

**ABP**

**Revista  
Brasileira de  
Administração  
Política**

ISSN 2525-5495

volume 5 número 1 abril de 2012

**REB**

**8**

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFB

HUCITEC EDITORA

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 5, I ABRIL DE 2012

ISSN 1983-8166

## SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**
- 5 Apresentação — Uma observação, um comentário e o convite**  
*Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes*
- 11 A lei de responsabilidade fiscal: uma avaliação de sua trajetória e resultados**  
*Fabrício Augusto de Oliveira*
- 29 Assentamentos rurais e a estrutura fundiária na região cacauceira da Bahia**  
*Sérgio Ricardo Ribeiro Lima*  
*Andréa da Silva Gomes*
- 49 Gênese da economia cacauceira e da firma Wildberger**  
*Gilberto Wildberger de Almeida*
- 67 O desenvolvimento urbano sob o olhar da Administração Política: o papel do Conselho das Cidades da Bahia**  
*João Pereira Oliveira Júnior*
- 87 Serviço público em parceria com privados**  
*Fernando Ribeiro Mendes*
- 107 A proteção previdenciária dos servidores públicos e a criação da previdência complementar**  
*Lauro Pinto Cardoso Neto*  
*Zélia Luiza Pierdoná*
- 119 Uma proposta para a consolidação da Administração Política no Brasil**  
*Sílvio Vanderlei Araujo*
- 137 Uma análise acerca dos desdobramentos da crise financeira de 2008 à luz da Administração Política**  
*Luiza Cláudia Macedo de Moraes*  
*Luiza Dantas de Souza Lima*
- 155 O papel do Estado — palestra**  
*Rômulo Almeida*
- 171 Current situation of human capital and organization development in the impact investment industry. Preliminary insights**  
*K. C. Soares*

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 5, 1 ABRIL DE 2012

PUBLICAÇÃO DA  
**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, Ufal  
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 Emilio Matos Martins, Ebape/FGV  
Paulo Guedes, UFBA  
Pedro Lincoln, UFPE  
Reginaldo Souza Santos, EAUFB  
Renato Peixoto Dagnino, Unicamp  
Sílvio Vanderlei 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: Jacqueline Andrade da Silva  
Impressão e Acabamento: Fast Design

## Realização

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. 1. 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** **UMA OBSERVAÇÃO, UM COMENTÁRIO** **E O CONVITE**

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

**É** preciso ser compreendido sem constrangimentos pelo militante deste novo campo que o nosso trabalho é sempre guiado pelos nossos valores, pelas nossas crenças, pelas nossas ideologias; enfim, somos, sempre, orientados por uma larga subjetividade e, exatamente por isso, estamos sempre propensos a estar normatizando (mudando de curso) o que nos pareça fora da direção que imaginamos ser a mais correta, a mais justa, segundo o nosso propósito e moral. Sendo assim, estamos muito distantes daquilo que a nossa “ vaidade intelectual ” quer impor que sejamos: produtores de um conhecimento resultado de uma razão científica, limitado às atividades de observar, expor e explicar — cuja natureza é mais própria das chamadas *hard sciences*.

Embora não deixando de despender esforços na atividade acima — de construir uma teoria interpretativa do nosso campo de investigação —, a tarefa que parece mais adequada seja aquela que, de posse das explicações mais sinceras acerca das mazelas da sociedade, se preocupe em encaminhar, aconselhar e dirigir as soluções para o enfrentamento dos problemas que nos perturbam neste momento da trajetória do capitalismo. Devemos nos sentir engrandecidos em nos caber a tarefa de integrar os atos de pensar e agir. Numa palavra, a sugestão, aqui, vai em direção de que mudemos nosso hábito de construir um pensamento social crítico — até porque o resultado do trabalho não deve servir, apenas, aos nossos interesses; a sociedade (no seu conjunto) é mais necessitada do que cada um de nós individualmente!

David Harvey, no seu último livro,<sup>1</sup> que trata das mesmas preocupações que as nossas nesta breve apresentação, diz que, para explicar melhor

---

<sup>1</sup> David Harvey. *O enigma do capital*. São Paulo: Boitempo, 2011.

as crises periódicas, precisamos de uma compreensão muito melhor daquela que possuímos hoje de como o capitalismo funciona. Segundo ele

O problema é que as teorias e ortodoxias econômicas que, manifestamente, não conseguiram prever a crise continuam informando os nossos debates, dominando o nosso pensamento e fundamentando a ação política. Sem desafiar essas concepções mentais dominantes não pode haver alternativa [...] que não seja um retorno frustrado ao tipo de capitalismo que nos levou a essa bagunça [...].<sup>2</sup>

Completando o seu raciocínio, o teórico inglês indaga: “Como, então, podemos compreender a propensão a crises do capitalismo e por quais meios poderíamos identificar uma alternativa?” O autor afirma que essas são questões iniciais que animam as análises que vão ser procedidas ao longo do seu livro.

Decerto que, aqui, a última das questões “[...] e por quais meios poderíamos identificar uma alternativa?” é o que nos anima para apresentar os textos que compõem a **Rebap** em sua oitava edição. Sendo assim, não queremos construir uma alternativa com base num diagnóstico que nós é dado; queremos construir uma alternativa do como fazer a partir do que nós conhecemos, pensamos e explicamos nossa realidade.

Embora se fale muito como causas da crise temas variados — que vão desde regras flexíveis que regulavam e “regulam” os mercados, passando por déficits públicos, chegando ao desemprego, seja na sua forma mais estrutural (o dito desemprego tecnológico) ou mais conjuntural (decorrente da falta de demanda efetiva) — porém, pouco ou nada se vê ou se ouve falar sobre graves distúrbios na distribuição de renda mundial. Se se quer, verdadeiramente, discutir esta crise do capitalismo e identificar uma alternativa, a distribuição de renda e de riqueza tem de ganhar centralidade.

Não dá para alguém imbuído de sinceridade ignorar que esta etapa da trajetória de expansão capitalista é a que experimenta o mais violento processo de produção e concentração da renda e da riqueza. Do ponto de vista pessoal, os mais abastados passaram a ter uma participação maior na riqueza total do tinham há quarenta anos.

---

<sup>2</sup> Harvey (2011, p. 40).

Do ponto de vista do capital, o processo de concentração e centralização é algo tão extraordinário que foge aos parâmetros da própria lógica capitalista conhecida até a primeira metade do século XX. Do ponto de vista espacial (ou geográfico, como costumeiramente chama Harvey), a situação não é diferente; fez-se uma opção (guiada pelo imediatismo do ganho e, provavelmente, inconsciente dos efeitos deletérios de longo prazo pela escolha desse caminho) de buscar ampliar a massa de lucro e a rentabilidade não pela incorporação de novas fronteiras de expansão, necessariamente, mas recriando possibilidades de ganhos dentro dos próprios espaços capitalistas. Os fatores decisivos que levaram a essa decisão são: a) financiamento do Estado motivado pelas altas taxas remuneradoras dos títulos da dívida pública; b) as oportunidades de ganhos motivadas pelos negócios associados a compras/vendas, fusões, incorporação de empresas e, principalmente, as privatizações — espaços capitalistas mais privilegiados para expansão e acumulação dos grandes capitais.<sup>3</sup>

Esse movimento da desinstitucionalização parcial do Estado e a redução da sua capacidade de produção e de intermediação diminuíram sobremaneira a capacidade gestonária com a consequente desorganização das relações sociais de produção, realização e distribuição. Com isso e mais a reserva de recursos fiscais para garantir os rendimentos dos credores, estão acabando de dismantlar de vez o pouco que ainda resta dos programas de cobertura social — o que está levando a uma luta política de proporções e resultados desconhecidos.

Qual a alternativa para a superação da crise e a transformação da situação atual? Ou, à maneira de Lênin, “o que fazer?” desconsiderando a bizarra crença de que o capitalismo possa ser ético nas suas relações sociais (mas preservando a institucionalidade presente). Uma expansão da riqueza de forma mais simétrica entre as nações (inclusive incorporando, plenamente, os espaços não capitalistas), acompanhada de um vigoroso programa de distribuição de renda, parece ser, apenas, possível mediante a centralização gestonária dos macroprocessos sociais. Isso significa dizer que a tarefa de estabelecer padrões civilizados nas referidas relações sociais caberá ao Estado, tal como ocorrera no pós-crise 1929/1933 até 1970 —

---

<sup>3</sup> Esse fato de os capitais não criarem oportunidades de ganhos abrindo novos espaços para a expansão da produção na periferia do capitalismo explica, em grande medida, a oportunidade que se abriu para a China — que, como dissemos anteriormente, é mais um projeto de si mesma e não do capitalismo europeu ou estadunidense.

a fase mais próspera de toda a história do capitalismo. Como proceder? Pensamos ser possível através de um exercício no campo da Administração — não tanto da Administração Profissional, que vem sendo praticada há mais de um século e que desenvolveu, extraordinariamente, instrumentos operativos que levaram ao aprisionamento e à alienação do trabalhador; mas da Administração Política, capaz de desenvolver formas de gestão (concepção) mais aderentes aos interesses do nosso processo civilizatório do que aquelas que vêm sendo praticadas até o presente, fontes de conflitos e das crises cíclicas ou estruturais.

Harvey considera que a alternativa que deve ser encontrada é outra, e assim “é que o surgimento de um movimento global de correligionários se torna crítico, mas só para deter a maré de comportamentos autodestrutivos do capitalismo [...], mas também para a nova reorganização e para começarmos a construir novas formas organizacionais coletivas, bancos de conhecimentos e concepções mentais [...]”. E finaliza:

Por mais que o capital tenha nos fornecido em abundância de meios com os quais abordarmos a tarefa de transição anticapitalista, os capitalistas e seus lacaios farão de tudo ao seu alcance para evitar esse tipo de transição, não importando o quão grave a circunstância possa ser. Mas a tarefa da transição está conosco, não com os plutocratas.<sup>4</sup>

De forma mais abrangente, o filósofo britânico Perry Anderson confirma que as preocupações gestionárias do sistema organizacional capitalista sempre marcaram as preocupações dos seus principais interessados.

Direita, centro e esquerda não investiram igualmente nos mesmos assuntos ou disciplinas. Os legados clássicos do pensamento político, de Platão a Nietzsche, e as tarefas imediatas de *administrar* o mundo, nacional e internacionalmente, têm sido do maior interesse para a direita. Construções filosóficas normativas se tornaram a especialidade do centro. Investigações econômicas, sociais e culturais — do passado e do presente — dominam a produção da “esquerda”.<sup>5</sup>

Seja como for, o plano da transformação nos coloca diante de duas possibilidades possíveis, a saber:

a) uma por meio de movimentos revolucionários — que embora

<sup>4</sup> Harvey (2011, p. 234).

<sup>5</sup> Perry Anderson. *Espectro*. São Paulo: Boitempo, 2012, p. 13.

ensejem procedimentos rápidos no alcance dos propósitos, o saldo histórico termina senão desaconselhando de todo essa via pelo menos recomenda cautela na sua adoção; b) outra possibilidade, mais de acordo com a ordem historicamente estabelecida, tem sido por meio de mudanças “consensuadas” — porém, a lentidão no aparecimento dos resultados é tão irritante que parece sugerir a ruptura como a única alternativa possível.<sup>6</sup>

Mesmo considerando que a tarefa da transformação está conosco, antes de iniciá-la, por quaisquer das alternativas apontadas, devemos perguntar aos bilhões de seres humanos que vivem em condições materiais deploráveis se estão dispostos a lutar e por qual via.

Ademais, antes de sabermos que a luta é nossa é preciso ter consciência da luta; e, para ter essa consciência, é necessário ter clareza que o capitalismo é um sistema crítico por sua natureza: tanto econômica quanto moralmente. Porém, o que acontece agora é uma crise generalizada em seu espaço vital: as finanças. É com isso que as ciências sociais têm de lidar, têm de trabalhar, com mais afinco e propósito — e não tergiversar. Duzentos anos é um tempo demasiadamente longo para se resolver qualquer problema relacionado à materialidade humana!

É esse o compromisso da **Rebap**, sempre renovado a cada edição. E não seria diferente nesta oitava edição, que tem como texto de abertura o excelente e esclarecedor trabalho do professor Fabrício Augusto de Oliveira — “A lei de responsabilidade fiscal: uma avaliação da sua trajetória e resultados” — mostrando que as razões que levaram à sua instituição está relacionada, fundamentalmente, à crise da economia capitalista e o superávit fiscal era tido como algo essencial para superá-la, estabilizar o sistema e a retomada do crescimento econômico. Em seguida, o artigo dos professores Sérgio Ricardo & Andréa da Silva — “Assentamentos rurais e a estrutura fundiária da região cacauzeira da Bahia” — mostram como é dramática a situação fundiária da região Sul da Bahia e como a política de assentamento não vem produzindo os resultados esperados dela.

Relacionado ao tema cacau, mas tratado sob outro prisma, o texto de Gilberto Wildberger de Almeida — “Gênese da economia cacauzeira e da firma Wildberger” — mostra o processo de estruturação dos grandes complexos comerciais e agroexportadores sob a batuta notadamente dos estrangeiros — no caso específico dos suíços. Saindo do rural para o urbano,

---

<sup>6</sup> Reginaldo Souza Santos. O Manifesto da Administração Política. In: Reginaldo Souza Santos (org.). *Administração política para o desenvolvimento do Brasil*. S. Paulo: Hucitec, 2010, p. 11.

João Pereira traz no documento — “O desenvolvimento urbano sob o olhar da administração política” — uma rica discussão sobre o papel do conselho das cidades na construção democrática das políticas públicas. Discussão complementar desse assunto é trazida pelo professor Fernando Ribeiro Mendes (Iseg/Utl) — “Serviço público em parceria com privados” — analisando as ricas experiências das parcerias público-privadas vividas por Portugal.

Numa perspectiva mais de conjuntura, as jovens Luiza Dantas de Souza Lima & Luiza Cláudia de Moraes em seu texto — “Uma análise acerca dos desdobramentos da crise financeira de 2008 à luz da administração política” — procuram mostrar que a crise atual tem uma relação com os equívocos cometidos na gestão das relações financeiras. Numa perspectiva mais voltada para o futuro, os professores e procuradores da República Lauro Pinto Cardoso Neto & Zélia Luíza Pierdoná — “A proteção previdenciária dos servidores públicos e a criação da previdência complementar” — analisam os passos de construção e as implicações do projeto de lei tramitado e votado pelo Congresso Nacional, criando a previdência complementar no Brasil.

Ainda no formato tradicional de apresentação de *papers*, temos o trabalho de Silvio Vanderlei Araujo — “Uma proposta para a consolidação da Administração Política” — que faz um esforço intelectual relevante na tentativa de recuperar a memória do II Encontro Nacional de Administração Política, realizado em Juazeiro do Norte (CE), em junho de 2011.

Por fim, a **Rebap**, bem a propósito que permeia sua filosofia editorial, traz, nesta edição, duas novidades: *i*) a publicação de relatórios de pesquisa, contendo resultados de pesquisa feita na Current Situation of Human Capital and Organization Development in the Impact Investment Industry: Preliminary Insights, sob a responsabilidade da professora K. C. Soares, e *ii*) a inauguração da Seção “Memórias” trazendo a última entrevista do professor e Administrador Político Rômulo Almeida, fazendo considerações inéditas acerca do papel do Estado na construção do desenvolvimento nacional brasileiro.

Esperamos que o leitor rebapiano desfrute das novidades trazidas nesta edição.

Por último, lembramos que o III Encontro Nacional de Administração Política será realizado na Rainha da Borborema, Campina Grande (PB), nos dias 6, 7 e 8 de junho de 2012. Até lá, então!

# **A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL: UMA AVALIAÇÃO DE SUATRAJETÓRIA E RESULTADOS**

*FABRÍCIO AUGUSTO DE OLIVEIRA\**

## **1. Introdução**

**E**m 2010, com uma profusão de eventos e publicações de livros, ensaios e artigos comemoram-se os dez anos da aprovação e entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) no Brasil. Governos, tribunais de contas, instituições acadêmicas, economistas e analistas que participaram de seminários, encontros e congressos sobre o tema, foram unânimes em apontar a lei como um marco institucional para barrar o desperdício nos gastos públicos no país e como importante instrumento criado, no campo das finanças públicas, para garantir uma gestão fiscal responsável por parte dos governos, em seus três níveis.

As críticas que a Lei recebeu à época de sua aprovação — inclusive a do caráter inconstitucional de alguns de seus artigos e a do enfraquecimento que representaria para a autonomia dos entes subnacionais — terminaram esquecidas em meio às comemorações realizadas, tendo os que a analisaram se restringido a apontar algumas lacunas que precisam ser preenchidas para que ela possa vigorar em sua plenitude, limitando, também, a forma de atuação do Governo Federal.

Este trabalho procura resgatar a trajetória da LRF desde a sua criação, bem como o contexto histórico e as razões, inclusive teóricas, que conduziram à sua elaboração e aprovação, procurando demonstrar que, embora, aparentemente, voltada para exercer o controle mais efetivo das contas dos governos, em geral, a LRF tem sido, na prática, um instrumento de controle dos governos subnacionais, o qual, somado a outras iniciativas

---

\* Doutor em Economia pela Unicamp e consultor da área de finanças e de economia do setor público.

que surgiram na década de 1990, deu outra conformação à questão federativa no país.

O trabalho realiza, ainda, no final, um balanço dos resultados, estritamente, fiscais obtidos com a implementação da LRF, os quais, se bem positivos, não revelam que, como a Lei não contemplou previamente uma solução adequada para o saneamento financeiro dos governos subnacionais e nem para a questão de seu endividamento — uma crítica de origem ao seu conteúdo — não poucas administrações públicas só têm conseguido materializar os resultados e limites de gastos nela estabelecidos com o sacrifício da oferta de bens públicos essenciais para a população.

## **2. O contexto histórico de aprovação da LRF**

À época da aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), pela Lei Complementar n.º 101, de 4-5-2000, o Brasil começava a se distanciar das dificuldades que enfrentara entre 1998/1999, quando o Plano Real, tendo se tornado alvo prioritário dos especuladores globais, vira sua arquitetura original ruir, num quadro de acentuada escassez de reservas externas em que o capital externo batia em retirada, obrigando os gestores da política econômica brasileira a modificarem suas bases para sustentar o programa de estabilização. Entre as peças nucleares que comporiam o novo modelo de estabilização, cuja montagem se deu entre o final de 1998 e junho de 1999, com a formalização do regime de metas inflacionárias, figurava o compromisso com a adoção de políticas de austeridade e com a geração de superávits fiscais elevados, com o objetivo de conter/reverter a trajetória de crescimento da relação Dívida Consolidada do Setor Público com o PIB (DLSP/PIB) e recuperar a confiança dos agentes econômicos na capacidade do Estado de honrar sua dívida.

A segunda metade da década de 1990 não havia sido nada favorável para as contas públicas. Depois de o setor público consolidado ter conseguido gerar expressivos superávits primários, entre 1990-1995, os anos que se seguiram, até 1998, assistiram ao retorno dos déficits, nesse mesmo conceito, em suas contas, em parte explicados pela própria arquitetura do Plano Real, que havia se apoiado na suicida combinação de um câmbio sobrevalorizado com uma política de juros pornográficos, e, em parte, pela leniência com que a questão fiscal foi tratada pelos distintos níveis de governo nesse período. Como consequência, a relação dívida pública/PIB, que havia regredido para 30% em 1994, devido aos expressivos superávits

primários obtidos com o ajuste fiscal do Plano Collor, reingressou numa trajetória de rápido crescimento, atingindo, em 1998, o nível de 38,9%, mesmo contando com a contribuição de um câmbio excessivamente valorizado. Nesse quadro, em que à fragilidade fiscal do Estado se associavam acentuados desequilíbrios externos, provocados pela política cambial, a redefinição dos pilares do Plano Real tornou-se inevitável e esta exigência figurou entre os compromissos exigidos pelo FMI, no acordo assinado com o Brasil no final de 1998, para socorrê-lo e evitar sua falência.

O programa de ajustamento acordado com o FMI, denominado “Programa de Estabilidade Fiscal — 1999/2001”, foi assinado no dia 8-12-1998 e, em sua essência, não revelava nenhuma disposição do governo de realizar uma mudança mais radical do modelo de estabilização e da política cambial, mas apenas de alterar o regime fiscal, substituindo um quadro de acentuados desequilíbrios das contas públicas por outro em que a responsabilidade com o seu saneamento e o ingresso do setor público numa trajetória de geração de saldos orçamentários positivos tornavam-se compromissos sagrados para deter/reverter o crescimento da relação dívida/PIB.<sup>1</sup> Entre as várias medidas que, à época, seriam adotadas para essa finalidade figurava também, no acordo, o compromisso com o envio do projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) para o Congresso até o mês de dezembro e de sua aprovação, com o objetivo de disciplinar as finanças dos distintos níveis de governo, com o estabelecimento de regras para garantir uma gestão fiscal responsável, cujo descumprimento estaria sujeito a punições.

Por essa razão, não poucos críticos da LRF apontaram-na, até mesmo pela rapidez com que foi elaborada e aprovada — dezesseis meses após a assinatura do acordo — como um produto do FMI imposto ao país para controlar as contas públicas e assegurar, aos olhos de seus credores — internacionais e nacionais — a capacidade de solvência do Estado brasileiro.

José Roberto Afonso, economista do BNDES que participou de sua elaboração, procura mostrar, em recente trabalho sobre a memória da lei (Afonso, 2010) ter ocorrido apenas uma coincidência temporal entre o

---

<sup>1</sup> O novo modelo de estabilização em vigor, no Brasil, desde 1999, não surgiu como uma peça acabada, produto de uma mente brilhante, mas foi sendo construído aos poucos, às vezes pelas próprias pressões do mercado: em janeiro, depois da insuficiente correção da banda cambial, o governo viu-se obrigado (orientado pelo FMI) a adotar o câmbio flutuante, perdendo, com isso, a âncora dos preços do programa. Em decorrência, viu-se, também, obrigado a buscar alternativa para a âncora cambial, substituindo-a pelo regime de metas inflacionárias, processo que só seria concluído, formalmente, em junho de 1999.

acordo com o FMI e sua aprovação, já que a elaboração da proposta encontrava-se em andamento antes que aquele fosse assinado. Segundo ele, seu surgimento teria ocorrido ainda no Congresso constituinte de 1987/88, na forma da proposta de criação de um Código de Finanças Públicas, matéria que, na Constituição promulgada, apareceu no Título VI (da Tributação e Orçamento), capítulo II (das Finanças Públicas), seção I (Normas Gerais), art. 163, onde foram definidas e arroladas as matérias nesse campo que deveriam ser regulamentadas por lei complementar. Essa determinação, contudo, terminou ignorada por longos dez anos, mas, em junho de 1998, a Emenda Constitucional n.º 19 (EC 19, de 4-6-1998) — ou seja, antes da crise da Rússia que eclodiria em agosto, tornando o Brasil a “bola da vez” dos especuladores globais e antes, também, da assinatura do início das negociações do acordo com o FMI, em outubro — estabeleceria, no art. 30, um prazo máximo de cento e oitenta dias para que o Poder Executivo apresentasse, ao Congresso Nacional, um projeto de lei complementar para regulamentação do art. 163 da Constituição Federal. Afonso (2010, p. 5) parece considerar esses fatos suficientes para comprovar que, apesar da coincidência temporal entre o acordo com o FMI e a LRF, a aprovação desta figurava, há tempos, entre os compromissos do país e, também, na agenda governamental.

A verdade, no entanto, é que, ainda hoje, mesmo passados mais de vinte anos de sua promulgação, várias matérias da Constituição continuam sem regulamentação, e o mesmo poderia ter continuado a acontecer com o art. 163, caso a situação fiscal fosse menos desfavorável e o novo paradigma teórico que então se tornava dominante, a respeito do papel do Estado e da política fiscal no contexto do processo de globalização, não estivesse exigindo profundos ajustes, incluídos nos programas do FMI, dos países que se encontravam com suas finanças desequilibradas. Esses aspectos não são abordados no trabalho de Afonso (2010), mas permitem inferir que se já existiam compromissos do país com a criação de uma LRF, a crise e o acordo com o FMI cuidaram de retirá-la do sono profundo em que se encontrava e acelerar sua aprovação, sob pena de aquele não contar com o seu apoio, já que a lei era considerada, nessa nova perspectiva teórica, o instrumento capaz de garantir uma gestão fiscal responsável. Não sem razão, sua elaboração e discussão no Congresso foram realizadas num prazo relativamente curto, em face de seus pontos polêmicos, especialmente o que diz respeito à redução da autonomia dos governos subnacionais na

administração de suas finanças: encaminhada pelo Executivo para a Câmara dos Deputados, em 15-4-1999, foi aprovada na Comissão Especial que examinou seu conteúdo, em 2-12-1999, e no plenário, em 25-1-2000. Enviada para o Senado, foi aprovada por sessenta votos contra dez pelo plenário deste fórum no dia 11-4-2000, depois de passar pela Comissão de Constituição e Justiça — CCJ e pela Comissão de Assuntos Econômicos — CAE (Afonso, 2010, pp. 7-8).

Para se entender por que um instrumento como a LRF adquiriria tamanha relevância naquele contexto, a ponto de ter a exigência de sua aprovação incluída no acordo com o FMI, é necessário examinar tanto a situação econômica em que se encontrava o Brasil, à época, como o novo papel conferido ao Estado e à política fiscal pelo pensamento econômico dominante. É o que se faz em seguida.

### **3. Plano Real, deterioração fiscal e o papel das instituições no pensamento econômico: a LRF**

O sucesso do Plano Real no combate à inflação, em sua primeira fase (1994-1998), foi alcançado, de um lado, à custa de um brutal endividamento do Estado, e, de outro, num ambiente de forte instabilidade da economia mundial, marcado por seguidas crises financeiras dos países emergentes.

O avanço do nível de endividamento do Estado brasileiro explica-se, em parte, pela negligência com que os distintos níveis de governo, de modo geral, trataram a questão fiscal, num ambiente de euforia pelo sucesso do programa de estabilização, apesar de se ter, claramente, explicitado no diagnóstico da situação da economia brasileira, à época, a necessidade de consolidação da âncora fiscal para o seu êxito; em parte, e essa parece mais relevante, pela arquitetura do modelo adotado, que teve o câmbio como âncora dos preços, por um período prolongado, a rápida e indiscriminada abertura comercial da economia, e a manutenção das taxas de juros em níveis excessivamente elevados, com o objetivo de manter desaquecida a demanda e garantir a atração de capitais externos para financiar os desequilíbrios em conta-corrente, agravados pela sobrevalorização da moeda nacional.

