

---

<sup>12</sup> 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 prevalecente 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.<sup>13</sup> 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.

---

<sup>13</sup> 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 convivia 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 prevaletentes 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 sobremodo 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.<sup>14</sup>

## **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.

---

<sup>14</sup>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).<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

#### *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.

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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 prevalente 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 participava 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 prováveis 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. *Treino 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 reconstituição 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.

**A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**

**Apresentação: A conjuntura e o nosso futuro**

*Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes*

**Ações contra a miséria: alcance e limites das Políticas Sociais**

*José Murilo Philigret Baptista*

**Transparência em gestão pública para aperfeiçoar a democracia**

*Gilberto W.Almeida & Ricardo C.Mello*

**Política de formação do gestor como fator de sucesso**

*Maria da Graça Pitiá Barreto, Eduardo Fausto Barreto & João Marcelo Pitiá Barreto*

**A construção da “Administração Política” e suas contribuições para a ciência da Administração**

*Simaia Santos Barreto*

**Guerra de incentivos e os incentivos da guerra: o complexo industrial da Ford na Bahia**

*José Rubens Monteiro Teixeira*

**A unificação do ICMS por uma ontologia crítica: esboço de um plano de investigação**

*Renato Luis P.Miranda*

**Meus caminhos na Administração Pública: bases empíricas da Administração Política**

*Margarida Maria Costa Batista*

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFB**

**HUCITEC EDITORA**  
PARA VOCÊ LER E RELER