Como mostram Oliveira & Nakatani (2003), bem-sucedido no combate à inflação, o Plano Real revelou-se um desastre para as contas externas e o endividamento público nessa fase: a situação de relativo equilíbrio da conta-corrente registrada, até 1994, transformou-se em um déficit de

US\$ 33 bilhões em 1998, enquanto os resultados primários do setor público, que se apresentaram superavitários na primeira metade da década, praticamente desapareceram, dando lugar ao surgimento de déficits nominais elevados, que fizeram com que a dívida líquida do setor público, como proporção do PIB, saltasse de 30% para 39% nesse período. Como os governos subnacionais registraram os maiores desequilíbrios, tendo respondido por cerca de 50% de todo déficit nominal do setor público no biênio 1994-95, foi, principalmente, sobre eles que recaíram as medidas que passaram a ser adotadas, a partir deste último ano, para controlar essa situação e reverter o elevado desequilíbrio orçamentário e patrimonial do setor público. O fato é que, combinadas, a fragilidade fiscal do Estado brasileiro e a vulnerabilidade externa do país, ampliaram, consideravelmente, o efeito-contágio e a sensibilidade da economia brasileira às crises externas, tonando-a presa fácil dos especuladores globais.

No plano internacional, seguidas crises financeiras ocorridas, principalmente, em economias emergentes a partir da moratória mexicana de 1994 — Sudeste Asiático, Rússia, seguidos de Brasil e Argentina —, mantiveram, de um lado, a economia mundial num estado de permanente instabilidade, mas serviram para demonstrar, de outro, juntamente com o aumento rápido da pobreza e da exclusão social da população que vinha ocorrendo, que o projeto neoliberal do *Estado mínimo* estava conduzindo o sistema econômico ao naufrágio. Foi nesse caos que estava se formando, na década de 1990, que duas correntes teóricas passaram a se afirmar no pensamento hegemônico, o Neoinstitucionalismo e a Nova Economia Política, para quem, e para dissabor dos adeptos mais fervorosos do Consenso de Washington, o mercado não consegue ser eficiente se não contar com a ajuda do Estado.

Para ambas correntes, o Estado voltava a ser, portanto, essencial para assegurar o triunfo e a eficiência do capital, mas não o Estado carcomido por uma crise fiscal e financeira, mas um Estado renovado em suas bases materiais e institucionais, capaz de administrar, com responsabilidade, suas finanças, evitando incorrer em desequilíbrios orçamentários, para se apresentar, aos olhos de seus credores, em condições de honrar seus compromissos; ou seja, de pagar os juros e encargos das dívidas contraídas. Trata-se, portanto, nessa visão, de se contar com um Estado “comportado”, solvente, que, ajustado para contribuir para a eficiência do sistema, deve redirecionar o papel da política fiscal para esse objetivo.

Apoiado na teoria das expectativas racionais dos agentes econômicos, esse novo pensamento considera a política fiscal inócua para afetar o lado real da economia, o que exige, assim, um Estado responsável fiscal e patrimonialmente, que não incorra em desequilíbrios, gerando turbulências para o sistema. Isso porque, se a política fiscal é inócua para promover o desenvolvimento e a geração de emprego, é ela que ilumina as expectativas dos agentes econômicos sobre o comportamento das principais variáveis macroeconômicas — câmbio, juros, balanço de pagamentos, inflação, carga tributária, etc. —, condicionando seus movimentos e determinando as condições de operação e equilíbrio da economia. Se os desequilíbrios fiscais, de fluxos e estoques, ou o tamanho da dívida — interna e externa —, são acentuados, eles sinalizam futura elevação da carga tributária e impulsionam os juros, elevando o prêmio pago pelo Estado para colocação de seus títulos, assim como instabilizam a taxa de câmbio pela desconfiança dos agentes econômicos sobre sua capacidade de solvência.<sup>2</sup>

Isso significa que os passivos do Estado não podem apresentar riscos de inadimplência, ou, em outras palavras, que seu pagamento deva ser dado como líquido e certo, com o Estado sendo capaz de honrá-lo, de *sustentá-lo*, não só nas condições vigentes, mas também nos cenários construídos a partir do comportamento esperado para as variáveis que influenciam a relação dívida/PIB. O grau dessa capacidade seria medido por um critério especialmente criado para essa finalidade, *o risco-país*, associado ao tamanho da dívida interna pública, à dívida externa e ao desempenho apresentado pelo país no tocante à economia e aos fluxos anuais em suas contas públicas, tornando-se o balizador dos agentes econômicos sobre essa capacidade e definidor das taxas de juros cobradas sobre os empréstimos por ele demandados: variando inversamente ao nível desse *risco*, o prêmio exigido (as taxas de juros) atuaria como fator de estímulo para manter confiáveis os fundamentos fiscais, com o sistema em equilíbrio, ou, ao contrário, como instrumento punitivo de sua negligência nessa questão. Tudo isso ajuda a entender por que, redefinidas as bases do Plano Real, a partir de 1999, a política fiscal ficaria praticamente restrita ao compromisso com a geração de superávits fiscais e com o controle da dívida, objetivos que ganhariam centralidade no novo modelo. De acordo

---

<sup>2</sup> Para uma análise mais aprofundada da visão convencional sobre a política fiscal, consultar o trabalho de Lopreato (2006), que realizou uma excelente síntese sobre sua evolução e, ainda, Oliveira (2009).

com esse novo pensamento, caso a política fiscal se mostre malsucedida nestes objetivos, os agentes racionais reverão suas expectativas sobre o comportamento das principais variáveis macroeconômicas, pondo em xeque a política econômica e dando início a um período de turbulências para a economia. Mais do que um compromisso, a exigência de equilíbrio das contas públicas tornar-se-ia, portanto, um *ato sagrado*, cujo desrespeito seria punido, impondo-se severos castigos econômicos ao país.

*Credibilidade e reputação* da política econômica, dois conceitos essenciais neste novo ideário, passaram a estar associados a uma política fiscal confiável e à condição de que o Estado, além de conseguir manter-se, aos olhos de seus credores, como bom pagador, contendo a relação dívida/PIB dentro de limites sustentáveis, seja capaz de administrar bem os fluxos anuais de suas receitas e gastos para não comprometer a trajetória daquela relação. Os resultados dos fluxos anuais (déficits ou superávits) transformam-se, assim, no farol que ilumina, no presente, a trajetória futura da dívida, sendo determinante para o sucesso ou insucesso da política econômica. Isso lhe confere uma aparente centralidade; mas, o que está em jogo, de fato, nesse caso, é a trajetória da relação dívida/PIB, que vai determinar a capacidade do Estado de continuar garantindo o processo de valorização do capital e o pagamento da riqueza financeira.

Não basta, no entanto, apenas o compromisso de que esses objetivos serão perseguidos, pois os agentes econômicos devem estar convencidos de que o governo tem essas metas como *objetivo sagrado, inescapável*. Por isso, passou-se a recomendar que estas adquiram o *status* de *leis, de instituições confiáveis*. Nesse campo, em que a influência da corrente neoinstitucionalista tornou-se dominante, o enquadramento do Estado nesse novo desenho da política fiscal conduziu, assim, a modificações na sua forma anterior de atuação, fechando canais que lhe davam flexibilidade na condução da política econômica e estabelecendo regras e procedimentos legais às quais deve se submeter e, rigorosamente, obedecer para ganhar credibilidade em suas ações e validar as expectativas dos agentes econômicos sobre o comportamento das variáveis econômicas.

Com isso, entraram em cena diversas regras (instituições), muitas formalizadas em lei, voltadas para este objetivo, como as de estabelecimento de limites para determinados gastos públicos (pessoal, investimentos, etc.), envolvendo os três poderes do Estado, de endividamento, de equilíbrio das contas públicas, de maior liberdade formal de atuação do Banco Central,

para que possa atuar de forma independente e não ser influenciado politicamente em suas ações de guardião da estabilidade monetária, etc. Foi nessa direção, que o Brasil se viu instado, em meio ao rápido crescimento da relação dívida/PIB, não somente a incluir, no modelo de estabilização, o compromisso com políticas de austeridade fiscal, mas de avançar na reforma das suas instituições, fortalecendo formalmente o controle sobre as finanças dos distintos níveis de governos, para garantir o atingimento das metas fiscais que assumiria no acordo com o FMI. É nesse contexto histórico e teórico que se pode situar a LRF, nos termos em que foi aprovada, a exigência feita pelo FMI como representante do capital financeiro e guardião da estabilidade econômica mundial, e mesmo a velocidade de sua tramitação pelas esferas do Poder Executivo e Legislativo.

#### **4. A LRF: instrumento de controle das finanças dos governos subnacionais**

A LRF foi concebida, na sua origem, como um instrumento de controle das finanças dos três níveis de governo — federal, estadual e municipal —, com o objetivo de tornar sua gestão fiscalmente responsável, a qual pressupõe, de acordo com sua própria redação, “a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites [estabelecidos para gastos, dívida, etc.]<sup>3</sup> Não é nenhum exagero afirmar, no entanto, que, em seus principais objetivos, a LRF transformou-se em um instrumento de controle das finanças dos governos subnacionais — estados e municípios —, deixando o Governo Federal, na prática, fora do alcance dos principais limites estabelecidos (de gastos e dívida) para garantir resultados, fiscalmente, responsáveis, de acordo com sua concepção.

No caso dos gastos com pessoal, por exemplo, o limite para a União foi de 50% da receita corrente líquida e de 60% para a dos estados e municípios. A maior dimensão do orçamento federal tornou o limite de 50%, praticamente, figurativo, já que os gastos da União com o funcionalismo do Poder Executivo situavam-se — e situam-se — entre 20% e 25% da Receita Corrente Líquida e, incluindo os demais poderes, entre 30% e 35%, não tendo exigido, portanto, nenhum esforço de ajuste para sua

---

<sup>3</sup> Lei Complementar n.º 101, de 4-5-2000, art. 1.º, § 1.º.

redução. Foi importante, contudo, na definição dos limites de gastos com pessoal tanto no Executivo (40,9%) como para os outros poderes (Legislativo, Judiciário e Ministério Público), que ficaram com os restantes 9,1%, não somente para envolver os últimos num eventual esforço de ajuste como para colocar uma trava à expansão de seus gastos nessa frente.

No caso dos governos estaduais e municipais, o esforço de ajuste foi considerável, já que era significativo o número dos que apresentavam relações GP/RCL maior que 60%, devido, em boa parte, ao inchaço das máquinas públicas por motivos eleitoreiros. Deve-se ressaltar, contudo, que a LRF apenas incorporou a legislação já existente sobre essa matéria, na forma da Lei Complementar n.º 96, de 31-5-1999 (Lei Camata II), inovando apenas na extensão de limites para os Outros Poderes.

Em se tratando do endividamento, o Poder Executivo Federal encaminhou para a Câmara dos Deputados, poucos meses depois de aprovada a LRF, projeto de lei para limitar a dívida mobiliária federal em 650% da receita corrente líquida (PL n.º 3.431, de 3-8-2000) e também um projeto de resolução do Senado para tratar da dívida consolidada das três esferas de governo (Mensagem n.º 54, de 3-8-2000), o qual terminou desdobrado em duas partes pela presidência do Senado: a da União, designada pela Mensagem 154, e a dos estados, Distrito Federal e municípios, pela Mensagem 154-A. A última foi aprovada em 20-12-2001, na forma da Resolução n.º 40 do Senado Federal, estabelecendo o limite de 2,0 para a relação Dívida Consolidada Líquida dos estados com a sua Receita Corrente Líquida (DCL/RCL) e de 1,2 para os municípios, bem como o cronograma de seu ajustamento até 2016. A da União, cujo limite seria de 3,5 a receita corrente líquida, atualmente, na forma do Projeto de Resolução do Senado n. 84, de 2007, até hoje não foi votada.<sup>4</sup>

Livre, em certa medida, dos limites estabelecidos para estados e municípios, o maior compromisso do governo federal foi o de garantir, a partir de 1999, a geração de superávits primários elevados para o conjunto do setor público — Governo Central, estados e municípios e empresas estatais — para reverter/impedir o crescimento descontrolado da relação dívida/PIB, metas fiscais no entanto, que não foram estabelecidas na LRF, diferentemente, por exemplo, do que ocorreu com o Tratado de Maastricht da União Europeia. Inicialmente, as metas fizeram parte do acordo com o

---

<sup>4</sup> Para boa parte dessas informações, ver o trabalho já citado de Afonso (2010).

FMI, que se prolongou até 2005, e foram incluídas — e continuam sendo — na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA), com o Governo Federal tendo assegurado que a contribuição prevista para o conjunto dos estados e municípios para o resultado previsto seria dada pela obrigatoriedade de que estes teriam de economizar parte de suas receitas para pagar os encargos de sua dívida com a União, que havia sido negociada anteriormente, sob pena de sofrerem bloqueios/retenção caso isso não ocorresse. Aliás, a forma de relacionamento da União com os governos subnacionais no campo das relações financeiras, que passou a ser predominante desde a segunda metade da década de 1990, ajuda a entender não somente por que o compromisso assumido de geração de elevados superávits primários obteve êxito, mas também, em boa parte, por que a LRF se mostrou bem-sucedida no controle das finanças dos governos subnacionais.

Do diagnóstico realizado à época do Plano Real, em sua primeira fase, sobre a situação das contas públicas no Brasil, concluíram-se serem os estados e municípios os principais motores dos desequilíbrios existentes, não apenas por seus elevados níveis de endividamento, e, como consequência, pelos elevados encargos financeiros que este representava, mas também devido ao seu descontrole no campo fiscal, dados os déficits primários em que vinham incorrendo e que se prolongaram até 1998. Uma solução para o estoque de suas dívidas repontava, assim, como necessária para reverter este quadro, mas insuficiente se não fechados seus principais canais de financiamento, os bancos estaduais, e se não fossem, também, criados mecanismos para controlar seu nível de gastos.

Isso implicava, na prática, modificar a forma de relacionamento entre o Governo Federal e os governos subnacionais, a qual, historicamente, foi de acomodação e de socorro financeiro prestado pelo primeiro para resolver as crises que os atingiam, o que os levavam a administrar suas finanças praticamente sem restrições orçamentárias. Exercer maior controle sobre suas finanças e endividamento e substituir essa disciplina fiscal frouxa por outra em sentido oposto, marcada por compromissos com a austeridade e equilíbrio de suas contas, significava dar nova feição ao federalismo brasileiro e estreitar a autonomia dos entes subnacionais. Mas se alguma resistência poderia ser colocada a essa iniciativa do Governo Federal, essa sucumbiu ante as grandes dificuldades que estes enfrentavam, à época, com a implosão do regime fiscal e financeiro anteriormente vigente,

permitindo que, gradualmente, esses mecanismos de controle fossem sendo aprovados. Assim, entre 1995 e 1998, assistiu-se à montagem de uma nova institucionalidade, que terá na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), aprovado no ano 2000, seu ponto culminante, que permitirá, ao Governo Federal, exercer um controle hierárquico sobre as finanças dos governos subnacionais, conforme aponta Vargas (2006).

De um lado, as Leis Camata I (LC 82, de 27-3-1995) e II (LC 96, de 31-5-1999) limitaram os gastos com pessoal das administrações públicas, regulamentando artigo da Constituição de 1988 sobre essa matéria. De outro, o Governo Federal aprovou, em 1995, o “Programa de Ajuste Fiscal dos Estados” e, entre 1996 e 1998, o “Programa de Incentivo à Redução do Setor Público na Atividade Bancária (Proes)” e fez a “Renegociação Global da Dívida Estadual e Municipal”, exigindo, como contrapartida, desses governos, compromisso com políticas de austeridade fiscal, saneamento e privatização dos bancos estaduais, ao mesmo tempo que estabeleceu limites, condições e regras para a contratação de empréstimos e endividamento. A LRF foi, assim, o ponto culminante da montagem dessa nova institucionalidade, que estreitou a autonomia dos governos subnacionais no campo das relações financeiras e fiscais e garantiu seu engajamento nos programas de ajustamento, situando-se como o divisor de águas entre o período anterior da prática de um regime fiscal frouxo e o da disciplina fiscal forte, que surgiu com o novo paradigma teórico, em que o Estado e a política fiscal devem atuar como esteios da estabilização e como contribuintes da eficiência do mercado, sendo-lhes negado o papel intervencionista de influência keynesiana (Vargas, 2006; Oliveira, 2007).

## **5. Os frutos e resultados da LRF depois de dez anos**

Do ponto de vista fiscal, o esforço que teve início em 1999 tornou o Brasil um produtor de superávits fiscais primários do setor público, sempre em níveis superiores a 3% do PIB, como mostra a Tabela 1, à exceção de 2009 e 2010, quando a crise do crédito *subprime* derrubou o crescimento do PIB, encolheu as receitas tributárias e exigiu ampliação dos gastos governamentais. De sua parte, o Governo Central passou a gerar superávits superiores a 2% do PIB, mas foram os governos subnacionais — estados e municípios — que apresentaram *performance* mais espetacular, substituindo os déficits primários em que vinham incorrendo por superávits próximos de 1% do PIB, muito como resultado dos ajustes que tiveram de

realizar em suas contas e da obrigatoriedade de economizarem recursos para o pagamento dos juros da dívida com a União. Da mesma maneira, as empresas estatais contribuíram expressivamente para os resultados alcançados, principalmente até 2001, quando começaram a ter sua participação reduzida, devido, entre outras razões, à diminuição de seu plantel decorrente do processo de desestatização.

Esse esforço não foi suficiente, contudo, para pôr fim aos déficits nominais, como proporção do PIB, embora estes tenham declinado significativamente em relação aos níveis registrados em 1998 e 1999, quando as taxas de juros foram mantidas em níveis estratosféricos, devido à instabilidade que marcou o período. De qualquer maneira, cabe destacar a queda da responsabilidade dos estados e municípios nesse desequilíbrio, especialmente após 2004, quando os efeitos dos ajustes de suas finanças começaram a se manifestar com maior força.

Tabela 1. Necessidades de financiamento do setor público. Conceitos: primário e nominal, 1998-2010 (em % do PIB)

| Ano  | Governo Central |         | Estados e municípios |         | Estatais |         | Setor público |         |
|------|-----------------|---------|----------------------|---------|----------|---------|---------------|---------|
|      | Primário        | Nominal | Primário             | Nominal | Primário | Nominal | Primário      | Nominal |
| 1998 | -0,55           | 5,40    | 0,19                 | 2,01    | 0,35     | 0,52    | -0,02         | 7,93    |
| 1999 | -2,36           | 6,87    | -0,21                | 3,17    | -0,66    | -0,07   | -3,23         | 9,98    |
| 2000 | -1,85           | 3,13    | -0,54                | 2,08    | -1,06    | -0,74   | -3,47         | 4,48    |
| 2001 | -1,68           | 3,41    | -0,80                | 1,86    | -0,89    | -0,52   | -3,38         | 4,76    |
| 2002 | -2,16           | 5,87    | -0,72                | 3,48    | -0,33    | 0,26    | -3,21         | 9,61    |
| 2003 | -2,28           | 2,31    | -0,81                | 1,59    | -0,25    | -0,11   | -3,34         | 3,79    |
| 2004 | -2,70           | 1,22    | -0,90                | 1,75    | -0,20    | -0,35   | -3,81         | 2,62    |
| 2005 | -2,59           | 3,20    | -0,99                | 0,25    | -0,34    | -0,28   | -3,93         | 3,17    |
| 2006 | -2,16           | 3,05    | -0,83                | 0,70    | -0,24    | -0,30   | -3,24         | 3,45    |
| 2007 | -2,23           | 2,15    | -1,13                | 0,48    | -0,02    | -0,03   | -3,37         | 2,59    |
| 2008 | -2,37           | 0,93    | -1,02                | 1,17    | -0,15    | -0,10   | -3,54         | 2,01    |
| 2009 | -1,35           | 3,32    | -0,67                | -0,07   | -0,03    | -0,02   | -2,05         | 3,23    |
| 2010 | -2,15           | 1,25    | -0,56                | 1,31    | -0,06    | 0,00    | -2,78         | 2,56    |

Fonte: Ipeadata; acesso em 24-2-2012; Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil. Déficit (+); superávit (-).

A Tabela 2, que mostra a evolução da dívida líquida do setor público, como proporção do PIB, revela que os ajustes realizados não conseguiram reconduzi-la ao nível registrado em 1998 (38,9%) e, menos ainda, ao de 1994 (30%), mas têm impedido seu crescimento descontrolado. Tal comportamento explica-se pelo fato de que a dívida é influenciada por fatores sobre os quais as autoridades econômicas não detêm controle, como

o câmbio, os juros, a inflação, os passivos contingentes, muitos dos quais foram exacerbados no quadro de crise e instabilidade que marcaram alguns períodos dessa década, tornando os superávits primários insuficientes para conduzir a uma melhora significativa da relação dívida/PIB. De qualquer forma, é importante destacar que os governos subnacionais conseguiram, no período em análise, reduzir sua participação no endividamento público de 34%, em 1998/99, para 30,4%, em 2010, enquanto a do Governo Central aumentou de 60% em 1998 para próximo de 68% em 2010.

Alguns indicadores do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, divulgados pela STN/MF, relacionados na Tabela 3, confirmam a melhora ocorrida em suas finanças, como resultado dos ajustes realizados tanto por força do contrato da dívida com a União como para o seu enquadramento nos termos e limites estabelecidos na LRF. Como se percebe de seu exame, a relação dívida financeira/receita líquida real caiu, para o seu conjunto, de 2,18 para 1,58 no mesmo período; o número de estados com relação dívida/receita líquida real = 1 aumentou de 8 para 18, enquanto o serviço líquido da dívida caiu de 35,6% para 10,4%. Por sua vez, o déficit primário de 1998 transformou-se em superávit, já a partir de 1999, e continuou crescendo nos anos seguintes, atingindo R\$ 26 bilhões em 2008. As despesas com pessoal, como proporção da receita corrente líquida, caíram, na média, de 68,19%, em 1998, para 53,93%, em 2009.<sup>5</sup>

Tabela 2. Dívida líquida do setor público, por segmentos, 1998-2010 (em % do PIB)

| Ano  | Governo Central | Estados e municípios | Estatais | Setor público |
|------|-----------------|----------------------|----------|---------------|
| 1998 | 23,3            | 13,2                 | 2,4      | 38,9          |
| 1999 | 27,3            | 14,7                 | 2,5      | 44,5          |
| 2000 | 28,5            | 15,0                 | 2,0      | 45,5          |
| 2001 | 31,6            | 17,6                 | 2,8      | 52,0          |
| 2002 | 37,9            | 19,8                 | 2,6      | 60,4          |
| 2003 | 34,0            | 18,6                 | 2,2      | 54,8          |
| 2004 | 31,0            | 18,1                 | 1,5      | 50,6          |
| 2005 | 30,9            | 16,3                 | 1,2      | 48,4          |
| 2006 | 31,1            | 15,4                 | 0,9      | 47,3          |
| 2007 | 30,7            | 14,0                 | 0,8      | 45,5          |
| 2008 | 24,2            | 13,8                 | 0,8      | 38,9          |
| 2009 | 29,7            | 12,9                 | 0,8      | 43,4          |
| 2010 | 27,4            | 12,3                 | 0,7      | 40,4          |

Fonte: Ipeadata; acesso em 25-2-2011; Oliveira (2009).

<sup>5</sup> Os dados-síntese da Secretaria do Tesouro Nacional (STN/MF) sobre essas variáveis da LRF só se encontravam disponíveis, no início de 2012, até o ano de 2009

Tabela 3. Indicadores do Programa de Ajuste Fiscal dos Estados, Brasil, 1998-2009

| Ano  | Dívida financeira/LRL (%) | Número de estados com DF/RLR < 1 | Serviço líquido da dívida/RLR (%) | Resultado primário | Despesa com pessoal/RLR (%) |
|------|---------------------------|----------------------------------|-----------------------------------|--------------------|-----------------------------|
| 1998 | 2,18                      | 8                                | 35,6                              | -25.923            | 68,2                        |
| 1999 | 2,33                      | 6                                | 31,0                              | 3.893              | 65,9                        |
| 2000 | 2,23                      | 7                                | 17,4                              | 12.657             | 59,7                        |
| 2001 | 2,17                      | 8                                | 12,3                              | 12.547             | 58,4                        |
| 2002 | 2,07                      | 8                                | 14,3                              | 18.549             | 57,4                        |
| 2003 | 2,32                      | 8                                | 13,2                              | 16.687             | 58,3                        |
| 2004 | 2,22                      | 10                               | 12,2                              | 18.294             | 55,0                        |
| 2005 | 2,01                      | 12                               | 11,4                              | 21.453             | 52,7                        |
| 2006 | 1,82                      | 14                               | 12,5                              | 20.498             | 54,2                        |
| 2007 | 1,66                      | 16                               | 10,8                              | 27.683             | 53,4                        |
| 2008 | 1,58                      | 16                               | 10,2                              | 23.363             | 51,3                        |
| 2009 | 1,58                      | 18                               | 10,4                              | 11.769             | 53,9                        |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional/MF. Programa de Ajuste Fiscal dos Estados.

\* R\$ milhões de 2009 (IGP-DI médio de 2009): déficit (-); superávit (+).

São resultados, inegavelmente, apreciáveis do ajuste imposto e realizado pelos governos subnacionais a partir do final da década de 1990, visando a adequarem-se ao novo receituário prescrito para a política fiscal, ao controle de suas finanças pelo Governo Federal e às exigências da LRF. Não sem razão, os frutos gerados com a implementação da LRF no Brasil são, reconhecidamente, considerados bem-sucedidos, do ponto de vista fiscal, tanto por analistas nacionais como internacionais, embora haja consenso de que ainda há necessidade de aprimoramento de vários de seus pontos.

Ter-Minassian (2010), por exemplo, em palestra realizada em Brasília, em comemoração aos dez anos da LRF, reconhece ter sido “a sua implementação exitosa”, mas não deixa de identificar algumas deficiências que precisam ser corrigidas para o bem da disciplina fiscal. Entre essas, aponta: a necessidade de se fixar o teto da dívida da União; de fechamento de canais de criação de despesas quase fiscais por parte das instituições financeiras públicas, que continuam mantidas fora do alcance da LRF, tal como o BNDES; melhor definição das despesas com pessoal e das receitas correntes líquidas, cuja imprecisão conceitual tem mantidas abertas as portas para a prática da “contabilidade criativa” por parte dos governantes para melhorar os resultados alcançados; maior rigor, também, na definição do resultado primário, cujas mudanças, no tempo, têm enfraquecido a disciplina orçamentária; necessidade de criação do Conselho de Gestão

Fiscal; e, embora não a última; maior exigência no cumprimento dos requisitos de transparência dos entes federativos.

O fato é que, embora a Lei de Responsabilidade Fiscal possa ser considerada um marco institucional no disciplinamento das contas públicas no Brasil, pelos bons resultados que sua implementação tem gerado, principalmente, entre os governos subnacionais, além de seu alcance não ter ainda conseguido transpor o umbral que protege o Governo Federal de seus efeitos, continuam abertos canais não somente que permitem a maquiagem dos resultados alcançados, mas também que enfraquecem o compromisso com a disciplina fiscal. Sem entrar no mérito dos objetivos para os quais foi criada e do que pode representar para a implementação de políticas essenciais de responsabilidade do Estado para a sociedade, é essencial, para torná-la um instrumento mais eficiente de gestão equilibrada e responsável dos recursos públicos, continuar avançando em sua reforma.

Do ponto de vista estritamente fiscal, a LRF pode ser considerada exitosa, tendo dado respostas extremamente positivas para o controle principalmente das finanças dos governos subnacionais e, portanto, atendido as exigências do novo paradigma teórico. O fato, entretanto, é que o país continua carente, *inter alia*, de uma profunda revisão de seu modelo de federalismo, o qual enfraquecido com as mudanças institucionais realizadas na década de 1990 para acomodar essas novas exigências do capital financeiro, ainda não foi contemplado com reformas que abram novos caminhos para que este reencontre seu equilíbrio, dando condições aos governos subnacionais de melhorar sua capacidade de financiamento, comprometida com o rigoroso cumprimento da LRF, para suprir adequadamente as demandas da sociedade por políticas públicas.

### **Referências**

- AFONSO, José Roberto. *Responsabilidade Fiscal no Brasil: uma memória da Lei*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2010 (FGV Projetos).
- BANCO CENTRAL. *Relatório anual de 2010*. Brasília: Banco Central do Brasil, 2011; acesso na internet em 31-1-2012.
- LOPREATO, Francisco L. C. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp. Texto para discussão n.º 119, 2006.
- OLIVEIRA, Fabrcio Augusto. *Economia e política das finanças públicas no Brasil: um guia de leitura*. São Paulo: Hucitec, 2009.

- OLIVEIRA, Fabrício Augusto & NAKATANI, Paulo. The Real Plan: price stability with indebtness. *International Journal of Political Economy*, Nova York, vol. 30, n.º 4, pp. 13-31, 2003.
- . *Teorias da federação e do federalismo fiscal: o caso do Brasil*. Belo Horizonte: Escola de Governo/Fundação. Texto para discussão n.º 43, 2007.
- TER-MINASSIAN, Teresa. *A Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira em uma perspectiva internacional*. Brasília. Palestra realizada no Seminário IDP/FGV, em 4-5-2010.
- VARGAS, Neide César. *Estados no Brasil e o controle fiscal e financeiro pela União no pós-Real*. Doutorado. Campinas: Instituto de Economia/Unicamp, 2006.

### **Resumo**

Este trabalho procura resgatar a trajetória da Lei de Responsabilidade Fiscal desde a sua criação, bem como o contexto histórico e as razões, inclusive teóricas, que conduziram à sua elaboração e aprovação, procurando demonstrar que, embora, aparentemente, voltada para exercer o controle mais efetivo das contas dos governos, em geral, a Lei de Responsabilidade Fiscal tem sido, na prática, um instrumento de controle dos governos subnacionais, o qual, somado a outras iniciativas que surgiram na década de 1990, deu outra conformação à questão federativa no país.

Palavras-chave: Lei de Responsabilidade Fiscal. Finanças públicas. Gestão fiscal responsável.

### **Abstract**

This paper seeks to uncover the history of the Fiscal Responsibility Law since its inception, as well as the historical background and reasons, including theoretical, leading to the preparation and approval, seeking to demonstrate that, although apparently aimed to exert control over effective audit of governments in general, the Fiscal Responsibility Law has been in practice an instrument of control of subnational governments, which, coupled with other initiatives that have emerged in the 1990s, gave another conformation to federal matters in the country.

Keywords: Fiscal Responsibility Law. Public finance. Responsible fiscal management.



# ASSENTAMENTOS RURAIS E A ESTRUTURA FUNDIÁRIA NA REGIÃO CACAUEIRA DA BAHIA

SÉRGIO RICARDO RIBEIRO LIMA\*  
ANDRÉA DA SILVA GOMES\*\*

## 1. Introdução

A microrregião Ilhéus-Itabuna, conhecida por região cacauzeira, é formada por 41 municípios, com uma área de 19.542 km<sup>2</sup> e uma população, em 2007, de 1.081.803 habitantes (IBGE, 2010). A economia sul-baiana esteve sustentada, até a década de 80, predominantemente, na lavoura cacauzeira desenvolvendo-se em grandes propriedades e sob relação de produção capitalista, prevalecendo os regimes de assalariamento e moradia, até a década de 1960.<sup>1</sup>

Na década de 1970, a atividade cacauzeira teve um avanço significativo na produção, resultante do uso intensivo de insumos químicos, da descoberta de mudas mais produtivas e resistentes às pragas (Ceplac, 1974; Rios, 1994), implicando a expansão da área plantada. Todavia, em meados da década de 1980, fatores adversos, tais como, queda dos preços da amêndoa de cacau no mercado internacional, concorrência de outros países produtores, fatores climáticos (estiagem prolongada), associados ao surgimento e à disseminação da vassoura-de-bruxa (*Crinipellis perniciosá*), no final dos anos de 1980, levaram, na primeira metade da década de 1990, a uma inflexão da atividade cacauzeira (Ramalho & Targino, 2003; Trevizan, 1996; 1998). Na realidade, o aparecimento da vassoura-de-bruxa,

---

\* Professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Catarina (Uesc), <srlicardo@uesc.br>.

\*\* Professora adjunta do Departamento de Ciências Econômicas da Universidade Estadual de Santa Catarina (Uesc), <asgomesbr@yahoo.com.br>.

<sup>1</sup> O Estatuto do Trabalhador Rural, estendendo os direitos aos trabalhadores do campo, e a modernização no cultivo levou à substituição do assalariado e do morador pelos regimes de empreitada e diária, com a predominância do primeiro. Com a crise da cacauicultura, emergem "novas" relações de trabalho, convivendo simultaneamente e/ou superando uma em favor de outra, conforme as conveniências dos proprietários e as circunstâncias econômicas.

em 1989 foi o fato que desencadeou o colapso da lavoura cacaueteira, alastrando-se por toda a região. O resultado mais visível da crise foi a desativação das fazendas de cacauete e a consequente dispensa de grande contingente de trabalhadores.

A crise da atividade cacaueteira ocasionou mudanças significativas na paisagem agrária — surgimento dos assentamentos rurais — e na dinâmica econômica regional, com o aparecimento de novas relações de trabalho, diversificação produtiva (agrícola, industrial e serviços). Refletiu-se, profundamente, na sociedade — até então sustentada na lavoura cacaueteira —, no desemprego, na queda do nível de renda, no êxodo rural, no inchaço das principais cidades da região (Ilhéus e Itabuna) e nos conflitos sociais gerados pela emergência da organização e mobilização dos trabalhadores desempregados na luta pela reforma agrária, apoiados por movimentos sociais, partidos políticos, igreja e sindicatos. Para Trevizan (1996) e Costa (1996), a luta pela terra na região esteve associada à crise da atividade cacaueteira.

O desfecho da crise favoreceu o surgimento e avanço de movimentos sociais ligados à terra, a exemplo do Movimento de Luta pela Terra (MLT) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem-Terra (MST) período no qual emergem, na região, as ocupações de fazendas desativadas e, consequentemente, formação dos assentamentos rurais, que se estendeu por toda as décadas de 1990 e 2000. Na década de 1990, a paisagem foi marcada pela expansão dos acampamentos de reforma agrária, ao longo das rodovias que cruzam a região. Quanto à década de 2000, a formação dos assentamentos manteve-se paralelo à década de 1990, embora no que se refere a área desapropriada tenha caído. Um destaque é que as ocupações de terras pelo MST na região declinaram durante o período do governo do presidente Lula.<sup>2</sup>

Diante desse contexto, este estudo procura evidenciar a relação entre a crise da região cacaueteira e o comportamento da estrutura fundiária. O estudo abrange o período entre a década de 1990, quando é deflagrada a crise, e a década de 2000, auge das ocupações.

---

<sup>2</sup> A importância dessa constatação reside no fato de a imagem dos movimentos de luta pela terra estar vinculada, de alguma forma, ao Partido dos Trabalhadores (PT), que apoiou a candidatura do presidente “Lula”. De acordo com o coordenador de um dos assentamentos de reforma agrária da região, não houve mudanças significativas nas questões relativas à terra e ao crédito para agricultura familiar, se comparado ao governo anterior do presidente FHC; o MST com Lula não se mobilizou, o que pode evidenciar uma relação paternalista com o governo. Daí, a frustração da reforma agrária partida de um governo no qual o movimento depositou toda esperança.

## **1. A modernização da economia cacaueira e seus impactos sobre a estrutura fundiária e as relações de trabalho**

A Comissão Executiva do Plano da Lavoura Cacaueira (Ceplac) foi criada em 1957, período em que os aportes tecnológicos da revolução verde, mediante o Sistema Nacional de Crédito Rural, foram estendidos à agricultura exportadora. Nesse sentido, a criação da Ceplac coincide com a época da proposta de modernização da agricultura. Na realidade, a instituição foi criada para dar continuidade ao processo de acumulação de capital no setor, ao mesmo tempo que socorreu os (grandes) produtores de cacau endividados, público-alvo da instituição.

O plano de modernização da lavoura cacaueira abrangeu, especificamente, duas frentes: a aplicação intensiva de adubos químicos e a utilização de novas variedades de cacauzeiros, pondo em prática durante a década de 1960, cujos resultados apareceram durante a década de 1970 até a primeira metade da década de 1980. Na década de 1970, a produção da lavoura cacaueira no Brasil apresentou saltos significativos (Ceplac, 1975; Rios, 1994).

Houve intensa exploração do trabalhador cacauzeiro, processo que simbolizou a lei geral da acumulação capitalista, exposta por Marx (1983), pois, se, de um lado, a lavoura foi responsável pela riqueza da elite burguesa, por outro, manteve esses trabalhadores na miséria.

A citação que segue é bastante ilustrativa do comportamento da economia cacauzeira:

A concentração fundiária é observada como uma constante no processo de apropriação do espaço agrário baiano. Percebe-se um crescimento gradativo da concentração fundiária na referida escala temporal, com destaque para a década de 70, no qual se verificou-se maior inserção do capital no campo brasileiro, direcionado por uma política agroexportadora que esfacelou a pequena propriedade sustentada pela agricultura familiar, impulsionando, conseqüentemente, a concentração de terras pelos grandes latifúndios (Incra, 2005, p. 27).

O destaque para a década de 1970 a que alude o texto acima é o período no qual se refletiu os resultados do pacote tecnológico (especificamente aplicação de insumos), por meios da política de modernização

posta em prática pela Ceplac. Assim, muitos desses fazendeiros chegaram à região com capital significativo para contratar trabalhadores, a fim de desmatar as florestas densas e iniciarem o plantio de cacau.

## 2. Crise e precarização das condições de trabalho

A crise da cacauicultura levou ao desemprego e à alteração nas relações de trabalho. A dispensa da fazenda expôs os trabalhadores e suas famílias a uma situação desesperadora, pois a decadência da atividade anulou qualquer perspectiva de trabalho e a urgente necessidade de, no mínimo, se alimentarem. As “novas” relações de trabalho mantiveram a mesma situação de exploração e precarização do trabalho.

Depoimentos de estudiosos e dos próprios trabalhadores sobre a situação da força de trabalho na lavoura cacauieira são ilustrativos da situação de exploração vivenciada. Deméter (1997, p. 8) aponta, em seu estudo, os primeiros sinais da crise sobre a classe trabalhadora:

Inicia-se, portanto, a partir de meados da década de 80, o que vem sendo denominado de “crise do cacau”, a qual persiste até hoje e tem nos trabalhadores rurais assalariados sua principal vítima, uma vez que o desemprego e a migração para as favelas urbanas passaram a fazer parte do dia a dia dessas pessoas.

Os produtores de cacau que continuaram na atividade tiveram de mesclar diferentes modalidades de regimes de trabalho, utilizando basicamente três: o arismo, a parceria e o contrato.

O *arismo* é um regime de trabalho no qual um trabalhador (e sua família) — de confiança do fazendeiro — fica responsável por todos os trabalhos e serviços em uma determinada área de cacau; geralmente, de cinco a oito hectares.

Historicamente conhecida, a *parceria* é uma relação de trabalho na qual, no caso da região cacauieira, o trabalhador produz na terra do proprietário, utilizando seus instrumentos de trabalho, dividindo, *em tese*, meio a meio o resultado da produção com o proprietário. Desenvolveu-se, paralelamente, com o *arismo*. A utilização da parceria, após a crise, foi, justamente, outro artifício usado pelo proprietário para livrar-se das obrigações trabalhistas, cabendo ao parceiro, apenas, a suposta participação

no resultado da produção conforme, caso a caso, a forma como fosse acordada a parceria.

O *contrato*, também utilizado na região cacauceira, após a crise, coexistindo com o arismo e com a parceria, é um regime de trabalho acordado entre proprietário e trabalhador para um período de, geralmente, três anos, em que o trabalhador assume a responsabilidade por uma determinada área para cultivo, em cuja vigência pode estar sujeito aos mais variados serviços da fazenda. Atualmente, predomina o *contrato*, ou o que comumente se chama de *contratista*.

Para Trevizan (1996, p. 10), o “contrato” ou o “trabalhador por contrato”<sup>3</sup> é uma relação de trabalho que “se destina a atender uma necessidade específica, sazonal, mas que, enquanto o contrato vigorar, o trabalhador estará sujeito a qualquer atividade que ocorra na fazenda”. Nesse sentido, enfatiza ainda o autor, essa relação de trabalho

veio contribuir para apressar o processo de desestabilização da força de trabalho ao nível regional, juntando-se ao engodo da “modernização da economia” em nível nacional, e tirando do trabalhador os benefícios das conquistas sociais que lhe proporcionava o trabalho estável (pp. 10-1).

#### *A inflexão do processo: auge e decadência*

O auge do processo de acumulação de capital estendeu-se até a segunda metade dos anos de 1980, como resultado dos investimentos realizados anteriormente. Simultaneamente, alguns acontecimentos sequenciados, paulatinamente, desencadearam uma série de episódios em cadeia. Primeiro, uma estiagem prolongada, no início dos anos 1980, trouxe danos à produção. Posteriormente, por volta de meados da mesma década, produtores da Costa do Marfim acirram a concorrência com o Brasil, com custos mais baixos e maior produtividade. Os preços em queda vão estar mais favoráveis aos marfinenses, comprometendo, por outro lado, a lucratividade dos produtores baianos. Aliás, estudiosos da Ceplac mostraram que a relativa baixa da produtividade da lavoura esteve associada a dois fatores

---

<sup>3</sup> O trabalhador por contrato é aquele regime de trabalho intermediário entre a moradia e a empreitada. Ou seja, acorda-se um contrato entre proprietário e trabalhador, sem vínculos nem direitos trabalhistas, em cuja vigência o trabalhador está sujeito aos mais variados serviços da fazenda.

complementares, fundamentalmente: envelhecimento dos pés de cacau<sup>4</sup> e o uso intensivo de agrotóxicos.

Para completar o quadro de reveses, a vassoura-de-bruxa ataca a lavoura de cacau, no final da década de 1980, estendendo-se por toda a primeira metade da década de 1990. A sociedade cacauzeira entrou numa situação de frustração e desalento, nunca vista antes. A queda abrupta na produção foi acompanhada do baixo volume das exportações e do valor exportado, o que acentuou o endividamento dos produtores (Ramalho & Targino, 2003).

Um dos aspectos ilustrativos do reflexo da crise sobre a sociedade é sentido, por um lado, pelo movimento de migração rural-urbana no período considerado; e por outro, pelas organizações dos movimentos de luta pela terra na região. Esses dois processos se complementam.

Com relação à migração rural-urbana, observa-se queda da população rural em todos os municípios (com exceção de Ilhéus), o que reflete a dimensão da crise. A crise da cacauicultura associada ao avanço do turismo em Porto Seguro e Ilhéus foi uma possível explicação da forte migração para esses dois municípios. No município de Itabuna, o crescimento urbano foi, proporcionalmente, maior que a queda da população rural em virtude de ter absorvido população dos municípios vizinhos, dada sua importância nos setores de comércio e de serviços, e, também, em função de sua área rural ser, relativamente, exígua em face da área urbana, o que já prevalecia uma concentração urbana.

Tabela 1. Variação da população rural e urbana nos municípios mais atingidos pela vassoura-de-bruxa

| Municípios     | 1980   |        |         | 2000   |         |         | % 1980/2000 |        | Evasão/Aumento<br>1980/2000 |         |
|----------------|--------|--------|---------|--------|---------|---------|-------------|--------|-----------------------------|---------|
|                | Rural  | Urbana | Total   | Rural  | Urbana  | Total   | Rural       | Urbana | Rural                       | Urbana  |
| Arataca        | 11.552 | 4.237  | 15.789  | 5.740  | 5.451   | 11.191  | -49,7       | +28,6  | -5.812                      | +1.214  |
| Aureliano Leal | 8.030  | 8.582  | 16.612  | 3.200  | 13.778  | 16.978  | -39,8       | +60,5  | -4.830                      | +5.196  |
| Buerarema      | 15.087 | 10.546 | 25.633  | 2.880  | 16.249  | 19.129  | -424,0      | +54,0  | -12.207                     | +5.703  |
| Camacã         | 25.968 | 15.252 | 41.220  | 6.760  | 24.282  | 31.042  | -384,0      | +59,2  | -19.208                     | +9.030  |
| Canavieira     | 27.781 | 15.160 | 42.941  | 8.974  | 26.161  | 35.135  | -309,6      | +72,5  | -18.807                     | +11.001 |
| Coaraci        | 11.142 | 16.633 | 27.775  | 4.582  | 23.804  | 28.386  | -243,1      | +43,1  | -6.560                      | +7.171  |
| Ilhéus         | 51.247 | 82.112 | 133.359 | 59.985 | 161.898 | 221.883 | +17,0       | +97,1  | +8.738                      | +79.786 |
| Ipiáu          | 11.919 | 27.887 | 39.806  | 5.693  | 37.899  | 43.592  | -209,3      | +35,9  | -6.226                      | +10.012 |

segue

<sup>4</sup> Aponta-se como um dos mais significativos fatores de propagação da vassoura-de-bruxa a grande quantidade de pés de cacau com mais de oitenta anos de idade, que, a partir da forte utilização de insumos químicos, ficaram suscetíveis ao fungo.

| Municípios   | 1980   |         |         | 2000   |         |         | % 1980/2000 |          | Evasão/Aumento<br>1980/2000 |         |
|--------------|--------|---------|---------|--------|---------|---------|-------------|----------|-----------------------------|---------|
|              | Rural  | Urbana  | Total   | Rural  | Urbana  | Total   | Rural       | Urbana   | Rural                       | Urbana  |
| Itabuna      | 15.984 | 140.089 | 156.073 | 5.568  | 190.888 | 196.456 | -287,0      | +36,2    | -10.416                     | +50.799 |
| Itajuípe     | 12.375 | 13.024  | 25.399  | 6.397  | 16.113  | 22.510  | -93,4       | +23,7    | -5.978                      | +3.089  |
| Mascote      | 18.104 | 1.284   | 19.388  | 4.243  | 11.929  | 16.182  | -326,7      | +829,0   | -13.861                     | +10.645 |
| Porto Seguro | 40.995 | 5.834   | 46.829  | 16.108 | 79.557  | 95.665  | -154,5      | +1.263,7 | -24.887                     | +73.723 |
| Ubaitaba     | 6.707  | 9.555   | 16.262  | 5.281  | 18.550  | 23.831  | -21,3       | +94,1    | -1.426                      | +8.995  |
| Uruçuca      | 12.487 | 10.002  | 22.489  | 6.133  | 14.137  | 20.300  | -103,6      | +41,3    | -6.354                      | +10.298 |

Fonte: Rocha, 2006; elaboração e adaptação do autor, 2011.

Em termos percentuais, a migração rural foi, excessivamente, alta para nove municípios, entre 100 e 500%, destacando-se quatro municípios com percentuais acima de 300%. Mas o destaque maior foram os índices de concentração urbana, resultante do êxodo rural, tendo destaque significativo em Porto Seguro, quando a população urbana passa de, aproximadamente, 6.000 para 79.500 pessoas, no período considerado. Segue o município de Mascote, com acréscimo acima de 800%; Ilhéus e Ubaitaba quase dobram sua população. Ilhéus foi o único município que apresentou crescimento na população rural. Isso, talvez, se explique em decorrência de sua extensa área rural, com grande concentração de fazendas de cacau desativadas e onde foram significativo os movimentos de ocupação de terras.

Com relação a esses municípios, receptores de mão de obra, decorrentes da crise cacauceira, observa-se concomitante crescimento abrupto da violência, da insegurança e do fluxo de drogas, resultante do aumento do desemprego e da pobreza, que, por sua vez, refletiram a incapacidade desses municípios de absorver um contingente significativo populacional de desempregados, dada a infraestrutura existente.

A falta de perspectiva de trabalho para esse grande contingente de trabalhadores que acorreram para os centros urbanos — visto que são trabalhadores que passaram parte significativa de suas vidas trabalhando no campo — será responsável pela iniciativa de organização e mobilização políticas ao lado dos movimentos sociais ligados à terra que resultaram na formação de acampamentos e ocupações de fazendas desativadas.

### 3. A emergência dos movimentos sociais de luta pela terra na região cacauceira

A vassoura-de-bruxa espalhou-se por toda a lavoura cacauceira. Surpreendida diante do imediato surgimento e proliferação do fungo, a Ceplac

nada pôde fazer e os fazendeiros abandonaram os cacauais, desempregando contingente expressivo de trabalhadores. Costa (1996) sintetiza o contexto econômico e social da região nos seguintes termos:

O agravamento dos conflitos sociais no campo, ocorridos na região a partir da década de 80, como reflexo imediato da crise do cacau, tornou-se assunto constante nos meios de comunicação local. Esta questão passou a fazer parte do cotidiano das pessoas, e trouxe para o conjunto da sociedade novos problemas: favelização, aumento do desemprego, crescimento da violência urbana e rural (p. 6).

O processo acima descrito que resultou na favelização, e a violência alastrou-se para vários municípios cacaueiros, atingindo, fundamentalmente, Ilhéus, Itabuna e Porto Seguro, embora este último não faça parte da região cacaueira. Até então, não se tem um levantamento preciso do número de pessoas desempregadas, mas aponta Pimenta (2000) algo em torno de 200.000 trabalhadores.

O aparecimento dos movimentos sociais ligados à terra na região e consequente formação dos acampamentos e assentamentos rurais foi decorrente da infestação da vassoura-de-bruxa. Trevizan (1998), ao estudar a relação entre a crise cacaueira e o movimento de luta pela terra, aponta que

Na década de 90, aparentemente, há uma expansão inusitada do movimento social dos trabalhadores sem-terra no sul da Bahia, particularmente na tradicional região do cacau, coincidindo com a expansão da doença da vassoura-de-bruxa, que dizimou os cacauais, base da economia regional (p. 82).

Parte significativa dos trabalhadores cacaueiros desempregados e sem perspectivas de trabalho passou a se mobilizar pela reforma agrária nas fazendas desativadas formando o Movimento de Desempregados do Sul da Bahia, o qual passou a constituir um bloco de forças ao lado do MST e de outros movimentos, que, mediante o trabalho de base, iniciou o processo de ocupação das fazendas de cacau desativadas. Esse bloco foi formado pelo Movimento dos Desempregados, do qual resultou, na formação do Movimento de Luta pela Terra (MLT) a militância do PC do B na região,

a chegada de militantes do MST e o Sindicato dos Trabalhadores Rurais (STR) de Ilhéus e Itabuna (Costa, 1996).

Os trabalhadores cacauceiros em movimento não lutavam mais por melhores condições de trabalho, mas por terra para morar e trabalhar, conforme expõe a autora:

Ao definirem a ocupação como nova bandeira de luta, mudou a identidade social e política do grupo, que passou a ser visto como “sem-terra”, o que provocou uma mudança na condução do Movimento. Não lutavam mais por melhores condições de trabalho, mas por terra para morar e trabalhar. A luta pela terra passou a significar a possibilidade de retomarem a sua condição de trabalhadores rurais, numa nova perspectiva, não mais como assalariados e sim como pequenos proprietários, concretizando o antigo sonho: ter um “pedaço de terra” (Costa, 1996, p. 79).

À proporção que avançava a vassoura-de-bruxa e aumentava o número de fazendas de cacau desativadas, em caráter de “abandono”, crescia a pressão dos movimentos sociais de luta pela terra na região, por toda a década de 90 e início da década de 2000. Ao mesmo tempo, os coronéis do cacau entravam em estado de desolação e desespero, pois dois fatores corriam em paralelo: o mesmo processo que aos olhos dos coronéis fez ver a riqueza escorrer de suas mãos, levou, por outro lado, ao seu endividamento.

O MLT fundou o primeiro assentamento, em 1996, com a ocupação da fazenda de cacau Bela Vista, no município de Ilhéus. O MST, por sua vez, ocupou, no ano de 1992, a Fazenda Bela Vista no município de Arataca, desativada, criando o Assentamento *Terra Vista*, abrindo assim a atuação do MST na região. À medida que a crise se amplia, novas fazendas vão sendo desativadas; nesse movimento, o MST avança suas ações do Extremo Sul para a região cacauceira. Na década de 1990, o MST passou a mobilizar e conscientizar os trabalhadores cacauceiros desempregados nas periferias dos municípios cacauicultores e nas comunidades rurais para a luta pela terra através do trabalho de base,<sup>5</sup> fazendo, a partir daí, uma

---

<sup>5</sup> O trabalho de base é “um processo de formação política, gerador da militância que fortalece a organização social”, cuja finalidade é “a construção da consciência de seus direitos, em busca da superação da condição de expropriadas e exploradas” (Fernandes, 2000, p. 283).

série de ocupações de terras, formando assentamentos e mudando a paisagem da região, que, até então, era território exclusivo das fazendas de cacau.

A consolidação dos movimentos sociais na região fortaleceu a luta pela terra. A crise e o estaremimento dos proprietários-ausentes, imunes ante tal situação, fortaleceram, ainda mais, a ação dos movimentos sociais. A expansão dos acampamentos e assentamentos, exposto no item a seguir, foi a resultante desses ventos favoráveis aos trabalhadores.

#### **4. A expansão dos assentamentos rurais e o comportamento da estrutura fundiária**

A formação e expansão dos assentamentos rurais na região começaram a partir da segunda metade da década de 1980, mesmo antes da infestação da vassoura-de-bruxa, pois essa época a economia cacaueteira já sinalizava aspectos adversos em decorrência da estiagem, da queda da produtividade e da concorrência de produtores africanos e asiáticos. No período entre 1980 e 2000, o surgimento de assentamentos rurais foi significativo. O abandono das fazendas acompanhou a expansão do fungo e o consequente movimento de ocupações de terras pelos trabalhadores.

Trevizan (1996) ressalta que o movimento social pode se constituir num mecanismo de redistribuição fundiária na região, tendo como pressupostos a crise do cacau e a vassoura-de-bruxa. Concentração da posse da terra e da renda, a luta pela sobrevivência, desemprego e subemprego e a busca de um futuro digno para a família foram fatores que acionaram o movimento de luta pela terra que desencadeou na formação de vários assentamentos rurais na região, conforme exposto na Tabela 2 abaixo.

Tabela 2. Número, área e famílias efetivamente assentadas nas décadas de 1980, 1990 e 2000, no Sul da Bahia (região cacaueteira)

| Período        | Número de assentamentos | Área (ha) | Famílias assentadas |
|----------------|-------------------------|-----------|---------------------|
| Década de 1980 | 7                       | 9.748,52  | 359                 |
| Década de 1990 | 35                      | 25.043,08 | 1.498               |
| Década de 2000 | 35                      | 15.623,93 | 1.217               |
| Total          | 77                      | 48.992,81 | 3.074               |

Fonte: Incra, 2008-2011; elaboração e adaptação do autor, 2011.

Segundo dados do Incra (2011), conforme apresentado na Tabela 1, surgiram, na década de 80, particularmente, na segunda metade, sete assentamentos rurais com área de 9.748 hectares na região cacaueteira. Esses

assentamentos estavam ligados a várias organizações e movimentos sociais, assim como formados por lutas dos trabalhadores, sem vínculos com movimentos, alguns já existentes na região, outras que foram surgindo com as mudanças em andamento. São, ao todo, sete entidades, sendo quatro movimentos sociais (MST, MLT, CUT e PUC), uma ONG (Jupará), duas organizações sindicais (Fetag e STR). Do total de assentamentos criados desde a década de 1980, 37 estavam vinculados ao MST, doze são independentes, onze ligados ao MLT, seis à CUT, quatro à Fetag, três à PUC, dois ao STR, dois ao Jupará e quatro sem declaração (Incrá, 2011). Observa-se uma predominância do MST na região, que foi o movimento que iniciou as lutas por terra, mesmo antes do auge da crise.

Nos anos 1990, auge da crise do cacau, período no qual a vassoura-de-bruxa se expandiu por toda a região do cacau, houve o surgimento de 35 assentamentos rurais ocupando uma área de 25.000 hectares, assentando acima de 1.500 famílias.<sup>8</sup> Os assentamentos criados nessa década eram formados, majoritariamente, pelos trabalhadores cacauceiros desempregados e subempregados. O MST, que, até início dos anos 90, atuava, timidamente, no extremo sul do estado, amplia suas bases e se fortalece como movimento social na região, com a crise do cacau.

Na década de 2000, foram criados, também, 35 assentamentos, ocupando uma área de 15.600 hectares. Duas considerações devem ser feitas com relação à década de 2000: embora o número de assentamentos criados nessa década tenha sido igual à década de 1990, a área dos assentamentos criados nesse período foi, significativamente, inferior. Dos assentamentos criados em áreas de grandes propriedades — conforme o módulo fiscal da região (Tabela 3) —, 24 surgiram na década de 1990 e 23 na década de 2000; porém, a área das fazendas desapropriadas, na década de 1990, era, significativamente, maior.

Tabela 3. Módulo fiscal na região cacauceira e a distribuição da área entre pequenas, médias e grandes propriedades

|              | Pequenas propriedades | Médias propriedades | Grandes propriedades |
|--------------|-----------------------|---------------------|----------------------|
| 1 < 4 M. F.  | 20 ha < 80 ha         |                     |                      |
| 4 > 15 M. F. |                       | 80 ha < 300 ha      |                      |
| 15 > M. F.   |                       |                     | 300 ha >             |

Fonte: Incra, 1990; 1994; elaboração do autor, 2011. M. F. > módulo fiscal.

<sup>8</sup> Na realidade, o número exato de famílias assentadas é incerto, pois há movimento constante de entrada e saída de assentados nos projetos por várias razões.

A Tabela 4 apresenta os dados para o comportamento da estrutura fundiária nos municípios mais representativos na produção de cacau. Nos estratos até 10 ha, de 10 ha a 20 ha e de 20 ha até 80 ha apresentam grande concentração de estabelecimentos para áreas, relativamente, pequenas, de maneira que chama a atenção o estrato até 10 ha, que conhecida na região por *burara*, onde a média área/estabelecimento é de 5,6; ao passo que, nas propriedades entre 80 ha e 300 ha — entre quatro e quinze módulos fiscais — (médias propriedades) e nas propriedades acima de 300 ha — acima de quinze módulos fiscais — (grandes propriedades), a razão área/estabelecimento é, respectivamente, 142 e 617. Evidencia-se a insistente concentração fundiária nos principais municípios produtores de cacau. Da área total dos municípios, passível de exploração agrícola, o estrato de  $0 < 10$  ha corresponde a 1,9% da área total e a 21,6% do número de estabelecimentos. Para as pequenas propriedades — aquelas compreendidas entre 20 ha e 80 ha —, sua participação na área é de 28,6%, ao passo que nos estabelecimentos é de 42,6%; as médias propriedades — compreendidas entre 80 ha < 300 ha — comportam 36,8% da área e 16,6% do total de estabelecimentos; as grandes propriedades — acima de 300 ha ou acima de quinze módulos fiscais — têm participação no número de estabelecimentos de 3%, enquanto controlam uma área de 28,7%. Embora em termos percentuais a área sob domínio das pequenas e grandes propriedades seja igual, mas ao passo que a razão hectare/estabelecimento nas pequenas é 43, nas grandes a razão é de 617, o que reforça, ainda mais, a perpetuação da concentração de terras na região cacaueira, apesar da crise.

Os municípios que apresentam maior concentração de terras por estabelecimentos são Una, em primeiro lugar, com área média de 831 ha, acompanhado de Itabuna, com 745 ha; em seguida tem-se Ibirataia, Itajuípe e Camacã, com 686, 667 e 648 hectares, respectivamente. Há, ainda, o agravante de que, em algumas situações, um proprietário é detentor de mais de um estabelecimento. Quanto aos estabelecimentos com áreas acima de 1.000 ha, destacam-se os municípios de Itabuna, com nove, e Una com oito, quando os demais municípios não ultrapassam três estabelecimentos.

Tabela 4. Comportamento da estrutura fundiária nos principais municípios produtores de cacau conforme o módulo fiscal, 2008.

| Municípios   | Extratos de área |           |                  |           |                  |            |                  |            |                  |            |
|--------------|------------------|-----------|------------------|-----------|------------------|------------|------------------|------------|------------------|------------|
|              | 0 < 10           |           | 10 < 20          |           | 20 < 80          |            | 80 < 300         |            | 300 >            |            |
|              | Estabelecimentos | Área      | Estabelecimentos | Área      | Estabelecimentos | Área       | Estabelecimentos | Área       | Estabelecimentos | Área       |
| Arataca      | 78               | 471,42    | 76               | 1.207,7   | 239              | 10.602,57  | 105              | 14.775,53  | 24               | 11.471,98  |
| Belmonte     | 1                | 7,00      | 5                | 83,00     | 10               | 434,00     | 8                | 1.247,00   | 4                | 2.592,00   |
| Camacã       | 102              | 709,56    | 135              | 2.201,26  | 564              | 25.940,58  | 229              | 34.052,39  | 40               | 22.611,92  |
| Ibirapitanga | 286              | 2.006,66  | 158              | 2.491,18  | 350              | 15.551,75  | 133              | 18.412,68  | 18               | 7.781,36   |
| Ibirataia    | 82               | 586,40    | 117              | 1.952,00  | 254              | 11.116,09  | 105              | 14.522,63  | 5                | 3.429,60   |
| Ilhéus       | 449              | 2.226,41  | 249              | 3.672,53  | 480              | 19.348,75  | 194              | 27.106,83  | 36               | 19.972,45  |
| Itabuna      | 318              | 1.288,87  | 146              | 2.279,70  | 366              | 16.096,42  | 178              | 26.763,42  | 47               | 35.016,53  |
| Itajuípe     | 119              | 782,46    | 138              | 2.130,64  | 442              | 18.036,05  | 132              | 17.093,28  | 9                | 6.002,05   |
| Mascote      | 11               | 77,63     | 19               | 299,50    | 80               | 3.791,17   | 28               | 4.484,74   | 5                | 2.163,00   |
| Santa Luzia  | 65               | 352,78    | 83               | 1.366,85  | 169              | 7.095,27   | 54               | 8.124,51   | 8                | 4.488,60   |
| Una          | 152              | 690,90    | 95               | 1.544,00  | 222              | 8.221,72   | 70               | 9.792,87   | 29               | 24.100,72  |
| Uruçuca      | 134              | 859,32    | 123              | 1.885,05  | 366              | 16.114,94  | 142              | 19.804,24  | 22               | 12.963,17  |
| Total        | 1.797            | 10.059,41 | 1.344            | 21.113,41 | 3.542            | 152.349,31 | 1.378            | 196.180,12 | 247              | 152.593,38 |

Fonte: Ceplac, 2008; adaptação do autor, 2011.

A Tabela 5 assinala a maior presença de área desapropriadas nas grandes propriedades, representando a quase totalidade dos assentamentos rurais. Tem-se que 94,7% dos assentamentos criados na região foram em grandes propriedades, ao passo que apenas 5,3% se deram em médias propriedades. Embora seja um dado positivo em termos absolutos como indicador do impacto na concentração fundiária, em termos relativos, veremos (Tabela 7) que os valores não afetaram a rígida estrutura fundiária concentradora.

Tabela 5. Área dos assentamentos da região sul da Bahia conforme sua distribuição por módulo fiscal, 1980/2010

| Grupos de área | Área total (ha) | %    |
|----------------|-----------------|------|
| 80 < 300       | 2.583,24        | 5,3  |
| > 300          | 46.409,57       | 94,7 |
| Total          | 48.992,81       |      |

Fonte: Relatórios do Inbra, 2008-2011; elaboração do autor, 2011.

Na Tabela 6, apresenta-se o tamanho da área desapropriada nos principais municípios produtores de cacau. Observa-se que o maior número de desapropriações ocorreu nas grandes propriedades, as quais concentram 35 projetos de assentamento, com área total desapropriada de 23.197 ha,

o que dá uma média de 663 ha/projeto. Desses municípios, a maior concentração de PA's (projetos de assentamento) encontra-se em Ilhéus, com catorze projetos. Observa-se que os processos de desapropriação pouco atingiram as médias propriedades — apenas 1.620 ha para uma área total desapropriada de 24.817,52 ha. O comportamento das desapropriações nos principais municípios cacauicultores alinha-se ao comportamento das desapropriações para a região cacauzeira. Esses dados assinalam um processo muito tímido de reforma agrária, reforçando a permanência da concentração de terras na região, apesar das desapropriações.

Tabela 6. Número e área dos projetos de assentamentos dos principais municípios produtores de cacau, 2008

| Municípios   | 80 < 300 |          | 300 > |           | Total da área |
|--------------|----------|----------|-------|-----------|---------------|
|              | P.A.     | Área     | P.A.  | Área      |               |
| Arataca      |          |          | 2     | 1.282,96  | 1.282,96      |
| Belmonte     |          |          |       |           |               |
| Camacã       |          |          | 3     | 1.136,29  | 1.136,29      |
| Ibirapitanga |          |          | 2     | 1.619,39  | 1.619,39      |
| Ibirataia    | 1        | 157,84   |       |           | 157,84        |
| Ilhéus       | 4        | 918,62   | 10    | 5.586,00  | 6.504,62      |
| Itabuna      |          |          | 2     | 758,34    | 758,34        |
| Itajuípe     |          |          | 3     | 1.475,32  | 1.475,32      |
| Mascote      |          |          | 1     | 542,30    | 542,30        |
| Santa Luzia  | 1        | 258,34   | 4     | 3.641,39  | 3.899,73      |
| Una          | 1        | 285,87   | 5     | 5.102,57  | 5.388,44      |
| Uruçuca      |          |          | 3     | 2.052,29  | 2.052,29      |
| Total        | 7        | 1.620,67 | 35    | 23.196,85 | 24.817,52     |

Fonte: Ceplac, 2008; elaboração do autor, 2011.

Na Tabela 7, ao comparar-se a área das grandes propriedades e a área dos projetos de assentamento em relação à área total, vê-se, claramente, que a área dos projetos foram insignificantes, quando representam, em geral, 4,7% da área total cultivável dos municípios selecionados, ao passo que as áreas das grandes propriedades concentram 65,3%. A maior participação da área dos projetos em relação à área total está nos municípios de Santa Luzia (18,2%), Una (12,1%) e Ilhéus (9%); porém, em números absolutos, destacam-se primeiro Ilhéus (6.504 ha), seguido de Una, com ha. Mas, por outro lado, nesses mesmos municípios, a área controlada pelas grandes propriedades é de 76,4% (33.895 ha) para Una e 65,1% (47.079 ha) para Ilhéus. O município que apresenta, ao mesmo tempo, menor percentual de desapropriação e maior concentração de grandes pro-

priedades é Itabuna, com 0,9% da área desapropriada e 75,8% da área concentrada. As Tabelas 7 e 8 reforçam a ideia de que, embora as maiores desapropriações tenham se dado nas grandes propriedades, a área de reforma agrária em relação à área de grandes propriedades é bastante insignificante, o que reforça a persistência de latifúndios na região cacauceira.

Tabela 7. Área do município, valores absolutos e percentuais da área das grandes propriedades e da área dos assentamentos rurais

| Municípios   | Área total | Área das grandes propriedades | %    | Área dos projetos de assentamento | %    |
|--------------|------------|-------------------------------|------|-----------------------------------|------|
| Arataca      | 38.529,20  | 26.247,51                     | 68,0 | 1.282,96                          | 3,3  |
| Camacã       | 85.515,71  | 56.664,31                     | 66,3 | 1.136,29                          | 1,3  |
| Ibirapitanga | 46.243,63  | 26.194,04                     | 56,6 | 1.619,39                          | 3,5  |
| Ibirataia    | 31.606,72  | 17.952,23                     | 56,8 | 157,84                            | 0,5  |
| Ilhéus       | 72.326,97  | 47.079,28                     | 65,1 | 6.504,62                          | 9,0  |
| Itabuna      | 81.444,94  | 61.779,95                     | 75,8 | 758,34                            | 0,9  |
| Itajuípe     | 44.044,48  | 23.095,33                     | 52,4 | 1.475,32                          | 3,3  |
| Mascote      | 10.816,04  | 6.647,74                      | 61,5 | 542,30                            | 5,0  |
| Santa Luzia  | 21.428,01  | 12.613,11                     | 58,9 | 3.899,73                          | 18,2 |
| Uma          | 44.350,21  | 33.893,59                     | 76,4 | 5.388,44                          | 12,1 |
| Uruçuca      | 51.626,72  | 32.767,41                     | 63,5 | 2.052,29                          | 4,0  |
| Total        | 527.932,63 | 344.934,50                    | 65,3 | 24.817,52                         | 4,7  |

Fonte: Ceplac, 2008; elaboração do autor, 2011.

Embora não se disponha do Índice de Gini do Censo Agropecuário de 1995-1996 e mais atualizado para a microrregião Ilhéus-Itabuna (região cacauceira), os dados apresentados nas tabelas anteriores sinalizam para a manutenção desse índice no período posterior à eclosão da crise do cacau, acompanhando de perto o comportamento do Índice de Gini para o estado da Bahia.

Tabela 8. Índice de Gini do comportamento da estrutura fundiária na região cacauceira e no estado da Bahia

| Ano  | Região cacauceira | Estado da Bahia |
|------|-------------------|-----------------|
| 1960 | 0,685             | 0,786           |
| 1970 | 0,672             | 0,802           |
| 1975 | 0,655             | 0,812           |
| 1980 | 0,701             | 0,826           |
| 1985 | 0,705             | 0,841           |
| 1995 | —                 | 0,834           |
| 2006 | —                 | 0,840           |

Fonte: Mendes & Silva, 1998; IBGE, Censo Agropecuário, 2006.

## **Considerações finais**

A observação dos dados aponta alguns cenários. Da segunda metade dos anos 90 em diante, tem-se o crescente abandono de fazendas e desvalorização das terras. Para esse mesmo período, tem-se o avanço dos assentamentos na região.

As conclusões do estudo remetem à análise em dois aspectos. Primeiro, o impacto na estrutura fundiária e, segundo, o impacto sobre o assentamento de famílias e sobre suas condições de vida.

Considerando-se uma região que, até a década de 1980, era formada por latifúndios, a emergência dos assentamentos representou um movimento novo que, de certa forma, mudou a paisagem. Surgiram, da segunda metade da década de 1980 até 2010, 77 assentamentos de reforma agrária na região cacauieira, ocupando uma área de 49.000 hectares. Sendo a área rural total da região de 1.694.495 hectares (IBGE, 2006), o impacto da área desapropriada para fins de reforma agrária é insignificante.

Analisando do ponto de vista dos principais municípios produtores de cacau e que concentravam grandes propriedades, tem-se que as pequenas propriedades apresentam uma razão ha/est de 64,3, as médias propriedades de 142,36 e as grandes uma razão de 617,78. Isso demonstra que a estrutura fundiária permaneceu concentrada, apesar da crise.

Para os mesmos municípios, a área desapropriada sobre as médias propriedades foi de 1.620 ha, enquanto das grandes foi de 23.200 ha. Quando se compara a área dos projetos de assentamento com a área das grandes propriedades desses municípios, tem-se, claramente, a permanência da concentração fundiária, quando os P.A's representam, apenas, 4,7% da área total explorável, ao passo que a área sob controle das grandes propriedades representam 65%.

Por outro lado, considerando o êxodo rural nos principais municípios cacauicultores após a crise, num total de 169.000 pessoas (a partir dos cálculos na Tabela 1), e considerando o assentamento de 3.074 famílias na região, e, ainda, supondo que cada família integre um grupo de quatro membros, tem-se um total de, aproximadamente, 12.300 pessoas assentadas. A relação entre pessoas assentadas e êxodo rural, sabendo-se que a maioria dessas pessoas que deixaram o campo eram trabalhadores do cacau, representa, apenas, 7,3% o número de pessoas assentadas, cujos

trabalhadores perderam seus empregos. Mesmo considerando a saída desses trabalhadores para as cidades metropolitanas do Sudeste do país, ainda assim a incorporação desses trabalhadores nos assentamentos foi baixa.

Por fim, levando-se em conta as condições precárias de trabalho e de vida a que sempre estiveram submetidos esses trabalhadores, as famílias assentadas tiveram melhoras no seu trabalho, tornando-se autônomas e responsáveis pelas atividades desenvolvidas, como também suas condições de vida — comparativamente à condição anterior — melhoraram, significativamente, passando a ter uma renda média superior ao salário mínimo e melhores condições de moradia, saúde, educação e descanso.

Concluindo, observou-se que a profunda crise que acometeu a região e a evolução dos assentamentos de reforma agrária não mudou o perfil da estrutura fundiária, permanecendo concentrada. O que se observa para a região cacauzeira repete-se para o estado da Bahia e para o Brasil, conforme os dados do Censo Agropecuário de 2006, que foram publicados em 2009. Apressadamente, a revista *Carta Capital*, de 3 de agosto de 2011, questionou a necessidade de ainda se fazer uma reforma agrária, dada a permanência da concentração fundiária no campo, apesar das políticas agrárias até então implementadas. Então, pergunta-se: ainda faz sentido fazer reforma agrária no Brasil?

Primeiro, a revista espelhou-se, apenas, em um dado que, a nosso ver, é bastante frágil, pois, contrariamente à revista, o próprio dado possa servir como crítica às políticas de reforma agrária até então implementadas e que não surtiram efeitos — o que se deveria argumentar muito tardiamente a necessidade de execução de uma reforma agrária séria, dentro de um programa de desenvolvimento para o país.

Segundo, a revista fala no *sentido econômico* da reforma agrária (grifo nosso). Entende-se que uma reforma agrária não se esgota numa finalidade econômica, mas, em última instância, social. Mesmo considerando o sentido econômico da reforma agrária, o agronegócio não deu conta — nem dará — da produção de alimentos para o povo brasileiro e muito pouco contribui para a geração de emprego no campo relativamente à agricultura familiar (Censo Agropecuário, 2006), em face dos empregos gerados pela agricultura familiar. O agronegócio visa, antes de tudo, ao valor de troca e não ao valor de uso, ou seja, a valorização do capital, produção esta voltada para o mercado externo, cuja renda, riqueza e terra são, cada vez mais, concentradas.

Terceiro, o número de famílias que foram expulsas do campo para os grandes centros nestas últimas três décadas foi alto, permanecendo parcela significativa de trabalhadores rurais à espera da reforma agrária, vivendo nos acampamentos de *sem-terra* espalhados por todo o país. E, na região cacaueteira, não foi diferente; aliás, o quadro é mais intenso, visto que a crise da cacauicultura dispensou milhares de trabalhadores sem perspectivas de vida. Paralelo ao exposto, vivencia-se, na região, parcela significativa de famílias no campo — ou que se deslocaram para as cidades próximas — vivendo em condições miseráveis.

### Referências

- CEPLAC. *Diagnóstico socioeconômico da região cacaueteira*. Vol. 8. Ilhéus, 1975.
- CEPLAC. *Relatórios*, 2008.
- COSTA, G. S. *MLT: O Movimento de Luta pela Terra — um movimento em movimento*. Mestrado. Campina Grande: UFCG, 1996.
- DEMÉTER, P. *Combatendo o desemprego na região cacaueteira da Bahia: o papel dos movimentos sociais populares*. Itabuna: Cadernos de Pesquisa, 1997.
- FERNANDES, B. M. *A formação do MST no Brasil*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- IBGE. *Censo Agropecuário*. 1996 (<[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>).
- . *Censo Demográfico*. 2010. (<[www.ibge.gov.br](http://www.ibge.gov.br)>).
- INCRA. *Estudo propositivo para dinamização econômica do território rural do litoral sul* (texto digital em arquivo PDF). Ilhéus, 2005.
- . *Demonstrativo dos projetos de assentamento da região sul da Bahia*. Ilhéus, 2008.
- . *Demonstrativo dos projetos de assentamento da região sul da Bahia*. Ilhéus, 2011.
- . *Instrução Especial*. 1990.
- . *Instrução Especial*. 1994.
- MARX, K. *O Capital*. Coleção Os Economistas. Livro 1, t. 2. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MENDES, L. G. & SILVA, D. N. A estrutura fundiária do estado da Bahia: considerações a partir do Índice de Gini. *Conjuntura & Planejamento*, Salvador, vol. 1, pp. 18-21, 1998.

- NASCIMENTO, F. R. (coord.) *A crise da lavoura cacauzeira: sua natureza e soluções*. Brasília: Ipea, 1994.
- PIMENTA, A. C. M. *A crise na região cacauzeira da Bahia*. São Paulo: *Folha de S. Paulo*, 2000.
- RAMALHO & TARGINO. *A crise na região cacauzeira da Bahia*. Ceplac, 2003.
- REVISTA CARTA CAPITAL. *Reforma agrária, descanse em paz*. ed. 657 , agosto/2011.
- ROCHA, L. B. *A região cacauzeira da Bahia: uma abordagem fenomenológica*. Doutorado. Aracaju: UFS, 2006.
- TREVIZAN, S. D. P. *Mudança na estrutura agrária no Sul da Bahia*. XXXIV Congresso da Sober, Aracaju, 1996.
- . Uma relação sociedade-natureza: a crise do cacau e o movimento social pela terra no Sul da Bahia, nos anos 90. *Revista de Economia e Sociologia Rural/Sober*, vol. 36, jul.-set. 1998.

#### **Resumo**

A lavoura cacauzeira foi responsável pela dinâmica econômica e social da região Sul da Bahia, até final da década de 1980, quando foi afetada por uma grave crise, levando ao colapso a produção e o emprego. A história agrária regional revela a relação entre a expansão da lavoura e a estrutura agrária, marcada pela forte concentração fundiária. Assistiu-se a dois cenários em processo na região, na década de 1990: primeiro, o aparecimento de fazendas de cacau desativadas; segundo, a expansão de assentamentos rurais. O estudo analisa os reflexos da crise cacauzeira sobre o comportamento da estrutura fundiária no período compreendido entre a década de 1990 até o final da década de 2000. Observou-se que, embora os assentamentos tenham proporcionado o acesso à terra a milhares de trabalhadores cacauzeiros, os dados apontam para a permanência da concentração fundiária.

Palavras-chave: Cacaucultura. Crise. Assentamentos rurais. Estrutura fundiária.

#### **Abstract**

The cocoa farming was responsible for economic and social dynamics of the region South of Bahia, by the end of the 1980s, when it was affected by a serious crisis, leading to the collapse of production and employment. The regional agricultural history reveals the relationship between the expansion of agriculture and agrarian structure, characterized by high concentration land. There has been two case scenarios in the region, in the 1990s: first, the appearance of cocoa farms disabled and second, the expansion of rural settlements. The study analyzes the effects of the crisis on the behavior of cocoa land structure in the period between the 1990s to the late 2000s. It was observed that while the settlement have provided access to land for thousands of workers cacao, the data show for the permanence of land concentration.

Keywords: Cacao. Crisis. Rural settlements. Land structure.



# GÊNESE DA ECONOMIA CACAUEIRA E DA FIRMA WILDBERGER

GILBERTO WILDBERGER DE ALMEIDA<sup>1</sup>

## 1. Antecedentes

A firma Wildberger foi, efetivamente, fundada em 1903; porém, existe um conjunto de eventos que precisa ser contextualizado para que se possa apreender o momento histórico de então, sobretudo numa perspectiva de história econômica. Convém, assim, registrar que o chocolate foi levado para a Europa pelos espanhóis, em torno do século XVII; porém, sob a forma de um simples pó de cacau, que, misturado em água quente, resultava numa bebida amarga, consumida com açúcar. Apenas no século XIX, os suíços desenvolveram a receita de se misturar ao cacau leite e açúcar, além de espessantes e de outros ingredientes eventuais, como amêndoas e nozes, cujo resultado foi chamado de chocolate.<sup>1</sup> A referência ao leite usado no produto ficava explícita no sufixo *late*, reescrito do italiano *latte*. O chocolate como produto foi um sucesso na Europa. Seu consumo cresceu, enormemente, em todos os países europeus, sobretudo naqueles onde a Revolução Industrial os havia catapultado para uma situação de melhoria de renda generalizada, como Inglaterra, França, Alemanha. A fabricação do chocolate, inicialmente feita por empresas chocolateiras suíças, ao longo do século XIX expandiu-se para outros países europeus consumidores de chocolate; notadamente, Bélgica, Alemanha, França, Holanda, Itália e

---

\* Gilberto Wildberger de Almeida é professor associado na UFBA, onde ensina no Pós-Com da Facom, e na graduação da Escola de Administração. É neto de Emil Wildberger, o fundador da firma Wildberger. Este texto foi escrito a partir das anotações do autor feitas por ocasião da sua apresentação oral no Simpósio Internacional Cacau e Chocolate: Percursos entre Produtores e Consumidores, no dia 29 de março de 2011, no ICBA, Instituto Cultural Brasil Alemanha, em Salvador, BA.

<sup>1</sup> A biblioteca da Ceplac, na sua sede situada na rodovia entre as cidades de Itabuna e Ilhéus, dispõe de vários livros sobre a história do chocolate.

Inglaterra. Esta expansão ocasionou a necessidade de suprimento de cacau, o que exigia melhor organização da produção e do comércio exportador de amêndoas de cacau nos países produtores.<sup>2</sup>

Como o cacauero é uma árvore oriunda da América do Sul e América Central, no século XIX, a produção do cacau ocorria nesta parte do mundo. Ingleses e franceses levaram mudas de cacaueros para a África Ocidental, onde houve uma perfeita adaptação da planta; mas isso só aconteceu depois de 1930. Os vales do Orinoco e do Amazonas foram os primeiros fornecedores de cacau para as empresas chocolateiras da Europa. Assim, o cidadão suíço Emil Wildberger, nascido no cantão de Schaffhausen no ano de 1871, foi contratado, em 1892, para vir para a América do Sul para trabalhar na compra local de cacau e embarcá-lo para a Europa. Vejamos, então, um pouco sobre as origens do fundador da firma Wildberger.

Há uma pequena vila, ou aldeia, a sudoeste de Stuttgart, chamada Wildberg, na região da Floresta Negra, ou Schwarzwald. É possível que dali tivesse partido os Wildbergers para a Suíça; provavelmente, em busca de um local mais seguro para se viver, posto que aquela região foi palco de encarniçadas guerras religiosas ao longo dos séculos XVI, XVII até parte do século XVIII. Emil Wildberger nasceu na vila de Neunkirch, cantão de Schaffhausen, onde ainda hoje existem várias pessoas com o mesmo sobrenome, ao lado de outros que se chamam Waldvogel, Uehlinger e Schärer.

Após os estudos básicos, o jovem Emil trabalhou no Banco Cantonal de Schaffhausen, tendo prosseguido na condição de estudante estagiário em Paris, com passagem por um banco e de casas exportadoras importadoras.

Em 1892, uma casa de importação de cacau com forte presença na Venezuela fechou as portas, em Paris, devido à disseminação da praga da vassoura-de-bruxa nos cacauais venezuelanos. No mesmo ano, Emil candidatou-se a uma vaga oferecida pela firma C. F. Keller & Cia. para um posto de trabalho nos escritórios da empresa na Bahia, região que despontava como provável substituta, como fornecedora de cacau, à Venezuela. No fim desse ano de 1892, chegavam à Bahia dois jovens suíços para assu-

---

<sup>2</sup> Para uma consulta a estatísticas referentes ao aumento do consumo europeu, e mundial, de chocolate, o leitor deverá ir à biblioteca da Ceplac. A antiga Abec, Associação dos Exportadores de Cacau possuía todas essas informações. Paulo Peixinho, *ex-trader* bastante atuante na firma CBC, de Urs Joho, na bolsa de futuros de cacau, atualmente apenas um produtor de cacau, tem em seus arquivos preciosos dados estatísticos (<paulopeixinho@hotmail.com>). Outra alternativa seria consultar Thomas Hartmann (<cacauth@atarde.com.br>), *ex-diretor* da Barreto de Araujo Industrial e *ex-diretor* da Abic, Associação Brasileira das Indústrias de Cacau.

mirem postos de trabalho na firma C. F. Keller: Emil Wildberger, aos 21 anos, e Karl Neeser, que viriam, daí a cinco anos, casar com duas irmãs baianas da família Urpia, filhas do comerciante Horácio Urpia, que, dentre outras, coisas era o proprietário das Salinas da Margarida.

Carlos Ferdinand Keller, o patrão do jovem Wildberger precisava encontrar meios e modos para contribuir para que acontecesse o aumento da produção física de cacau na Bahia. Desde quando foi feito o primeiro experimento de plantio de cacau na Bahia, na fazenda Cubículo, localizada no baixo rio Pardo, bem perto de Canavieiras, a produção só crescia, mas ainda exibia um volume diminuto. Em 1890, Ilhéus produziu 10.000 sacos de cacau, e Canavieiras um pouco mais que isso. Era preciso estimular o aumento da área plantada, para que fosse possível alcançar um volume maior de exportação, e, portanto, de lucros para a casa exportadora. Numa região na qual o Estado era ausente, pois só havia matas, índios e chuvas, muita chuva, a produção de açúcar não era tão propícia quanto a registrada no Recôncavo baiano, ou em Alagoas e Pernambuco, de modo que o cenário-alvo para o desenvolvimento do trabalho era de total abandono. Em decorrência da mata fechada, havia abundância, sim, de mosquitos. A malária assolava a região, que, embora despovoada, abrigava algumas dezenas de pequenos povoados.

Se a região onde a C. F. Keller operava soía ser uma “mata virgem” em todos os sentidos, o Brasil exibia algumas características que favoreciam a chegada de firmas exportadoras desejosas de contribuir, mesmo organizar o aumento da produção, que teria de ser feito por meio do crédito privado. Ou seja, para estimular fazendeiros a plantarem cacau era necessário assegurar-lhes a compra da produção. Mais ainda, era necessário adiantar-lhes dinheiro para que eles empreendessem o plantio do cacau sob a mata existente. Consequentemente, fácil é perceber que as primeiras casas exportadoras atuaram, também, como casas bancárias, exercendo atividades de fomento, tal qual hoje o fazem os Bancos de Desenvolvimento.

Era preciso confiar na estabilidade institucional e política do Brasil do século XIX. O cenário era bastante propício para tanto. O Império brasileiro foi uma espécie de bastião do conservadorismo mundial. As ideias de modernidade, de democracia, de produção local para o mercado interno eram discutidas, apenas, em ambientes restritos de intelectuais do Rio de Janeiro, a capital do Império. Nas demais províncias, havia uma pequeníssima nata de pessoas alfabetizadas, vivendo ao lado de uma

maioria de analfabetos ou de semianalfabetos dedicados de corpo e alma à faina rural.<sup>3</sup>

No século XIX, a escravidão ainda vigorava no Brasil. O país foi a última nação a decretar o seu fim. Mesmo assim, depois de decretado o fim da escravidão, a produção rural foi percebida como tão vulnerável (pois se temia aumento de custos de produção que inviabilizaria a produção de produtos primários para exportação), que os aristocratas brasileiros, proprietários de terra, convidaram o exército a assumir os destinos da nação. Era preciso mudar de Império para República para que tudo fosse mantido do mesmo jeito que antes, como no romance *O Leopardo*, de Tomasi di Lampedusa, a respeito do impacto da unificação da Itália na aristocracia siciliana. Vale observar que a chegada de Emil Wildberger ao Brasil ocorreu pouco depois do golpe militar que decretou a República no Brasil.

Em síntese, em 1892 a escravidão estava posta como extinta; porém, mantida na prática, através do sistema do “barracão”, pelo qual o dono da terra pagava ao trabalhador não com salário, como seria de esperar, mas sim com o pagamento em gêneros alimentícios, geralmente cobrados bem mais caros aos trabalhadores, que assim viviam em débito permanente com o fazendeiro. Essa forma de vínculo de trabalho que se manteve durante muito tempo em todo o Brasil, na verdade, era um sistema de semiescravidão. A República pouco alterou a condução hiperconservadora do país. A maioria da população era mantida analfabeta, a visão de país como, essencialmente, produtor de matérias-primas defendida pela classe dominante no Império, foi, cuidadosamente, mantida na República.<sup>4</sup>

Portanto, na perspectiva de uma casa exportadora de cacau, o cenário político institucional era favorável à concessão de crédito para que se alcançasse um significativo aumento na produção física de cacau, pois a conjuntura política era a de garantir todos os direitos à classe de proprietários. E, assim, foi feito: a expansão da cultura do cacau na Bahia deveu-se a uma dupla ação: por uma parte, a iniciativa de pessoas dispostas a se embrenhar na mata para plantar cacauzeiros na sombra das grandes árvores

---

<sup>3</sup> Para uma leitura sobre a formação do Brasil, alguns autores são recomendados: Sérgio Buarque de Holanda, *Raízes do Brasil*; Caio Prado Júnior, *História econômica do Brasil*; Jacob Gorender, *O escravismo colonial*; Celso Furtado, *Formação econômica do Brasil*; Raimundo Faoro, *Os donos do poder*, Darcy Ribeiro e outros.

<sup>4</sup> Sobre a visão conservadora de país defendida desde o Império vale ler o livro de Jorge Caldeira sobre o Barão de Mauá, onde o autor narra as dificuldades daquele que pretendia trazer indústrias para o Brasil, e de como o imperador e seu ministério opôs-lhe ferrenha resistência.

res, história, de resto, muito bem contada por Jorge Amado nos seus livros *Terras do sem fim* e *São Jorge dos Ilhéus*; por outra parte, a ação de financiadores privados, as casas exportadoras de cacau, que lhes asseguravam recursos financeiros e esperavam a frutificação das roças, quando ocorria o ressarcimento dos débitos contraídos no plantio. Durante o processo, o Estado manteve-se afastado, sem investir em infraestrutura de nenhuma espécie, nada de estradas, escolas ou hospitais. Faço um parêntese nesta assertiva sobre a total ausência do Estado: na última década do século XIX, durante os governos dos dois marechais presidentes alagoanos, Rui Barbosa conseguiu trazer para a Bahia o projeto de uma ferrovia que deveria conectar a região produtora de cacau com a baía de Todos os Santos. Este assunto será tratado mais adiante.

De todo o modo, região cresceu sob a égide dos coronéis, que lhe mantinha ordenada consoante os antigos valores do Império, e dos exportadores, que viabilizavam a conexão do produtor com a economia monetizada. Os coronéis eram convenientes para os presidentes da província da Bahia, que depois de 1889 passaram a ser chamados de governadores do estado da Bahia. Os coronéis garantiam votos para os políticos conservadores, e, em contrapartida, estes políticos deixavam a região entregue aos coronéis, que sabiam usar como ninguém o poder de polícia inerente ao poder institucionalizado. Claro, o poder de polícia usado pelos coronéis transformava-os em pequenos déspotas locais.<sup>5</sup>

## 2. A primeira fase da firma Wildberger, 1903 a 1914

Já em 1903, portanto meros onze anos depois da chegada de Emil Wildberger ao Brasil, a Bahia exportou 246.793 sacos de cacau, dos quais 123.200 provinham de Ilhéus e 102.195 de Canavieiras e Belmonte.<sup>6</sup> Esses dados mostram que houve resposta local aos estímulos para expansão da produção. Com efeito, o dono da firma C. F. Keller estava tão satisfeito com os lucros do negócio exportador, que resolveu instalar-se, definitivamente, em Paris, onde passou a atuar, exclusivamente, como comerciante importador de mercadorias tropicais.

Ao retirar-se da frente ativa dos negócios na Bahia, Carlos Ferdinand Keller transferiu para seus dois principais colaboradores suas ações na firma.

---

<sup>5</sup> Sugere-se a leitura do livro de Gustavo Falcon, *Os coronéis do cacau*.

<sup>6</sup> Dados de Arnold Wildberger no livro citado acima.

Assim, foi constituída uma firma sucessora, composta por Hermann Braem e Emil Wildberger, ambos suíços, este último com 32 anos, como sócios majoritários, e Carlos F Keller mantido como sócio minoritário. Este era mantido como sócio para que os clientes do interior compreendessem que a firma Braem, Wilberger & Cia. era a legítima sucessora de C. F. Keller & Cia. Poucos meses após esses fatos, na passagem do ano-novo, entre 1903 e 1904, o sócio Hermann Braem morreu na Suíça, passando a nova firma operar sob o nome de Wildberger & Cia.

A projeção da percepção de ser sucessora da C. F. Keller era importante, pois, àquela altura, o montante de recursos adiantado a fazendeiros para que instalassem novas roças de cacau já era significativo. O risco de calote já era grande, mas, como todo negócio de crédito, seria diluído à medida que o volume total das operações crescesse. E assim aconteceu. A nova firma expandiu, ainda mais, a vertente bancária do negócio, tendo aumentado o crédito aos produtores, fazendo da compra antecipada de safra uma prática corrente, comum, na região cacaueira baiana. Além do mais, foi providenciada a compra de embarcações para transportar o cacau recolhido em Belmonte, Canavieiras e Ilhéus e levá-lo para Salvador, onde seria reembarcado para a Europa. A operação logística própria impunha que os custos de deslocamento fossem todos cobertos, o que fez a nova firma incluir, na sua operação, a venda de mercadorias transportadas de Salvador para a região cacaueira. Destarte, já na primeira década do século XX, a firma Wildberger & Cia. operava com um *mix* de negócios cujo carro-chefe era a compra de cacau no mercado interno e sua exportação, bem como o aspecto financeiro da operação, bancário mesmo, que incluía concessão de crédito aos produtores, para expansão de novas roças e para compra antecipada da safra. Para completar a operação, a operação logística era compensada pelo fornecimento de materiais de construção e gêneros alimentícios, que eram vendidos ao público em geral nas cidades onde a firma mantinha escritório de compra de cacau (filiais). Vale lembrar que não havia estradas de rodagem na região, e que toda a circulação de mercadorias acontecia em tropas de burros, canoas e navios. Estes foram grandes veleiros, depois substituídos por navios a vapor,<sup>7</sup> que traziam todo o cacau comprado na região para ser exportado saindo do porto da cidade da Bahia, como era chamada Salvador.

---

<sup>7</sup> O vapor "Itapicuru", por exemplo, tinha capacidade para 1.600 sacos de cacau, o que corresponde a 96 toneladas, ou sejam, quase onze caminhões médios de nove toneladas; além de carga, transportava dezenove passageiros.

Esse modelo de negócios foi mantido com sucesso durante muito tempo. Porém, havia um risco sistêmico embutido no negócio, inerente a uma operação de comércio exterior sujeita a variáveis não controláveis, como crises financeiras, guerras, no *front* externo, bem como secas e enchentes no *front* interno. Com efeito, as enchentes nos rios Pardo e Jequitinhonha eram frequentes, o que acarretava grandes prejuízos. Nessas ocasiões, os fazendeiros atingidos ficavam inadimplentes. Então, era necessária muita paciência e habilidade na negociação do juro e do prazo, necessariamente longo, para superar a situação. Devido ao risco elevado de enchentes, a firma Wildeberger decidiu incentivar a expansão das roças em outras regiões. Foi então que as matas ao norte de Ilhéus começaram a ser “cabrucadas” mediante o financiamento da firma. Mas, havia uma recomendação tácita de não se ir além do rio de Contas, pois se julgava que ali seria o limite para a instalação de roças de cacau. Wildeberger & Cia. marcou forte presença nesta região de expansão da lavoura, mas manteve-se nos limites aceitos então, não se aventurando na margem esquerda do rio de Contas. Aconteceu um fenômeno interessante no que tange às matas ao norte do rio de Contas.<sup>8</sup>

Em torno de 1910, 1912, começou a ser oferecido no mercado interno de cacau, em Ilhéus, onde havia grande quantidade de firmas compradoras de todos os tamanhos, a produção de cacau de fazendas situadas ao norte do rio de Contas. Era um cacau de péssima qualidade, cotado em Ilhéus a preços bem abaixo da média. Desbravadores de terras tinham decidido de Jequié, Santa Inês e Santo Antônio de Jesus para as matas de Ipiaú, Gandu e cercanias e plantaram cacau. Essas pessoas tinham entrado em contato com a lavoura de café, já existente nas terras altas de Santa Inês e Jaguaquara, antes de lidarem com o cacau. A notícia de que o cacau da margem esquerda do rio de Contas era ruim circulou rapidamente em toda a região cacauceira, e logo se difundiu o estigma de que havia um limite norte para a produção de boas amêndoas de cacau.

Contudo, havia um tipo de comerciante itinerante, denominado de *mascate*, pelo fato de a maioria descender de imigrantes do Oriente Médio, que por força da sua atividade obtiveram uma visão privilegiada dos

---

<sup>8</sup> O relato a seguir foi feito ao meu pai, Gilberto Farias de Almeida, que médico, atendeu durante seis meses um paciente que à época do tratamento era considerado um pequeno a médio produtor de cacau nas matas ao norte de Ipiaú. Ele havia nascido na Síria e vindo para o Brasil na adolescência.

fatos. Como os mascates viviam do comércio de tecidos, miudezas, ferramentas, utensílios domésticos, etc., eles davam capilaridade à região quanto à circulação da informação, cumpriam a função de vínculo com o mundo exterior. Eles supriam de novidades aquelas fazendas afastadas de tudo, desprovidas de luz elétrica, um absoluto ermo. Gabriel García Márquez descreve uma figura correspondente ao mascate na Colômbia, na figura de um cigano vendedor de bugiangas, que visitava Macondo de quando em vez, no romance *Cem anos de solidão*. Tal cigano fazia o papel de jornal, de difusor de moda, igual aos nossos mascates.

Pois bem, eis que vários desses mascates perambulavam pela região do cacau até o sertão. A Estrada de Ferro de Nazaré, aquele projeto antigo de conectar a região cacauzeira com o Recôncavo baiano tinha, finalmente, sido construída, mas tinha ficado inconclusa, pois a perna norte, que ligava Nazaré a Jequié fora construída. Mas da perna sul, a que conectaria Ilhéus com Jequié, foi construída apenas um pequeno pedaço, tendo os trilhos partidos de Ilhéus, alcançado o rio de Contas, e ali morrido onde hoje é Aurelino Leal. Como os mascates costumavam mandar levar mercadorias de Salvador para Jequié de trem, eles iam lá com bastante frequência para receber o que seria vendido nas fazendas de cacau. Para isso, eles tinham de viajar pela margem esquerda do rio de Contas, o famigerado limite norte para terras aptas para o bom cacau. Foi então que esses mascates perceberam o porquê do cacau inferior daquelas matas.

Ao visitar as fazendas da banda norte do rio de Contas, logo alguns mascates perceberam que aqueles fazendeiros beneficiavam o cacau da mesma forma que se procedia com o café. Na lavoura de café, logo após a colheita, as frutas de café precisam ser espalhadas no terreiro para evitar que fermentem. Uma vez fermentado, o grão de café fica ardido, sem valor comercial. Aqueles desbravadores que desceram para as matas pelo trem trouxeram com eles a experiência da lavoura de café. Só que na lavoura do cacau o procedimento era inverso. Para que a amêndoa do cacau obtenha preço em razão de sua boa qualidade, é preciso que logo após a colheita da fruta do cacau, as amêndoas sejam postas para fermentar abafadas em grandes coxos. Esta diferença de procedimento, na verdade um erro no beneficiamento do produto, trouxe um estigma para a banda norte. Mas, trouxe, também, uma enorme oportunidade para os mascates, que compraram a preços bem baratos grandes extensões de mata virgem, indesejadas como não aptas para a lavoura de cacau. Muitos desses mascates enrique-

ceram, pois foi bastante proceder da maneira correta para produzir cacau de qualidade tão boa quanto o das outras regiões tradicionais.<sup>9</sup> Vale registrar que a firma Wildeberger expandiu bastante os financiamentos para implantação de novas roças nas novas regiões de Camacan, Itapebi, Itajuípe e Uruçuca, além de Tabocas já Itabuna, Ilhéus e Buerarema, porém houve pouca atuação na banda norte do rio de Contas.

### 3.A Primeira Guerra

O comércio exterior é bastante sensível a crises, mas uma guerra generalizada nos países que representam o principal mercado de uma firma exportadora pode ser uma catástrofe. Não foi diferente em 1914, quando as nações europeias foram a guerra entre si. A guerra produziu dois efeitos no comércio de cacau na Bahia. Por uma parte, antevendo o aumento do consumo do chocolate pelas tropas dos países beligerantes, o mercado europeu comprador de cacau ficou aquecido, daí o preço do cacau subiu. Por outra parte, a guerra em si trouxe um desarranjo nos mercados financeiros, os bancos cortaram o crédito, logo, com menos dinheiro circulando houve um quase pânico financeiro, o que fez, num segundo momento, o preço do cacau descer nos mercados europeus. No Brasil a situação se complicou ainda mais, pois devido à incerteza nos mercados de matérias-primas, o país teve dificuldade de fazer divisas para honrar seus compromissos internacionais, então o governo federal decretou moratória. Arnold Wildeberger<sup>10</sup> relata que a região de cacau sofreu absoluta falta de dinheiro circulante. Para contornar a situação, Emil Wildeberger teve de reunir grande quantidade de moedas e coordenou a compra de cacau mediante o pagamento em sacos de moedas, sobretudo em Tabocas, o ex-distrito de Ilhéus que já era Itabuna, onde a falta de dinheiro circulante esteve a ponto de produzir um caos social.

---

<sup>9</sup> Alguns desses mascates tinham por sobrenome: Tiara, Nasser Borges, Muniz, e tantos outros que se deram bem, mas em proporção menor aos citados. Estes lograram enorme sucesso, tendo conseguido produzir grande quantidade de arrobas de cacau em suas fazendas na banda norte do rio de Contas. O paciente do meu pai, contudo, viveu este momento, mas abriu poucas roças para si.

<sup>10</sup> Arnold Wildeberger, filho de Emil Wildeberger, o sucedeu no comando da firma em 1946. Além de exportador de cacau, e cônsul da Bélgica, Arnold era um memorialista, tendo escrito um livro onde listou todos os governadores e presidentes de província da Bahia. Ademais, seus registros sobre a firma Wildeberger bem como sobre o Consulado da Bélgica na Bahia foram úteis para o autor elaborar este texto. Seu relato mais importante para fonte deste texto foi o opúsculo *Meu pai Emil Wildeberger*, publicado por Arnold em 1979, com pequena tiragem de duzentos exemplares, editada pela Gráfica Ignoramus, do seu neto Ricardo Wildeberger Lisboa, primo em segundo grau do autor.

A guerra e a moratória brasileira, portanto, trouxeram dificuldades para o mercado interno. A maioria dos concorrentes da firma Wildberger & Cia. encolheu as operações diante do aperto de crédito. Emil Wildberger, entretanto, aproveitou a crise para, justamente, expandir suas operações no mercado interno: aproveitou-se de suas conexões na Europa, cuidadosamente mantidas em constantes viagens feitas ao velho continente, e assim ele contratou um crédito rotativo com banqueiros europeus que asseguraram enorme vantagem competitiva sobre seus concorrentes, que não conseguiam acesso a crédito; sobretudo, em virtude da moratória brasileira. Ao terminar a guerra, em 1918, a firma Wildberger & Cia. já era senão a maior, seguramente uma das maiores empresas ativas na comercialização de cacau.

O modo de operar de Emil era muito claro. No mercado interno, a ordem era atender aos produtores em tudo que fosse preciso. Não bastava comprar-lhes o cacau pelo melhor preço, era preciso oferecer-lhes crédito e facilidades, como a compra por pagamento antecipado da safra a ser colhida. Ademais, numa época de falta de mercadorias, a firma lhes vendia utensílios, móveis para a casa, gêneros alimentícios; enfim, o que fosse preciso para cativar o cliente. Dir-se-ia, hoje, que Wildberger adotava práticas de Relações Públicas e de Marketing de Relacionamento com sua clientela interna. No mercado externo, Emil cuidava de manter excelente relacionamento com banqueiros, chocolateiros, importadores e pessoas influentes. Suas viagens constantes à Europa visavam a manter laços de negócios e ampliar a carteira de clientes chocolateiros e importadores europeus. Por isso, ele conseguiu crédito durante a moratória brasileira. Vale registrar que a Embaixada Suíça, instalada no Rio de Janeiro, convidou-o, em 1906, para ser o cônsul da Suíça na Bahia. Ao aceitar, Emil via seu conceito entre os banqueiros europeus subir. Ser cônsul da Suíça era como ser aferido por uma empresa de classificação de crédito como confiável grau A, algo que o punha quilômetros adiante dos concorrentes locais.

#### **4.A crise na Bolsa de Nova York**

Embora a enchente nos rios Pardo e Jequitinhonha, em 1918, tenha trazido grandes prejuízos à firma Wildberger, de um modo geral, malgrado a destruição da guerra que se encerrava, e da epidemia da gripe espanhola, para os negócios tudo corria bem. Nos anos 20, houve uma expansão nos negócios de navegação, tendo a firma se tornado agente de várias empresas armadoras. Mais ainda, a firma abriu parceria com comerciantes importa-

dores em novos mercados, notadamente na América do Norte. Nova York, Filadélfia, Boston, Montreal e Toronto passaram a comprar cacau baiano através de Wildeberger. Este fato espelha a pujança da economia americana, que, depois da Primeira Grande Guerra, assumiu o posto de maior economia do planeta.

Na Bahia, aconteciam mudanças, sobretudo no que concerne à população. Cito Arnold Wildeberger (p. 31 do seu livro citado): “Entre 1892 (ano da chegada de Wildeberger à Bahia) e 1920 a população do Eixo Ilhéus/Itabuna passou de 7.620 habitantes para 105.892, correspondendo a um crescimento médio anual da ordem de 6,98%, enquanto o crescimento da população do estado, no mesmo período, era de 1,99% ao ano”. Tabocas já havia se tornado Itabuna, e para lá afluíram levas de sergipanos e baianos do sertão. A economia urbana crescia, de modo que vários comerciantes de mercadorias de consumo, necessários para a vida cotidiana, obtiveram bons resultados, transformando a região num polo de crescimento de toda a sorte de negócios. A produção física de cacau também cresceu bastante: em 1922, a região produziu 722.091 sacos de cacau, dos quais a firma Wildeberger exportara 102.059 sacos, ou 14,13%. Este número mostra quão competitivo era o mercado interno, pois uma das maiores firmas, em 1922, movimentava apenas cerca de 14% do volume total produzido. Mesmo assim, 722 mil sacos significam meras 12 mil toneladas, o que mostra que a região ainda haveria de crescer bastante. Por outra parte, esta estatística de então revela como o comércio de cacau era competitivo.

Com efeito, eram muitos os concorrentes, alguns suíços (Kaufmann, Manz, Rapold, Stoltenberg), outros, italianos (Bartilotti, Scaldaferrri na exportação, Paternostro, Magnavita atuantes no comércio interno), alemães (Rodenburg, Overbeck, Behrmann, von Usler, Schoppmeyer), ingleses (Stevenson, Duder) além dos vários comerciantes brasileiros (M. Joaquim de Carvalho, Correa Ribeiro, e tantos outros).

Embora a economia do cacau crescesse, a sociedade continuava asentada nas mesmas bases institucionais. Os coronéis do cacau continuavam a assegurar votos de cabresto para os políticos da capital, que, em contrapartida, delegavam-lhes o poder de polícia na região. As relações de trabalho continuavam as mesmas desde o século anterior, mantido o sistema do barracão, de semiescravidão. Aos coronéis bastava o poder de polícia para calar os desafetos. Nada de investimentos públicos em transportes, saúde e educação. A expansão da economia resultante do aumento da

produção era apropriada, tão somente, pelos proprietários de roças de cacau. Como era uma atividade baseada em força de trabalho, e como a força de trabalho quase não era remunerada em dinheiro, o resultado auferido socialmente soía ser concentrado, ou seja, tratava-se de uma economia na qual a acumulação de capital ocorria de modo bastante concentrado, sem proporcionar compras internas suficientes para dinamizar uma economia complementar ao cacau, tal como aconteceu com o café, este, sim, grande demandante de utensílios e ferramentas no mercado interno.<sup>11</sup> Ao contrário de São Paulo com o café, na Bahia, o cacau não teve a capacidade de estimular uma cadeia de suprimentos suficiente dinâmica para enriquecer a região como um todo. Em São Paulo, a economia do café possibilitou um crescimento endógeno, dinâmico, mas nada disso aconteceu com o cacau, cuja rusticidade na produção não proporcionou grandes impactos na economia interna, que engendrou baixa demanda agregada. Houve enriquecimento sim, mas de indivíduos, muitos dos quais dissiparam a fortuna recém-adquirida em consumo conspícuo.

Nesse panorama de expansão, ao longo da década de 20, aconteceu um fenômeno que jogou uma ducha de água fria na região cacauzeira. Eis que a maior economia de então, a americana, foi à lona, em decorrência de excessiva especulação bancária que induziu as fábricas a produzirem mais do que o mercado conseguia absorver. O excesso de mercadorias sem vender levou as empresas a pararem de pagar aos bancos, que, em 1929, começaram a quebrar. A quebra dos bancos travou toda a economia, que, finalmente, desmoronou no final do fatídico ano de 1929. A crise de 29 repercutiu no mundo inteiro, pois a maior economia do mundo, a que mais comprava mercadorias de todos os rincões da Terra, simplesmente, parou de funcionar. Sem compradores, todas as *commodities* encalharam nos portos, nos armazéns. Após o que, os preços bateram no chão. Se uma arroba de cacau era vendida no mercado por cem “dinheiros”, em dezembro de 1929 passou a valer centavos de dinheiro.<sup>12</sup>

Nessa situação, todos perdiam. Quase todos os fazendeiros tinham recebido antecipação de safra, crédito que seria saldado com a entrega do

---

<sup>11</sup> Ver Sergio Silva. *Expansão cafeeira e origens da indústria no Brasil*, livro de 1986 sobre o impacto do café na formação do capitalismo brasileiro, sobretudo em São Paulo.

<sup>12</sup> A crise de 29/30 causou o fechamento da Bolsa de Mercadorias da Bahia, que havia sido organizada por exportadores em 1926, dentre outros por Oscar Cordeiro e Herbert Rodenburg, este último alemão. A BMB abrigava um contrato a termo de cacau, e teria possibilidade de vir a tornar-se uma referência mundial no comércio de cacau, se tivesse superado a crise 1930.

cacau. Mas, como saldar o débito contraído, se o cacau deixava de valer alguma coisa? Para os exportadores a situação era a mesma. Eles haviam espalhado dinheiro por toda a região do cacau, mas receberiam em troca mercadoria sem valor. Portanto, em 1930, fazendeiros e exportadores, pressionados pelos bancos, vieram à falência em grande, enorme quantidade. Os bancos temiam, eles mesmos, ver sua saúde financeira abalada, tamanho o calote em cadeia na região cacauceira. Quando os bancos menores começaram a falir, Emil Wildberger, também ameaçado de amargar o mesmo destino, tratou de resolver a situação de forma parecida com a crise da Primeira Guerra: foi negociar com os grandes bancos europeus uma linha de crédito com prazo longo o suficiente que permitisse esperar pela lenta, mas certa recuperação da economia mundial. Wildberger apostava na superação mundial da crise e no retorno à normalidade em poucos anos.

Assim foi, em plena tormenta financeira, que Wildberger conseguiu com o ramo francês dos Rothschild uma linha de crédito de cinco anos para cobrir as operações deficitárias em carteira. Mas os Rothschild exigiram, para isso, que fosse entregue em garantia do empréstimo a hipoteca de fazendas, armazéns, navios e ações de empresas exportadoras. Enfim, queriam garantias reais, materiais, físicas. Além de oferecer em hipoteca todos os bens da firma Wildberger & Cia., era necessário reunir a hipoteca de todas as fazendas dos produtores em débito, além do patrimônio de inúmeras firmas que aceitaram escapar da falência em troca da operação financeira gigante, um verdadeiro guarda-chuva, capitaneada por Emil Wildberger.

A crise foi longa, e infligiu um preço alto à região cacauceira. A maioria dos fazendeiros perdeu suas roças, pois não conseguiram resgatar suas hipotecas aos bancos e à firma Wildberger. O mesmo se passou com muitas firmas exportadoras, que foram absorvidas por Wildberger, como foi o caso de Rapold, Manz & Cia, e muitas outras. Porém, cinco anos depois, o mercado já havia se recuperado o suficiente para permitir a Wildberger a pagar sua dívida com a casa Rothschild francesa. Ademais, os fazendeiros que conseguiram atravessar a crise, sem perder suas roças, enriqueceram a partir de 1934, mais ou menos, pois os preços voltaram a subir no mercado internacional.

Desde 1932 Wildberger deparou-se com uma situação inusitada: ter de operar fazendas de cacau. A firma nunca tinha entrado na produção de cacau, e, de repente, tinha de administrar centenas de fazendas espalhadas

por quase toda a região cacauzeira. As crises, realmente, trazem mudanças. Um exame superficial nos livros contábeis da Companhia Agrícola Cacauzeira, firma organizada por Wildberger, em 1936, para assumir a gestão das fazendas de cacau, mostra três fenômenos interessantes. O primeiro deles diz respeito à introdução da prática de se pagar salário mínimo aos trabalhadores das fazendas da CAC. Em 1930, Getúlio Vargas havia tomado posse na Presidência da República. Hostilizado pela elite proprietária de terras de São Paulo e Minas Gerais, que, em 1932, pegaram em armas numa tentativa de depô-lo, Getúlio buscou ampliar sua legitimação no poder por meio do apoio amplo da população trabalhadora. Os trabalhadores do Brasil viviam em completo abandono, à mercê de fazendeiros que não lhes pagavam salários, e de comerciantes urbanos que lhes pagavam uma remuneração meramente suficiente para que se mantivessem vivos. Vargas introduziu a legislação trabalhista, a exigência de pagamento de salário mínimo fixado por lei, bem como a Previdência Social. Destarte, Vargas manteve-se no poder com amplo apoio das classes trabalhadoras, não obstante sua inclinação ao fascismo italiano, e admiração por Mussolini.

Essas novidades trabalhistas não foram adotadas de pronto pelo Brasil afora. A maioria das fazendas continuou a manter o velho sistema do barracão. Mas Emil Wildberger, temeroso de sofrer perseguição por não ser cidadão brasileiro, tratou de mandar que a lei fosse cumprida à risca, de modo que todos os trabalhadores rurais da CAC tiveram carteira de trabalho assinada e passaram a receber salário mínimo. Houve resistência e muitas críticas advindas de vizinhos de fazenda, que se recusavam a pagar salário em dinheiro aos trabalhadores.

O segundo aspecto interessante obtido da leitura dos livros da CAC diz respeito às compras internas feitas de suprimentos e utensílios de produção. Em princípio, a região cacauzeira não produzia outra coisa, senão cacau e banana, esta devido à necessidade de sombreamento para novas roças. As fazendas demandavam tropas de burros e mulas, gêneros alimentícios e utensílios de couro, tipo arreios, selas, cangalhas, etc. Houve, sim, uma integração econômica com a região de pecuária situada a oeste da região cacauzeira. Fazendeiros de gado, de Santa Inês até Conquista, forneciam esses itens para a região cacauzeira, o que resultou num estímulo para a ocupação dessa região de pecuária limítrofe com a região cacauzeira. Cidades como Itambé, Itapetinga, Potiraguá, Macarani e outras passaram a existir formalmente a partir desse período.

A terceira observação interessante é que esta integração de regiões ensejou a transição do transporte marítimo e fluvial para o rodoviário, é verdade que já na década de 40. Mas, de todo o modo, a demanda agregada das fazendas de cacau estimulou a abertura de caminhos rudimentares que começaram a ser trilhados por veículos de quatro rodas. Quando a rodovia Rio-Bahia foi aberta, nos anos cinquenta, o meio de transporte predominante passou a ser o rodoviário, embora os “vapores” Camacan e Itapicuru, da firma Wildeberger, tivessem sido mantidos na ativa, no transporte marítimo do cacau, até o começo dos anos sessenta.

### **5. Apogeu da firma**

Os anos 30 marcam a entrada em cena de um importante ator que esteve ausente da região até então: o Estado. Diante da crise do começo da década, e do clamor dos coronéis que se viram ameaçados de sucumbir aos exportadores e ver suas roças hipotecadas executadas por falta de pagamento, o Estado, finalmente, fez-se presente na região cacauceira. Num primeiro momento, na década de 30, a ação do Estado buscou apoiar a classe dominante local, em crise, o que confirmava a hipótese de o Estado, em teoria, atuar em benefício da classe social que exerce o poder na sociedade. Num segundo momento, a partir dos anos 40, o Estado planejou e executou melhorias na infraestrutura social na região cacauceira, tendo levado escolas, hospitais e estradas.

Assim é que foi organizado, em 1931, o Instituto de Cacau da Bahia, um marco para a região. Coube ao ICB apoiar os fazendeiros inadimplentes com o comércio exportador, mediante contratos hipotecários de quinze a vinte anos, a juros módicos, um verdadeiro alívio para a classe produtora da região. Ademais, o ICB também passou a exportar cacau. A nova concorrente fez reduzir o volume relativo exportado pelas firmas exportadoras. Por exemplo, em 1927 Wildeberger exportou 35,9% de toda a produção brasileira de cacau, considerado a maior participação relativa de uma firma no volume exportado. Depois da entrada do Instituto de Cacau da Bahia, no comércio exportador, houve uma redução relativa de todas as firmas exportadoras, mas, em compensação, ocorreu um aumento da produção total na região. Em 1927, o Brasil exportou 1.244.866 de sacos, ou seja, quase 21 mil toneladas. No fim da década de 30, o Brasil chegava perto de uma produção de 100 mil toneladas. Portanto, a entrada do ICB, no mercado, foi absorvida sem maiores traumas pelas firmas exportadoras.

Pelo contrário, foi uma concorrência bem-vinda, já que o ICB sinalizava ao mercado interno uma referência de preço, que, muitas vezes, era suplantado pelos concorrentes privados. Portanto, o segmento que mais se beneficiou foram os produtores, que viram a concorrência interna, na compra de cacau, ficar mais fortalecida.

De todo o modo, depois da entrada do ICB no mercado de cacau, Wildberger achou por bem diversificar seu risco, tendo aumentado o negócio de representação de navegação e transporte internacional de cargas em geral, além de ter começado a exportar café. O objetivo era se precaver contra um possível crescimento exagerado do Estado no comércio de cacau. Isso, de fato, aconteceu em 1943.

Na primeira metade do Governo Vargas, o interventor nomeado para governar a Bahia foi o tenente Juracy Magalhães. Vargas foi fiel à sua estratégia de buscar apoio na população em geral, até então totalmente desassistida, bem como entre a incipiente classe média urbana, da qual faziam parte jovens tenentes, como Juracy. Como interventor na Bahia, Juracy revelou-se um político sofisticado. Em vez de aplicar a força de modo indiscriminado, como seria de esperar de alguém formado no rigor do quartel, tinha sensibilidade para ouvir as partes interessadas antes de tomar decisões, quando, então, as mandava cumprir com determinação. O Instituto de Cacau da Bahia tinha sido fundado durante a interventoria de Juracy, de modo que sempre houve diálogo entre exportadores e Estado. Contudo, depois de decretado o Estado Novo, o ditador Getúlio nomeou como interventor na Bahia o general Renato Onofre Pinto Aleixo, que exercera o comando da Sexta Região Militar, com sede na Bahia. Ao contrário de Juracy, o general Pinto Aleixo não era homem de diálogo, e, pior, manifestava má vontade com o fato de haver tantos estrangeiros no comércio exportador de cacau. Em 1940, o ICB fez circular um estudo no qual havia recomendação de maior controle estatal do comércio exterior brasileiro, em geral, e particularmente, o comércio exportador de cacau. Em decorrência deste estudo, e de outras predisposições do Estado Novo de aumentar a participação do Estado na sociedade brasileira, tal qual Mussolini fizera na Itália, foi criada uma certa Delegação Regional da Comissão de Defesa da Economia Nacional, com a função de acompanhar e controlar todo e qualquer movimento de exportação de quaisquer produtos nacionais.

Entretanto, as firmas exportadoras continuaram a exportar cacau, os produtores continuaram a lhes vender cacau, de modo que o ICB não con-

seguia exportar mais do que um quarto do total da produção brasileira. Aparentemente, isso incomodava os fascistas que geriam o Estado brasileiro de então, que passaram a hostilizar os exportadores de origem estrangeira, como Wildberger. Em 1942, o Brasil entrou na guerra contra os países do Eixo. Foi, então, instituída uma Coordenação de Mobilização Econômica para coordenar a economia de guerra. Valendo-se dos poderes extraordinários desta Coordenação, o general Aleixo, finalmente, desferiu um golpe contra os exportadores de cacau. Em 19 de maio de 1943 ficou determinada a entrega compulsória de todo o cacau produzido na Bahia ao Instituto de Cacau. Da noite para o dia Pinto Aleixo punha à margem da lei toda a atividade privada de exportação de cacau. Mais ainda, o general Pinto Aleixo mandou prender alguns exportadores estrangeiros, dentre eles Emil Wildberger, sob a alegação de suspeita de atividades antibrasileiras.

Policiais invadiram os escritórios da firma, em dia de expediente normal, e levaram embora para uma delegacia de polícia Emil Wildberger, então um senhor viúvo com mais de setenta anos. Abriam arquivos e levaram como “prova” cartas e documentos escritos em alemão. Após interrogatório humilhante, conduzido por policiais agressivos, o velho Wildberger foi solto por falta de provas, já que os documentos referiam-se a transações de cacau e café feitos com clientes europeus.

O temor do excesso do Estado intervencionista materializava-se. As firmas exportadoras ficaram impedidas de atuar no mercado até o fim da guerra e conseqüente deposição de Getúlio, cujo Estado Novo tornava-se incompatível com os ventos de democracia que sopravam no mundo inteiro. Wildberger não esmorecia: durante o interdito fascista, a firma buscou expandir sua presença no mercado interno, trazendo a representação de equipamentos industriais e automóveis, resultante de contatos nos Estados Unidos. Assim, a firma trouxe para a Bahia a representação dos automóveis Studebaker e de companhias de navegação americanas. Nesse período, também, a firma comprou um terreno no comércio de Salvador, em área recém-aterrada para a expansão do porto, e iniciou a construção de um edifício comercial para onde seriam transferidos seus escritórios. Emil Wildberger não viu o novo prédio ser concluído, pois faleceu em janeiro de 1946. Quanto ao comércio exportador, ele ainda teve o prazer de ver o retorno à normalidade da concorrência. A volta das firmas exportadoras ao mercado de cacau foi saudada pelos produtores, que viram os preços da arroba do cacau voltar a ser objeto de disputa entre os exportadores.

Este relato é concluído aqui, tendo a morte de Emil Wildberger servido como limite da narrativa. A história da segunda metade deste segmento de produção e comércio fica como um desafio para o futuro. Desde logo, fica registrado que ocorreu um alargamento de atores, com a entrada em cena da indústria, do extensionismo rural, do enorme aumento do volume produzido e do encolhimento atual. Com efeito, o Brasil passou das cem mil toneladas produzidas por ano, nos anos cinquenta, para mais de quatrocentas mil toneladas por volta do final dos anos oitenta. Eis que um novo ator, deletério a não mais poder, a vassoura-de-bruxa, fez a região regredir ao volume produzido dos anos cinquenta.

Quanto à firma Wildberger, após a morte do seu fundador, a condução das operações ficou entregue aos filhos e dois diretores, ambos suíços. A firma marcou presença no mercado, com firmeza, durante toda a década de 50. Porém, no começo dos anos 60, houve uma cisão na empresa, que resultou no encolhimento das operações, até que a firma deixou de exportar por volta da metade dos anos 60.

### **Resumo**

O autor faz uma recuperação histórica da região cacauífera através da trajetória da firma exportadora de cacau que logrou ser a maior exportadora de cacau do Brasil, dentre todas as demais concorrentes, a partir dos anos 30 do século XX, até o começo dos anos 50. O contexto da região cacauífera é analisado, em seus aspectos econômicos e sociais. A estrutura da produção, a concorrência e o ambiente político são considerados. Poucas fontes existem sobre a firma focada, a principal sendo o relato escrito pelo filho do seu fundador, Arnold Wildberger, tio do autor. Memórias de conversas familiares e relatos vividos por pessoas próximas ao autor foram usados como fonte.

Palavras-chave: Cacaucultura. Crise. Assentamentos rurais. Estrutura fundiária.

### **Abstract**

This text analyses the cocoa producing region in Bahia, Brazil, through the history of the leading export firm which were particularly active during the first half of the XXth century. The production structure is focused, as well as its socioeconomic aspects. There are only a few sources to study a history of a firm. On this case, the son of the founder of the firm is the main source. The author, as grandson of the founder, relied on family memories and review of ancient accounting registers.

Key-words: Cacao. Crisis. Rural settlements. Land structure.

# **O DESENVOLVIMENTO URBANO SOB O OLHAR DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: O PAPEL DO CONSELHO DAS CIDADES NA BAHIA**

*JOÃO PEREIRA OLIVEIRA JÚNIOR\**

## **1. Introdução**

**A** proposta deste artigo é discutir a Administração Política a partir do conceito de gestão das relações sociais de produção e, por meio deste instrumental, conceitual discutir o papel do Conselho Estadual das Cidades, enquanto instância de gestão participativa.

Este trabalho é fruto de pesquisa qualitativa, de caráter exploratório, na qual foram realizadas consultas em fontes secundárias e complementadas com informações primárias além de levantamento bibliográfico sobre a temática. Quanto ao referencial teórico, vamos buscar nos clássicos da administração e da sociologia: Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos, que, junto com um grupo de pesquisa, lançou-se na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominado de Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política (que determina o que fazer a partir das demandas coletivas) e a da economia/administração profissional (que é a base técnica responsável pela execução do projeto de nação e, a partir deste, dos projetos em outras dimensões territoriais).

Também, contamos com os clássicos na área do direito à cidade como: Henri Lefebvre, Manuel Castels que analisam as cidades, a partir da sobreposição dos interesses do capital, dos movimentos sociais urbanos e as perspectivas de uma nova configuração urbana que aponte para cidades sustentáveis, mais justas e com gestão participativa. Ainda, em relação ao

---

\* Mestre em Gestão e Educação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Especialista em Gestão Pública pela Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs), Professor da Uneb — Campus XIX.

referencial teórico na temática da participação popular, vamos contar com os autores: Elenaldo Teixeira e Débora Nunes.

Portanto, este trabalho tem como objetivo colaborar com o desenvolvimento de estudos e pesquisas que buscarão contribuir para o delineamento do perfil do atual modelo de gestão participativa no âmbito do desenvolvimento urbano no estado da Bahia e compreender os limites, desafios e as potencialidades da administração política no sentido de qualificar e modernizar o modelo de desenvolvimento urbano numa perspectiva contemporânea, levando em consideração a promoção humana e o desenvolvimento sustentável do ponto de vista ambiental. Para cumprir o desafio posto, este artigo, então, divide-se em seis seções: Introdução; A construção do conceito de Administração Política; Os movimentos sociais e a participação no âmbito do desenvolvimento urbano; O Conselho das Cidades em uma nova configuração do desenvolvimento urbano e Considerações finais.

## **2. A construção do conceito de Administração Política**

O conceito de Administração Política é construído a partir de uma trajetória coletiva liderada pelo professor Reginaldo Souza Santos, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (Eaufba) que inclui a Prof.<sup>a</sup> Elizabeth Matos Ribeiro e os professores Fabrício Vasconcelos Soares e Eduardo Fausto Barreto, aliado a seus alunos da pós-graduação, além dos alunos de graduação, especialmente aqueles da turma do Seminário sobre Temas Especiais em Planejamento do ano de 2000. Mais adiante, tivemos, também, a contribuição de professores da Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo e do Rio de Janeiro, entre outras instituições que têm colaborado no sentido de ampliar e consolidar as discussões em torno deste novo campo de conhecimento em administração.

Ainda, em 1993, Reginaldo Souza Santos e Elizabeth Matos Ribeiro escreveram um artigo para a *Revista de Administração Pública* (RAP) da FGV/RJ intitulado "A administração política brasileira". Para esses autores, a preocupação fundamental era saber qual foi o modelo de gestão que o país adotou para retomar o crescimento econômico e, sobretudo, como o modelo compreendia as relações intergovernamentais e as relações entre o Estado e a sociedade (Santos & Ribeiro, 1993).

A discussão sobre a Administração Política é, antes de qualquer coisa, um resgate do elemento epistemológico, é pensar sobre a questão da

administração como um campo disciplinar, seu objeto, seu método de investigação, etc. Entre os administradores contemporâneos, percebe-se que há preocupação de debater uma questão elementar e pouco densa formulada pelos chamados clássicos da administração: a administração é uma arte ou uma ciência? Então, buscando alicerces e aprofundamento nessa investigação, Santos vai reler os clássicos da administração. Nessa incursão, o autor constata as contribuições da escola neoclássica da economia para o surgimento da administração como campo do conhecimento que nasce num ambiente de crise do capitalismo entre o final do século XIX e a constituição dos fundamentos da microeconomia. Os primeiros estudos da administração, como assinala Santos, vão surgir, portanto, nesse ambiente intelectual como campo auxiliar do novo ramo da ciência econômica, materializando-se por meio da obra *Princípios da administração científica*, escrita por Frederick Winslow Taylor.

Como observa Santos, para Taylor, o estatuto de cientificidade para a administração estaria na capacidade que essa teria de generalização dos seus princípios e leis ou como diz o próprio autor: “Esperamos, contudo, ter deixado claro que os mesmos princípios, com resultados iguais, podem ser aplicados em qualquer atividade social: na direção dos nossos lares, na administração de igrejas, de instituições filantrópicas, de casas comerciais, de universidades e de serviços públicos” (Taylor, apud Santos, 2001).

Santos continua sua incursão por meio dos estudiosos da administração, tentando encontrar elementos para o debate em torno da epistemologia, objeto e o método; aliado a isso, ele vai buscar pistas e elos perdidos na construção do conceito de Administração Política. De maneira geral, conclui que “o curso de administração nas atuais circunstâncias não passa de um amontoado de conteúdos aplicados de outras disciplinas” (Santos, 2001) tais como: Ciência Política, História, Antropologia Cultural, Sociologia, Psicologia Social, Economia entre outras. Depois de Taylor, vai a Dwight Waldo que é considerado um autor destacado da administração; especialmente, pelos seus estudos concernentes à Administração Pública. Santos destaca a menção que Waldo faz sobre Administração Política; mas, frustra-se ao perceber que a abordagem deste autor é no sentido das supostas influências da política partidária no curso da administração, reduzindo, portanto, o sentido e a abordagem sobre a Administração Política. Santos continua sua peregrinação e depara-se com Herbert Simon, que discorre sobre valores éticos e factuais e, às vezes, sobre o bem-estar social

(objetivo da Administração Política), como produto da ação do administrador, sobretudo na administração pública, o autor, entretanto, pontua que esse não é, necessariamente, o objeto da administração; mas, apenas, um dos objetivos traçados por certo administrador, dentro de uma estratégia específica, em um projeto específico (Simon, apud Santos, 2001). Simon, também, vai discorrer sobre política e administração, mas o seu enfoque vai trazer novas frustrações, visto que a preocupação desse autor é distinguir a administração da política, criando uma dicotomia baseada num positivismo lógico-formal.

Mas algumas pistas foram encontradas; particularmente, em Alberto Guerreiro Ramos quando ele mostra a preocupação em se organizar e determinar as relações sociais no âmbito sociedade/Estado, o que, para o autor, não é encontrada em modelos de gestão baseados na administração e na economia política, e sim nas ciências sociais que são chamadas para explicar em que consiste o desenvolvimento, assim como os meios para alcançá-lo. Santos (2001) comenta que, embora próximo, Guerreiro Ramos foi incapaz de perceber que “os meios para alcançar o desenvolvimento” representam o conteúdo próprio da administração política, muito embora esse autor considerasse tênue a diferença entre administração e política.

Santos destaca, no entanto, que o rompimento de Ramos com os velhos paradigmas não ocorre pelo fato de que aquele autor considera como o objeto da administração a organização, ou seja, ao invés de criar uma nova ciência da administração, simplesmente continua falando da mesma coisa utilizando-se de novas categorias analíticas. Para Santos, embora “as organizações/instituições constituam o gênero que contém elementos essenciais do objeto da disciplina Administração, elas são espaços particulares onde, apenas, habita o objeto. Então, podemos concluir que é a gestão, e não a organização, que caracteriza o objeto e que dá autonomia à Administração como um campo próprio do conhecimento” (Santos, 2001).

Ainda, como contribuição, Santos (2001, p. 64) inspira-se na economia política; desse modo, se está 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 do modelo de gestão para se chegar à finalidade. Aqui, Santos (2001, p. 65) vai constituir o objeto da Administração Política que é a gestão da

materialidade das relações sociais. Então, de um lado, temos a Administração Política e, de outro lado, a Administração Profissional que é a implementação da materialidade das relações sociais. Para completar o referencial teórico, discute-se a noção de temporalidade: uma que se expressa no mandato (tempo administrativo, normativo, burocrático) e outra teórica (que é o tempo técnico necessário para a execução do projeto de nação). E, para entender a Administração Política na perspectiva do processo de desenvolvimento, segundo Santos, temos de colocar a discussão num contexto tridimensional que se apresenta hierarquizado de uma forma lógica: 1) a própria sociedade; 2) o Estado e 3) o modo de produção que, no nosso contexto, é o capitalismo.

Portanto, para construir um novo projeto de desenvolvimento da nação e levando a cabo as novas determinações da base política e material, o Estado, em vez de ser instrumentalizado pelo capital, deve ser instrumentalizado, agora, numa outra direção e perspectiva, cumprindo a função de gestor e executor do projeto da nação, cuja finalidade é o bem-estar social. Na próxima seção, minha intenção é analisar os movimentos sociais e o processo de participação institucional no âmbito do desenvolvimento urbano conectando-o com a constituição do Conselho das Cidades.

### **3. Os movimentos sociais e a participação institucional no âmbito do desenvolvimento urbano**

A abordagem relativa aos movimentos sociais e a participação institucional no âmbito do desenvolvimento urbano serão tematizadas a partir do arcabouço teórico dos seguintes autores: Manuel Castells, Débora Nunes e Elenaldo Teixeira. Os movimentos sociais urbanos vão (res)surgir nos anos 70, a partir das lutas reivindicativas, como respostas, ao mesmo tempo, de infraestrutura e serviços urbanos e a falta de liberdades democráticas, vivenciadas no período franquista na Espanha e em outros países como o Brasil na vigência do regime militar. Em Castells, o movimento social urbano tinha, na sua base, as associações de vizinhos, comitês de usuários, organizações de consumidores, associações de donas de casa, grupos de mulheres, clubes juvenis, associações de aposentados e pensionistas, organizações de comerciantes, associações de paraplégicos, grupos excursionistas e esportivos, entidades cívicas, centros culturais, associações de defesa dos patrimônios artísticos e tantas outras formas de reunião de atividade de expressão, que iam negando, praticamente dia a dia, o silêncio

imposto pela repressão policial e a passividade que tem uma sociedade baseada na ausência de democracia (Castells, 1980). Mas, a partir da criação dessa base, era absolutamente necessário ampliar o leque de classes sociais, de reivindicações econômicas e de objetivos políticos, para que as coisas mudassem tanto no nível da vida cotidiana, como nas formas políticas institucionais. E esse foi o papel histórico cumprido pelos movimentos sociais urbanos.

Os movimentos sociais urbanos vão surgir num ambiente de crise do capitalismo avançado, constituindo-se em múltiplos atores, numa infinidade de expressões sociais que lutam, organizam-se e tomam consciência, na tentativa de provocar transformações da vida cotidiana. Nesse sentido, como assevera Castells (1989), a crise urbana conhecida por experiência própria pelos habitantes das grandes cidades advém da crescente incapacidade da organização social capitalista para assegurar a produção, distribuição e gestão dos meios de consumo coletivo necessários à vida cotidiana, da moradia às escolas, passando pelos transportes, ainda áreas verdes, etc. Portanto, a concentração espacial dos trabalhadores em grandes cidades e áreas metropolitanas de dimensão cada vez maior determina, por sua vez, a concentração e interdependência crescente do conjunto de meios de consumo que lhes são necessários (Ribeiro & Santos Júnior, 2007).

Essa demanda ocorre tanto no que se refere ao consumo individual (produtos distribuídos pelo mercado de forma fracionada) como ao consumo coletivo bens e serviços indivisíveis, que correspondem à maioria dos serviços urbanos: educação, moradia, transportes, saúde, áreas verdes, centros culturais, etc. (Castells, 1980). A crise urbana e sua politização, a partir da intervenção contraditória do Estado, tornam-se ainda mais profundas devido à crise estrutural que atravessa o sistema capitalista nos últimos anos. De fato, não podendo atender ao conjunto das demandas sociais, o Estado concentra investimentos naquelas funções urbanas necessárias ao funcionamento do polo dominante, isto é, do capital. Enquanto permanecem afastadas as necessidades habitacionais, de transportes e equipamento social da população (Castells, 1980). Nesse contexto, a movimentação dos diversos fatores sociais, ou seja, o movimento ecológico, feminista e racial, direitos civis e humanos entre outros cumprem um importante papel de mobilização na configuração de um novo movimento social urbano que transcende a questão de classe, mas está comprometido com as lutas contra as desigualdades sociais, econômicas, políticas, culturais, raciais e de gênero.

A expressão desse novo movimento social tem reflexos na intensa mobilização urbana social, vivida, a partir dos anos 60, no Brasil, com as chamadas reformas de base. Já na década de 70, foram gestadas mobilizações em torno das lutas e dos protestos urbanos num contexto específico da história da sociedade brasileira.

Nos anos 70, os movimentos sociais urbanos eram constituídos por entidades que somavam favelados, moradores de loteamentos clandestinos e um contingente vasto e variado de camadas populares. Congregados em torno de entidades de bairro, paróquias ou outras formas de defesa, reclamavam por melhores condições de habitação, transporte, saúde ou saneamento (Kowarick, 1993).

Nos anos 80, a temática da participação social como expressão das demandas dos movimentos sociais urbanos vai ganhar força como um ponto de pauta na agenda das elites políticas, representando, de um lado, a crise de governabilidade das estruturas de poder do Estado, desgastadas e deslegitimadas pelo autoritarismo; e de outro lado, a legitimidade das demandas apresentadas pelos movimentos sociais — novos ou velhos — e a conquista de espaços institucionais como interlocutores válidos (Gohn, 1997). Nunes (2006) assevera que, no Brasil, a questão da participação nas decisões de urbanismo colocou-se de forma destacada nos anos 80, período de redemocratização do país, tomando, então, uma amplitude particular e fazendo com que as palavras *participação* e *cidadania* aparecessem juntas.

Nesse período, desenrola-se a transição democrática entre o fim do governo militar e o surgimento de um regime de estado de direito. Aos poucos, os movimentos foram se tornando interlocutores privilegiados do Estado, na esteira da redemocratização, construindo, assim, novas formas de representação na sociedade. Novos desafios, então, foram postos pelas novas formas de relação do Estado com os movimentos sociais organizados.

Surge, nesse processo, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, em meados dos anos 80, identificado com as bases teóricas do conceito ao Direito à Cidade proposto por Henri Lefebvre. Este movimento será protagonista na luta que terá como desdobramento a incorporação da Função Social da Propriedade e o Direito Social à Moradia trazida pela Constituição Federal de 1988, o que mais adiante vai se refletir na aprovação do Estatuto da Cidade, em 2001, regulamentando a Política Urbana com base nas diretrizes do Direito à Cidade e da sua Gestão Democrática. Segundo Teixeira (2001), a participação é um instrumento de controle do Estado pela

sociedade; portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública.

A partir dos anos 90 até os nossos dias, a agenda dos movimentos sociais urbanos ganha novo contorno com a então recém-aprovada Constituição Federal de 1988. Dois aspectos colaboraram para essa mudança: 1) foram eleitas, em algumas cidades, gestões com um perfil considerado progressista, mais identificado com os princípios da reforma urbana; 2) e boa parte dessas gestões municipais, as lideranças dos movimentos sociais foram absorvidas ao aparato governamental (Santos Júnior, 2001).

Além disso, a aplicação dos mecanismos participacionistas da nova constituição motivaram a atuação dos militantes desse movimento em espaços institucionais, a exemplo do que ocorreu com os conselhos de gestão de maneira geral e, em particular, com o Conselho das Cidades, organismo constituído na esteira do processo de discussão na elaboração da Política Nacional do Desenvolvimento Urbano (Santos Júnior, 2009), assunto de que trataremos a seguir.

#### **4. O Conselho das Cidades em uma nova configuração do desenvolvimento urbano**

A discussão sobre o desenvolvimento urbano envolve a compreensão dos mecanismos representados pelas questões de: habitação, saneamento básico, mobilidade (transporte urbano e trânsito), regularização fundiária e planejamento territorial. Portanto, colocar o desenvolvimento urbano como protagonista na concertação de um projeto de nação tendo como lastro teórico/metodológico a Administração Política é um desafio que, em boa medida, depende de uma análise crítica do atual modelo de desenvolvimento urbano e a busca da superação dos seus limites e a conquista de novos horizontes.

O Brasil, hoje, é um dos países mais urbanizados do mundo. O índice é de quase 84% da população do país vivendo na zona urbana. Esse crescimento em direção às cidades se deu, em boa medida, por falta de política pública de controle de uso e ocupação do solo (Santos Júnior, 2009). Tal circunstância acarretou uma série de problemas como: falta de saneamento, déficit habitacional, transporte desordenado, trânsito caótico e ocupação e uso irregular do solo.

Diante desse contexto e em resposta às demandas dos movimentos sociais urbanos e, em especial, ao movimento nacional pela reforma urbana

e também as instâncias estaduais e municipais de planejamento urbano, foi constituído o Ministério das Cidades e junto a ele a Conferência Nacional das Cidades<sup>1</sup> e o Conselho Nacional das Cidades<sup>2</sup> como instrumentos institucionais com o propósito não só de acompanhar a ação governamental, mas, sobretudo, de formular política pública para o desenvolvimento urbano no país. Segundo Bava (2000), os Conselhos de Gestão surgiram por pressão da sociedade, no contexto da Constituição de 1988. Para este autor, os Conselhos são essenciais para a construção de espaços públicos onde os distintos agentes sociais negociam a partilha de recursos, de riquezas e a política. Este ambiente vai gerar, em 2003, a 1.ª Conferência Nacional das Cidades com o lema “Reforma Urbana: Cidade para Todos” e criado o Conselho das Cidades (ConCidades), empossado em 2004.

A partir daí, as conferências ocorreram em um número expressivo de cidades e em vários os estados, incluindo a Bahia, por meio das conferências municipais e estaduais, nas quais as propostas fruto desses debates foram encaminhadas para a conferência nacional, servindo de base para a formulação da Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU), como uma política de Estado que visa a nortear as ações dos poderes públicos, nas suas diversas instâncias, e será a plataforma para a formulação de um Sistema Nacional de Desenvolvimento Urbano que busque promover a justiça e a inclusão social.

O Conselho Nacional das Cidades, ao longo desse período, tem apontado alguns temas que refletem os principais desafios para implantação do PNDU no país, tais como: habitação e política fundiária, saneamento ambiental, transporte e mobilidade urbana e planejamento territorial urbano, participação e controle social; questão federativa; política urbana regional e metropolitana e financiamento do desenvolvimento urbano. O Conselho ainda promoveu quatro campanhas temáticas no âmbito da PNDU que foram discutidas com a atuação e apoio de entidades vinculadas à luta

---

<sup>1</sup> A Conferência das Cidades é um fórum de discussão e de proposições para a política de desenvolvimento urbano e suas temáticas, no âmbito de cada esfera da Federação, com o objetivo de promover a participação cidadã de setores sociais, tais como: movimentos populares e sociais, sindicatos, entidades empresariais, ONGs, Oscips, universidades, entidades profissionais e os demais níveis de governo que intervêm no território.

<sup>2</sup> O Conselho Nacional das Cidades é um órgão colegiado que reúne representantes do poder público e da sociedade civil, permanente, consultivo, deliberativo e fiscalizador, conforme suas atribuições, e integrante da estrutura do Ministério das Cidades. O ConCidades tem por finalidade assessorar, estudar e propor diretrizes para o desenvolvimento urbano e regional com participação social e integração das políticas fundiária, de planejamento territorial e de habitação, saneamento ambiental, trânsito, transporte e mobilidade urbana.

pela reforma urbana, são elas: Os Planos Diretores Participativos, Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social, Marco Regulatório do Saneamento Ambiental e Programa Brasileiro de Acessibilidade Urbana.

Em relação à participação e ao controle social, o processo de conferências tem visado à exigência de compromissos dos diversos segmentos que atuam nesse debate. Segundo Santos Júnior (2009), entre estes segmentos supramencionados devemos destacar: 1) os poderes executivos e legislativos com: *a)* o compartilhamento do poder de decisão com a sociedade na definição das políticas dos investimentos públicos; *b)* o combate às formas de conservadorismo político, clientelismo, interesses particulares e privatistas e a cultura do favor; *c)* o fortalecimento permanente de atores/sujeitos sociais-políticos autônomos; *d)* a organização de sistemas de informação e estruturas institucionais que proporcionem à população o acesso às informações; *e)* a promoção de um processo contínuo de discussão, negociação e de aprendizado coletivo; *f)* a constituição de espaços, instrumentos, canais ou instâncias de participação da sociedade; *g)* o respeito pelas diferenças de pensamento; *h)* a apresentação de suas propostas de forma clara e transparente; *i)* a promoção da democratização do Estado para torná-lo transparente, descentralizado e assegurando o controle social das ações governamentais; 2) as organizações sociais e da população exige compromissos com: *a)* a mobilização das entidades e da população para o reconhecimento das instâncias de participação e para o debate político; *b)* o compartilhamento das informações e das decisões com a população; *c)* a disposição para participar de processos de capacitação de maneira a qualificar as intervenções da sociedade.

No entanto, há uma compreensão de que o mecanismo de participação e o controle social não devem estar circunscritos à instância federal, portanto, os estados e municípios estão sendo pressionados a promover: *a)* constituição democrática de conselhos da cidade, para superar a fragmentação das políticas públicas urbanas, mediante a integração das áreas temáticas e setoriais (desenvolvimento urbano, habitação, saneamento ambiental, transporte, trânsito e mobilidade urbana); *b)* conferências das Cidades, para possibilitar a participação de todos os segmentos da sociedade, com especial atenção aos mais excluídos, e para eleger os membros dos conselhos das cidades; *c)* articulação de conselhos e canais de participação existentes em cada esfera da Federação, incluindo, também, regiões metropolitanas e outros recortes regionais, buscando coordenação e cooperação

nas ações e decisões; *d*) a implementação de instrumentos previstos no Estatuto da Cidade e Resolução 25/05 do Conselho das Cidades, tais como: debates, audiências públicas; plebiscito, referendos; *e*) canais de participação da sociedade na elaboração de orçamentos públicos, como planos plurianuais, leis de diretrizes orçamentárias e planos de todas as temáticas de forma integrada.

Esse conjunto de medidas visa a dotar o desenvolvimento urbano nos estados e nas cidades de um aporte técnico-institucional capaz de estabelecer o diálogo com a sociedade, tendo o Conselho das Cidades como principal instrumento, e constituir políticas públicas voltadas à resolução dos graves problemas urbanos. É nesse contexto que iremos, a seguir, analisar a atuação do Conselho das Cidades do estado da Bahia.

O Conselho Estadual das Cidades da Bahia (Concidades/BA) foi criado por decisão da 3.ª Conferência Estadual das Cidades e sancionado através da Lei n.º 10.704 de 12 de novembro de 2007, constituindo-se em um instrumento de participação e controle social das políticas estaduais de planejamento e gestão territorial urbana, saneamento básico, habitação e mobilidade urbana. De natureza consultiva e deliberativa, este Conselho tem a finalidade de estudar, debater e propor diretrizes para a formulação das políticas de desenvolvimento urbano, fiscaliza a implementação dessas políticas pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia, da qual faz parte enquanto estrutura de funcionamento e de gerenciamento.

O Concidades/BA é eleito a partir da Conferência Estadual das Cidades que reúne delegados emanados das Conferências Municipais realizados em cidades do estado da Bahia ele é formado por 122 conselheiros (61 titulares e 61 suplentes) eleitos em Conferência Estadual das Cidades, realizada a cada três anos, tem a seguinte estrutura:

Plenário — quando reúne os/as conselheiros/as ordinariamente e a cada dois meses, para debater, formular e deliberar a política estadual de desenvolvimento urbano;

Presidência — que a Lei de criação do Concidades determina que seja ocupada pelo secretário de Desenvolvimento Urbano para coordenar e encaminhar as reuniões do Conselho;

Secretaria Executiva — é a instância executora do Concidades/ BA e órgão assessor da presidência;

Câmaras técnicas — são grupos temáticos formados por conselheiros, titulares e suplentes, com caráter permanente e com a finalidade de

subsidiar o debate do Plenário e propor resoluções. São quatro as câmaras técnicas: 1) de Habitação, 2) de Saneamento Básico e Ambiental, 3) de Mobilidade Urbana e 4) de Planejamento e Gestão Territorial Urbana.

O Concidades/BA é composto pelo Poder Público e por diversos segmentos da sociedade civil organizada, com os seguintes percentuais de representação:

- 42,3% do Poder Público (União, estado e municípios),
- 26,7% do movimento social e popular,
- 9,9% dos trabalhadores,
- 9,9% dos empresários,
- 7% das entidades profissionais de ensino e pesquisa,
- 4,2% de organizações não governamentais.

Na 4.<sup>a</sup> Conferência Estadual das Cidades, realizada em maio de 2010 que contou com mais de mil delegados/as eleitos/as em conferências municipais, foi avaliada a experiência da gestão do primeiro mandato dos/as conselheiros/as eleitos/as na Conferência anterior (em 2007), e buscou-se discutir e apontar diretrizes para a política de desenvolvimento urbano para o estado da Bahia, além de eleger um conjunto de representações dos diversos segmentos que compõem a sociedade civil organizada e poder público para a gestão do 2.<sup>o</sup> Mandato do Concidades/BA (2010/2013).

Como produto da avaliação dos trabalhos do Concidades/BA mencionaremos a seguir o relatório elaborado pela Secretária Executiva, daquela instância, que aborda as ações desenvolvidas pelo Conselho ao longo de 2010, destacando-se a integração do Conselho Estadual das Cidades da Bahia e suas Câmaras Técnicas (CT's) ao processo de elaboração das Políticas Estaduais nas áreas de Saneamento Básico, Habitação, Desenvolvimento Urbano e Mobilidade. As CT's buscaram cumprir seus objetivos de assessorar o Concidades/BA e suas atribuições de discutir questões de suas áreas, levando-as para apreciação e deliberação do Pleno do Conselho, além de dialogar com órgãos e instituições promotoras de estudos relacionados à Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e respectivas políticas setoriais. As atividades realizadas pelas CT's, neste período, foram as seguintes:

1. A CT Habitação esteve voltada para os Programas Minha Casa, Minha Vida e Casa da Gente, acompanhando as demandas de listagem e cadastro de beneficiados x unidades habitacionais, discutindo formas adequadas de encaminhar a listagem e mobilizar os municípios para o processo

de adesão ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, esclarecendo que um dos pré-requisitos para esta adesão é a disponibilização dos cadastros municipais de demanda para unificação com o cadastro do estado.

Além disso, a CT Habitação discutiu para aprovação em Pleno e sua devida execução:

I — Os três critérios de seleção para entrega das casas do Programa Minha Casa, Minha Vida, quando houver contrapartida do Estado, quais sejam: a) famílias vinculadas a Movimento de Moradia; b) famílias que utilizam aluguel social ou sofreram remanejamento ou servidor público; c) famílias em área de conflitos fundiários;

II — O Termo de Adesão ao Sehis recomendando à PGE celeridade na análise dos termos de adesão dos municípios baianos ao Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social;

III — Definição do Plano de Trabalho para o Plano Estadual de Habitação de Interesse Social e Regularização Fundiária, apresentando objetivos, diretrizes e metodologia de elaboração, além da proposta do processo participativo na qual está prevista a realização de audiências públicas, encontros e seminários com diversos segmentos sociais, pesquisa, com as prefeituras e/ou gestores públicos e reuniões com os movimentos sociais. Discutiu também a etapa de estudos básicos para consolidação do Diagnóstico do Setor Habitacional na Bahia.

2. A CT de Saneamento teve grande movimentação, pois nas cinco reuniões realizadas em 2010, discutiu e definiu questões que contribuíram nos processos decisórios de planejamento e implementação da política de saneamento básico do estado da Bahia, a exemplo:

- a) Dos processos de discussão do reajuste tarifário da Embasa;
- b) Da elaboração do Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário (Pemapes);
- c) Da Proposta de Regionalização da Gestão Integrada de Resíduos Sólidos do Estado da Bahia;
- d) Do processo de construção do GT Persólidos e da 4.<sup>a</sup> Conferência Estadual das Cidades.

Além disso, foram ministradas palestras sobre os temas Saneamento no Brasil — 40 anos e Plano Estadual de Manejo de Águas Pluviais e Esgotamento Sanitário — Pemapes — para capacitação dos conselheiros da Ctsan, com objetivo de qualificá-los para acompanhar, discutir e deliberar sobre as diversas questões relativas ao saneamento básico. A Ctsan

também articulou reunião interinstitucional entre o GT de acompanhamento do convênio 0002/2007 — MMA/Sedur,<sup>3</sup> os presidentes de consórcios públicos, associação de municípios, quatro representantes do GT/Persólidos e o MPE. Esta reunião teve o objetivo de validar a proposta de regionalização da gestão integrada de resíduos sólidos e promover um seminário estadual, com a participação de gestores públicos municipais e participantes das 26 oficinas de trabalhos regionais para apresentar e debater a proposta.

3. A CT de Planejamento e Gestão Territorial Urbana atuou, fundamentalmente, na integração do Conselho Estadual das Cidades ao processo de elaboração da Política Estadual de Desenvolvimento Urbano e ao processo de construção e fomento do Planejamento e da Gestão Compartilhada da Região Metropolitana de Salvador, tanto através da institucionalização e consolidação de dois Grupos de Trabalho — GT da Política e GT da Região Metropolitana —, como através da preparação dos novos conselheiros para participarem destes dois importantes processos de retomada do planejamento democrático do desenvolvimento urbano no estado da Bahia.

4. Câmara Técnica de Mobilidade Urbana, em 2010, deu início a um ciclo de debates com os novos conselheiros sobre os mais importantes projetos e investimentos em realização ou planejados relacionados à mobilidade e acessibilidade urbana e interurbana no estado da Bahia, com destaque para: a) o Sistema Integrado de Transporte da Região Metropolitana de Salvador, Ferrovia Oeste-Leste, Plano de Mobilidade para a Copa do Mundo — Fifa 2014; b) a regulamentação do transporte hidroviário e rodoviário de passageiros na Bahia; c) e o projeto do Trem Regional Salvador-Alagoinhas/Salvador-Conceição de Feira. Os debates geraram informação, conhecimento e encaminhamentos como o da criação de políticas públicas de incentivo ao uso de transportes não motorizados e de promoção da acessibilidade universal, principalmente através da adaptação das frotas intermunicipais para pessoas com deficiência física.

Para Elenaldo Teixeira (2000), um Conselho, enquanto instância participativa e com condições de formular políticas públicas, demonstra mais eficácia a depender do seu processo de criação; ou seja, tanto mais haja discussão ou mobilização social, mais será eficaz. Mas, para falar na

---

<sup>3</sup>O convênio 0002/2007 Sedur/MMA tem como objetivo contribuir com a elaboração do Plano de Gestão Resíduos Sólidos do Estado da Bahia.

eficácia, segundo Teixeira, é preciso que falemos, primeiro, da efetividade e, para tanto, devemos levar em consideração três aspectos: a) a paridade, entendida na condição de igualdade e não apenas no aspecto numérico, mas sobretudo na simetria das condições de assessoria, equipamentos e informações; b) a representatividade tanto da sociedade civil quanto do governo, o que implica o poder real e legítimo de decisão desta instância e c) garantia de exequibilidade da deliberação; ou seja, a materialização das decisões.

Nesse sentido, devemos dizer que o Conselho Estadual das Cidades ainda tem um longo caminho a percorrer, bem como os demais Conselhos existentes na experiência participativa no Brasil. No entanto, não podemos deixar de reconhecer avanços importantes na inserção da sociedade civil na fiscalização e no processo de discussão sobre a políticas públicas em especial no âmbito do desenvolvimento urbano. E esse é um mecanismo fundamental na construção da Administração Política, pois não poderemos lograr um projeto de nação sem a participação dos amplos setores da sociedade.

## **5. Considerações finais**

A construção conceitual a cerca da Administração Política, a partir de estudos pioneiros liderados pelo professor Reginaldo Souza Santos (Ufba) está direcionada para uma perspectiva de desenvolvimento vinculado ao projeto nação, portanto, o contexto tratado é o da dimensão do Estado nacional. Trazer essa discussão para o âmbito do desenvolvimento urbano pode contribuir para um debate interdisciplinar que procure alternativas teóricas e operacionais para as grandes mazelas vividas pela população urbana; desde o problema da habitação, a falta de saneamento, as dificuldades de mobilidade e o trânsito caótico, até o desemprego estrutural e a precariedade dos serviços públicos essenciais.

A gestão das relações sociais de produção deve buscar novos patamares que tenham alicerce no empoderamento das populações vulneráveis e na participação de amplo segmento da sociedade nos destinos das cidades *locus* efetivo da convivência, produção e consumo das pessoas. Os movimentos sociais urbanos têm protagonizado ações nesse jogo de pressões e contrapressões na disputa do modelo de desenvolvimento urbano que, por décadas, tem sido conduzida pela lógica do capital e da tecnoburocracia e, em ambos os casos, as intervenções, na maioria das vezes, obedece a uma

visão pontual e, quase sempre, voltada para o atendimento dos grandes interesses econômicos, relegando a grande maioria da sociedade à degradação urbana, social e ambiental, como destacaram os clássicos e contemporâneos da sociologia urbana.

Nesse sentido, é preciso resgatar o papel do Estado no desenvolvimento urbano e ir além das ferramentas da Administração Profissional, caracterizada pela contribuição acadêmica e executiva da área da administração pública,<sup>4</sup> buscando, na Administração Política, uma nova plataforma conceitual/operativa para requalificar o pensamento e prática do desenvolvimento urbano.

O Conselho Estadual das Cidades enquanto instância participativa, aqui mencionada, apesar de suas reconhecidas dificuldades e limitações apontadas por alguns autores de diversos matizes, pode ser potencializada para cumprir esse papel e, sendo assim, o Conselho Nacional e Estadual das Cidades, bem como nos municípios, é uma proposta que deve ser analisada como uma estrutura articuladora de uma nova gestão das relações sociais que instaure uma concertação cívica promovendo a riqueza pela via da inclusão social e a sustentabilidade ambiental num novo projeto de desenvolvimento urbano que necessariamente deverá se articular com um novo projeto de nação.

### Referências

- BRASIL. *Estatuto da Cidade – guia para implementação pelos municípios e cidadãos*. Brasília: Instituto Polis/Caixa Econômica Federal, 2001.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.
- COUTINHO, Carlos Nelson. *As esquerdas e a democracia*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.
- DRUCKER, Peter F. *Sociedade pós-capitalista*. São Paulo: Pioneira, 1994.
- DURKHEIM, E. Sociologia e Ciências Sociais. In: *Ciência social e a ação*. Lisboa: Bertrand, 1970.
- FAYOL, Henri. *Administração industrial e geral: previsão, organização, comando, coordenação, controle*. São Paulo: Atlas, 1958.
- GONH, Maria da Glória Marcondes. *Movimentos sociais e educação*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1997.

---

<sup>4</sup> É importante que o debate sobre a Administração Política alcance a discussão sobre o conteúdo programático das disciplinas e a grade curricular dos cursos de administração, e, em especial, dos cursos de gestão pública na graduação e pós-graduação.

- KEYNES, John Maynard. *As possibilidades econômicas dos nossos netos*. In: SZMRECSÁNYI, Tamás. *Keynes Economia*. São Paulo: Ática, 1984.
- KOWARICK, Lúcio. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1993.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Ed. Documentos, 1969.
- MARICATO, Ermínia. *Brasil, cidades alternativas para a crise urbana*. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *O manifesto comunista*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: Nova Cultural, 1990.
- NUNES, Débora. *Pedagogia da participação. Trabalhando com comunidades*. Salvador: Unesco-Quarteto, 2006.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- . *A nova ciência das organizações: uma (re)conceituação da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- ROLNIK, Raquel. *A cidade e a lei: legislação política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Fapesp, 1997.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisitando o conceito de administração política. *Revista de Administração Pública*. Salvador-São Paulo, vol. I, n.º 1, pp. 11-22, out. 2008.
- RIBEIRO, Luiz César de Queiroz; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *As metrópoles e a questão social brasileira*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2007.
- SANTOS, Reginaldo S.; RIBEIRO, Elizabeth M. & CHAGAS, Thiago. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista de Administração Política*. Salvador-São Paulo, n.º 1, vol. 2, abr. 2009.
- SANTOS, Reginaldo S. & RIBEIRO, Elizabeth M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35 out.-dez. 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política. In: Idem (org.). *Administração Política como campo de conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2003, pp. 19-57.

- SANTOS, Reginaldo Souza et al. Reestruturação produtiva do Estado brasileiro na perspectiva neoliberal. *Revista de Administração Pública — RAP*. Rio de Janeiro, vol. 38, n.º 1, pp. 7-32, jan.-fev. 2004.
- SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. *Democracia e governo local: dilemas da reforma municipal no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2001.
- . *O Fórum Nacional de Reforma Urbana: incidências e exigibilidade pelo direito à cidade*. Rio de Janeiro: Fase, 2009.
- SIMON, Herbert A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: FGV, 1965.
- SEDUR. Secretaria de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia. *Relatório das atividades do Conselho Estadual das Cidades*. Egba, 2010.
- TAYLOR, Frederick Winslow. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1948.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização: efetividade e eficácia dos conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo & TEIXEIRA, Ana Cláudia C. (org.). *Conselhos gestores de políticas públicas*. São Paulo: Polis, 2000.
- . *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez. Recife: Equip. Salvador: Ufba, 2001.
- VALLADARES, L. & FREIRE-MEDEIROS, B. *Olhares sociológicos sobre o Brasil urbano: o Projeto UrbanData-Brasil*. Texto apresentado no Seminário da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, ago. 2001.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.

### Resumo

A proposta deste artigo é discutir o desenvolvimento urbano sob o olhar do conceito de Administração Política que tem como referência a gestão das relações sociais e, por meio deste instrumental conceitual, discutir o papel do Conselho Estadual das Cidades, enquanto instância de gestão participativa. Este trabalho é fruto de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, no qual foram realizadas consultas em fontes secundárias e complementadas com informações primárias, bem como levantamento bibliográfico sobre a temática. Quanto ao referencial teórico, foi-se buscar nos clássicos da administração e da sociologia urbana: Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos que, junto com um grupo de pesquisa lançou-se na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominados de Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política e da economia/administração profissional. Também, trouxe-se a temática

da participação popular com autores como: Elenaldo Teixeira e Débora Nunes. Nas considerações finais, apontou-se a necessidade de readequar o Conselho das Cidades enquanto instrumento de gestão democrática, buscando na administração política uma nova plataforma teórica/operativa para requalificar o pensamento e ação do desenvolvimento urbano.

Palavras-Chave: Administração política. Desenvolvimento urbano. Conselho das cidades.

### **Abstract**

The purpose of this paper is to discuss urban development under the gaze of the concept of Administration Policy that has reference to the management of social relations and through this conceptual instrumental discuss the role of the State Council of Cities, as a forum for participatory management. This work is the result of an exploratory qualitative research, which will hold consultations on secondary sources and supplemented with primary information and literature on the subject. Regarding the theoretical framework, we get the classics of urban sociology and administration: Taylor, Ramos, Marx, Weber and the contemporary author Reginaldo Souza Santos who, along with a research group launched into the incursion of a new field of research and studies called management Policy, backed by two analytical dimensions: the political economy and economics / management professional. It also will bring the issue of popular participation with authors such as: Elenaldo Teixeira and Deborah Nunes. In closing remarks, pointed the need to readjust the Council of Cities as an instrument of democratic management, political administration in seeking a new theoretical platform / operating to retrain the thinking and action on urban development.

Keywords: Urban development. Administration policy. Council cities.



# SERVIÇO PÚBLICO EM PARCERIA COM PRIVADOS\*

FERNANDO RIBEIRO MENDES\*\*

## Apresentação

A medida que as funções do Estado alargam-se e transbordam da estreita esfera dos bens públicos tradicionais — ordem, segurança, justiça e defesa externa —, para abranger infraestruturas coletivas, serviços de educação, cuidados de saúde, coberturas de segurança social e, até, a produção de certos bens privados correntes, os serviços públicos que o aparelho administrativo do Estado presta à sociedade implicam o relacionamento e a cooperação sistemáticas e crescentes com o setor privado.

Os antecedentes próximos dessa cooperação encontram-se nas redes de transporte ferroviário lançadas no século XIX, realizadas através de grandes empreitadas de obras públicas e de concessões de exploração. Tal cooperação desenvolve-se, desde então, e até hoje, nos mais variados domínios, como são, por exemplo, as vias de comunicação, a prestação de cuidados hospitalares e a atribuição de coberturas contra os riscos de acidentes de trabalho ou de dependência crônica de idosos e deficientes.

Mais recentemente, as Parcerias Público-Privadas (PPP) afirmam-se como uma forma particular desse relacionamento do Estado com o setor privado com vista à prestação de serviço público, a qual vem ganhando crescente importância em todo o mundo.

---

\* Transcrição livre de texto baseado na Conferência Internacional “Desafios para a criação e gestão de Políticas Públicas e de Desenvolvimento na Contemporaneidade” proferida pelo autor no I Colóquio Internacional sobre Administração Política, Desenvolvimento e Inovação: Saberes e Práticas da Sociedade da Informação e do Conhecimento, Uesc, 2010.

\*\* Professor Dr. Do ISEG e da UTL-Portugal.

## I. Mudanças no Estado e na administração pública

O desenvolvimento das PPPs inscreve-se na evolução geral do papel do Estado na esfera econômica e social das formas mais avançadas do capitalismo, e nas transformações da administração pública que a acompanham.

Durante o século XX, os Estados organizaram-se como administração política, isto é, como gestores das relações de produção e de distribuição,<sup>1</sup> sob a forma de uma cadeia de governança parlamentar (*parliamentary governance chain*), representada na Figura 1.

Nessa cadeia, a administração pública quer-se, conceitualmente, próxima do modelo da burocracia weberiana, a quem cabe implementar, de forma neutral, as leis decididas pelo parlamento, instituído pelo povo soberano, e, conformemente, às decisões políticas do governo legitimado pelo poder legislativo ou, alternativamente, pela escolha eleitoral direta do povo, com observância do princípio da separação de poderes.<sup>2</sup>

Classicamente, o princípio organizador da administração pública, na cadeia de governança, é a autoridade hierárquica em forma piramidal, coordenando as tarefas estruturadas segundo uma avançada divisão do trabalho, fomentando a delimitação de competências e a especialização funcional, e supervisionando os executantes na sua concretização.

Figura 1. A cadeia de governança parlamentar



<sup>1</sup> Cf. Reginaldo Souza Santos, Elizabeth Ribeiro & Thiago Chagas. "Bases teórico-metodológicas da Administração Política." *Revista Brasileira de Administração Política*, 2-1, 2009.

<sup>2</sup> Cf. Anne M. Kjaer. *Governance*. Polity Press, 2004.

### *Crise da autoridade hierárquica*

Não obstante a subsistência da cadeia parlamentar de governança, o modelo tradicional de estruturação da administração pública foi, fortemente, desafiado na segunda metade do século XX, como é conhecido.

A medida que o Estado ultrapassava as suas funções tradicionais de garantia da lei e da ordem, passando a ocupar-se, também, do fornecimento de educação, saúde e segurança social aos membros da sociedade, corporizando o conceito do Estado Social de Bem-Estar, a despesa pública cresceu enormemente e os níveis de tributação presente e futura acompanharam esse crescimento.

No decurso dessa evolução, a rigidez das estruturas hierárquicas da administração pública tornou-a incapaz de responder, adequadamente, às novas tarefas de serviço público através dos tradicionais procedimentos standardizados e das regulamentações abstratas universais. Cuidar dos doentes, das crianças ou dos velhos, por exemplo, não é eficaz nem, eficientemente, garantido por mecanismos do tipo dos utilizados, classicamente, pela administração fiscal ou judiciária.

Os agentes do Estado que prestam tais serviços respondem não só perante a hierarquia e a cadeia de governança como também perante “clientes” e “pares” profissionais. Formam-se quase-mercados de clientes/utilizadores dos novos serviços públicos, com os quais é preciso lidar de forma semelhante àquela, porque as empresas privadas relacionam-se com os consumidores. Há que fazer *benchmarking* entre serviços públicos e privados, para corresponder às expectativas criadas. As boas práticas devem ser codificadas pelas comunidades profissionais e gestonárias, e o desempenho de cada serviço avaliado a essa luz.

Ao mesmo tempo, a crítica econômica da burocracia veio sugerir que os agentes da administração pública tradicional não respondem bem às novas exigências das políticas públicas, pois que lhes faltam os incentivos adequados. Tendem a maximizar os orçamentos das agências públicas que dirigem, segundo o seu interesse em criar, por esse meio, mais oportunidades de carreira, sem cuidar da eficiência ou da eficácia da ação dos serviços que comandam.

Os interesses que se manifestam nas sociedades contemporâneas também não se resumem ao pluralismo atomístico que inspirava o modelo tradicional. Corporizam-se em grandes organizações com impacto direto

sobre toda a cadeia de governança, reconhecidas pelo próprio Estado. É preciso, por isso, funcionar, cada vez mais, em rede, para dentro e para fora da administração pública.

### *Nova Gestão Pública*

Nas duas décadas finais do século XX, profundas reformas do setor público foram realizadas para responder a esses desafios e a essas insuficiências da cadeia de governança tradicional, desenvolvendo uma nova abordagem do setor público que se afirmou como a Nova Gestão Pública (NGP).

Essa é a segunda das duas “verdadeiras reformas administrativas do capitalismo”, como escreveu Luís Bresser Pereira, a qual se afirma como superadora da dominação legal-racional imposta pela primeira, isto é, da reforma burocrática de inspiração weberiana.<sup>3</sup>

A NGP propõe, em termos gerais:

— Transferência dos princípios de gestão do setor privado para o setor público: gestão profissionalizada, padrões explícitos e medidas de desempenho, focalização nos resultados e no *Value for Money*, definido este como combinação ótima do custo de ciclo de vida e da qualidade com vista a satisfazer a exigência do utilizador;

— Privatização da produção de muitos serviços públicos;

— Institucionalização de agências com considerável autonomia responsáveis pela gestão operacional e cuja liderança não cabe a funcionários públicos de carreira, antes é recrutada em condições competitivas, abertas a todos;

— Concorrência entre agências públicas e produtores privados de serviços públicos para aumentar a eficiência daquelas e destes;

— Descentralização dos serviços públicos;

— Empoderamento (*empowerment*) dos cidadãos.

Com a NGP emerge um novo princípio organizador da cadeia de governança e da administração pública. Em vez da autoridade hierárquica em pirâmide, a coordenação das atividades e supervisão e execução de tarefas no setor público tende a ser garantida através de formas contratuais e do mercado. Em grandes projetos de interesse coletivo, governo e administração decidem e configuram as atividades a desenvolverem através de

---

<sup>3</sup>L. C. Bresser Pereira. A reforma gerencial da administração pública brasileira de 1995. — INA. *Moderna gestão pública: acta geral do 2.º Encontro INA*. Lisboa, 2000.

processos participados pelos principais *stakeholders*, solicitando, depois, ao mercado a solução mais eficiente para as realizar. Em vez de divisão do trabalho na administração pública, para produzir e distribuir o serviço público, separa-se, agora, a responsabilidade do fornecimento deste, que permanece pública, do fornecimento em si mesmo que pode ser assegurado por privados sob formas contratualizadas.<sup>4</sup>

Essa separação de responsabilidades assume variadas formas, que vão desde o *contracting-out* de atividades simples até aos contratos de grande complexidade como são as PPPs.

Um novo Estado “relacional” emerge desses desenvolvimentos, visando a obter as maiores sinergias possíveis entre os recursos, conhecimento e competências do setor público e os do setor privado, não só as empresas como também as outras organizações da sociedade civil.<sup>5</sup>

#### *Accountability, precisa-se*

Deixando a pirâmide de autoridade hierárquica de ser o princípio integrador único das atividades a desenvolver, torna-se imperiosa a necessidade de garantir uma efetiva responsabilização dos atores públicos e privados intervenientes na produção e distribuição dos serviços públicos através de outras formas de *accountability* (prestação de contas) que não o normal reporte hierárquico e o controle *ex-post* da legalidade dos atos praticados, feito pelos sistemas de inspeção e pelos tribunais de contas.

Internamente à administração, a gestão por objetivos e os mecanismos de avaliação de desempenho importados do setor privado permitem dar resposta à necessidade de responsabilizar os agentes pela eficácia e eficiência desejadas nas operações administrativas.

Mas a prevenção dos erros e o controle tanto da legalidade como da economicidade dos comportamentos do setor público envolvendo o setor privado exigem outros mecanismos: auditorias internas e externas que garantam a transparência das decisões e o *Value for Money* expectável, monitorização da execução dos contratos e a garantia às partes de uma repartição adequado dos riscos inerentes àquela.

---

<sup>4</sup> A preferência por uma ou outra solução depende dos custos de transação associados ao funcionamento de hierarquias quando comparados com os de mercado, na disponibilização dos mesmos serviços — veja-se O. Williamson. *The mechanisms of governance*, Oxford University Press, 1996.

<sup>5</sup> X. Mendoza e A. Vernis. The changing role of governments and the emergence of the relational state. *Corporate Governance*, 8-4, 2008.

O problema da *accountability*, na cadeia de governança e na administração pública reformada, é, provavelmente, o desafio maior que se coloca na nossa época ao Estado. No caso particular das PPPs, assume contornos de grande complexidade.

## II. PPP à luz da experiência europeia

As Parcerias Público-Privadas são, genericamente, caracterizáveis por:<sup>6</sup>

- Duração, relativamente, longa da relação de cooperação entre o parceiro do setor público e o parceiro do setor privado num projeto a realizar envolvendo produção de bens e serviços de interesse público;
- Concentração do setor público na definição dos objetivos a atingir, em termos de interesse público, de qualidade dos serviços propostos, de política dos preços, e no controle do cumprimento de tais objetivos;
- Distribuição dos riscos entre o parceiro do setor público e o parceiro do setor privado, para os quais são transferidos os riscos inerentes ao projeto no todo ou em parte, em função das capacidades respectivas para os avaliar, controlar e gerir.

Há dois tipos básicos de PPP:

- PPP de tipo puramente contratual, em que a parceria entre os sectores público e privado assenta, estritamente, nas relações reguladas pelo instrumento contratual;
- PPP de tipo institucional, onde a cooperação entre os setores público e privado tem lugar numa entidade autónoma em que ambos participam (empresa de capitais mistos, *joint ventures*).

Na maior parte da UE e, designadamente, em Portugal predominam as PPPs do primeiro tipo. Um dos modelos mais comuns das PPPs puramente contratuais é o modelo de concessão que se caracteriza pela relação direta entre o parceiro privado e o utilizador final: o parceiro privado presta o serviço ao público em vez do parceiro público e sob o controlo deste. O modo de remuneração do concessionário consiste em taxas cobradas aos utilizadores do serviço, eventualmente, acompanhadas de subvenções do Estado.

Noutros modelos contratuais, o parceiro privado é incumbido da realização e gestão de infraestruturas para a administração pública, por

---

<sup>6</sup> Cf. Comissão Europeia (CE). *Livro verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*, COM(2004)327 final, cuja conceptualização se segue neste texto.

exemplo, escolas, hospitais, estabelecimentos prisionais, infraestruturas de transporte. A remuneração do parceiro privado assume a forma, não de taxas cobradas aos utilizadores da obra ou do serviço, mas de pagamentos regulares efetuados pelo parceiro público. Esses pagamentos podem ser fixos ou podem variar em função, por exemplo, da disponibilidade da obra ou dos serviços associados, e da frequência de utilização da obra.

O recurso às operações de PPP tem sido favorecido por diferentes fatores. Dadas as restrições orçamentais com que se confrontam os Estados na atualidade, há necessidade de financiamentos privados no setor público. Ao mesmo tempo, o setor público procura beneficiar da experiência e dos modos de funcionamento do setor privado através das PPPs. Em Portugal, por exemplo, as autoestradas sem custos para os utilizadores (Scut) e os hospitais construídos e explorados em PPP seguem este modelo.

#### *Expressão atual das PPPs na Europa*

Na União Europeia (UE), o desenvolvimento de PPP, nos últimos vinte anos, é expressivo, como se observa no Quadro 1.

Quadro 1. Evolução anual das PPP na Europa (1990-2009)

| Ano   | Número de projetos | Valor dos projetos em milhões de euros |
|-------|--------------------|--|
| 1990  | 2                  | 1.386,6                                |
| 1991  | 1                  | 73,0                                   |
| 1992  | 3                  | 610,0                                  |
| 1993  | 1                  | 454,0                                  |
| 1994  | 3                  | 1.148,4                                |
| 1995  | 12                 | 3.264,9                                |
| 1996  | 26                 | 8.488,2                                |
| 1997  | 33                 | 5.278,0                                |
| 1998  | 66                 | 19.972,4                               |
| 1999  | 77                 | 9.602,6                                |
| 2000  | 97                 | 15.018,5                               |
| 2001  | 79                 | 13.315,3                               |
| 2002  | 82                 | 17.436,2                               |
| 2003  | 90                 | 17.357,1                               |
| 2004  | 125                | 16.879,9                               |
| 2005  | 130                | 26.794,3                               |
| 2006  | 144                | 27.129,2                               |
| 2007  | 136                | 29.597,9                               |
| 2008  | 115                | 24.198,0                               |
| 2009  | 118                | 15.740,4                               |
| Total | 1.340              | 253.744,9                              |

Fonte: Andreas Kappeler & Mathieu Nemoz. Public-private partnerships in Europe — before and during the recent financial crisis. EIB. *Economic and Financial Report* 2010/04, jul. 2010.

No entanto, essa expansão das PPPs pode ser considerada ainda limitada, pois representa uma parte muito reduzida do investimento público total.<sup>7</sup>

Quadro 2. Distribuição das PPP por Estados-membros da UE

|       | % do número de projetos |                          | % do valor dos projetos |                          |
|-------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|--------------------------|
|       | 2009                    | Blanc-Brude et al (2007) | 2009                    | Blanc-Brude et al (2007) |
| AT    | 0,2                     | 0,2                      | 0,5                     | 0,6                      |
| BE    | 0,9                     | 0,7                      | 1,3                     | 1,1                      |
| BG    | 0,1                     |                          | 0,1                     |                          |
| CY    | 0,2                     | 0,3                      | 0,3                     | 0,4                      |
| CZ    | 0,2                     | 0,2                      | 0,3                     | 0,4                      |
| DE    | 4,9                     | 2,4                      | 4,1                     | 2,9                      |
| DK    | 0,1                     | 0,0                      | 0,0                     | 0,0                      |
| EL    | 1,0                     | 0,6                      | 5,5                     | 3,9                      |
| ES    | 10,1                    | 8,6                      | 11,4                    | 12,8                     |
| FI    | 0,1                     | 0,2                      | 0,2                     | 0,2                      |
| FR    | 5,4                     | 2,8                      | 5,3                     | 3,9                      |
| HU    | 0,7                     | 0,8                      | 2,3                     | 2,7                      |
| IE    | 1,3                     | 0,7                      | 1,6                     | 0,7                      |
| IT    | 2,4                     | 2,1                      | 3,3                     | 3,7                      |
| LV    | 0,1                     | 0,1                      | 0,0                     | 0,0                      |
| MA    | 0,0                     | 0,1                      | 0,0                     | 0,1                      |
| NL    | 1,2                     | 1,0                      | 1,8                     | 1,7                      |
| PL    | 0,4                     | 0,4                      | 1,7                     | 0,9                      |
| PT    | 3,1                     | 2,3                      | 7,0                     | 5,8                      |
| RO    | 0,1                     | 0,3                      | 0,0                     | 0,1                      |
| SE    | 0,1                     | 0,1                      | 0,2                     | 0,2                      |
| SK    | 0,1                     | 0,1                      | 0,5                     | 0,0                      |
| SI    | 0,1                     | 0,1                      | 0,0                     | 0,0                      |
| UK    | 67,1                    | 76,2                     | 52,5                    | 57,7                     |
| Total | 100,0                   | 100,0                    | 100,0                   | 100,0                    |

Fonte: ver Quadro 1.

Na UE, as PPPs desenvolveram-se no setor dos transportes (estradas, caminhos-de-ferro), na área dos edifícios e das infraestruturas públicas (escolas, hospitais, prisões) e do ambiente (tratamento de águas residuais/resíduos, gestão dos resíduos). A experiência varia, consideravelmente, consoante os setores e de um país para outro. No domínio das redes de energia ou de telecomunicações, o setor privado presta já uma parte importante dos serviços, o mesmo sucedendo no domínio das redes de banda larga

<sup>7</sup> De acordo com um estudo a nível mundial da Siemens, em 2007, as PPPs apenas representam cerca de 4% de todo o investimento de setor público (citado por: Comissão Europeia. *Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Mobilizar o investimento privado e público com vista ao relançamento da economia e à mudança estrutural a longo prazo: desenvolver parcerias publico-privadas*, COM (2009) 615 final).

tanto fixas como sem fios, a fim de promover uma rápida transição para serviços de Internet de banda larga com alto débito.

Quanto à distribuição regional na UE, como se observa no Quadro 2, o Reino Unido lidera quer em número de projectos, quer em seus valores. Repare-se na posição portuguesa, com elevado significado, especialmente em valor, atendendo à dimensão relativa das economias da União.

### *A perspectiva europeia sobre as PPPs*

Em 2004, a Comissão Europeia lançou um importante documento de discussão na UE sobre os temas suscitados pelo desenvolvimento das PPPs nos Estados membros, sob a forma de “Livro Verde” (LV),<sup>8</sup> cuja abordagem influencia todas as experiências europeias em PPP.

Embora a cooperação entre o setor público e o setor privado seja susceptível de proporcionar vantagens microeconómicas que permitem realizar um projeto com a melhor relação qualidade/preço, preservando simultaneamente os objetivos de interesse público, o recurso às PPPs, como sublinha o LV, não é a solução milagrosa para o setor público que se vê confrontado com restrições de carácter orçamental.<sup>9</sup>

A seleção do parceiro privado é crucial na montagem de uma PPP. Na UE, os procedimentos para tal derivam do regime aplicável à adjudicação de contratos de empreitadas de obras públicas, ou de contratos públicos de serviços definidos como prioritários, decorrente das disposições das diretivas comunitárias que fixam regras pormenorizadas, nomeadamente em matéria de publicidade e participação.

### *Diálogo concorrencial*

Como explica o LV, o processo de diálogo concorrencial é iniciado sempre que o organismo adjudicante não se encontra, objetivamente, em condições de definir os meios técnicos que podem responder às suas necessidades

<sup>8</sup> Comissão Europeia (CE). *Livro verde sobre as parcerias público-privadas e o direito comunitário em matéria de contratos públicos e concessões*, COM(2004)327 final.

<sup>9</sup> O Serviço de Estatística das Comunidades Europeias (Eurostat) aprovou, em 11 de fevereiro de 2004, uma decisão relativa ao tratamento contabilístico nas contas nacionais dos contratos subscritos pelas unidades públicas no âmbito de parcerias com as unidades privadas. A decisão especifica o impacto sobre o défice/excedente público e a dívida pública. O Eurostat recomenda que os ativos ligados a uma parceria público-privada sejam classificados como ativos não públicos e que não sejam, por conseguinte, registados no balanço das administrações públicas se se verificarem as duas condições seguintes: 1) o parceiro privado suporta o risco de construção e 2) o parceiro privado suporta, no mínimo, um desses dois riscos: o da disponibilidade ou o risco associado à procura.

e aos seus objetivos, bem como nos casos em que o organismo adjudicante não se encontra, objetivamente, em condições de organizar a estrutura jurídica e/ou financeira de um projeto.

Esse novo processo permite aos organismos adjudicantes entabular com os candidatos um diálogo cujo objeto será o desenvolvimento de soluções aptas a responder a essas necessidades. No termo do diálogo, os candidatos serão convidados a submeter a respectiva proposta final (Bafo — *Best and Final Offer*) com base nas soluções identificadas no diálogo. As propostas devem compreender todos os elementos exigidos e necessários à realização do projeto. Os organismos adjudicantes avaliam as propostas em função de critérios de adjudicação, previamente, estabelecidos.

O concorrente que apresentou a proposta, economicamente, mais vantajosa poderá ser solicitado no sentido de clarificar aspectos da sua proposta ou confirmar os compromissos nela referidos. Mas, para evitar o risco de subversão dos benefícios alcançados em condições competitivas de diálogo concorrencial, importa respeitar a condição de não alterar os elementos substanciais da proposta ou do anúncio de concurso.

O diálogo concorrencial visa a permitir a flexibilidade necessária às discussões com o candidato de todos os aspectos do contrato na fase inicial, velando, simultaneamente, para que essas discussões sejam efetuadas no respeito dos princípios da transparência e da igualdade de tratamento e não colidam com os direitos que o Tratado confere aos agentes econômicos. Assenta na ideia de que devem sempre ser salvaguardados métodos estruturados de seleção, na medida em que contribuem para a objetividade e a integridade do processo que culmina na escolha de um operador. Assim se garante a boa utilização dos dinheiros públicos, diminuem-se os riscos de práticas pouco transparentes e reforça-se a segurança jurídica necessária a tais projetos.

O êxito das PPPs depende, em grande parte, do caráter completo do enquadramento contratual do projeto, e da determinação otimizada dos elementos que regularão sua aplicação. É crucial uma avaliação adequada e a melhor repartição possível dos riscos entre os setores público e privado, em função da respectiva capacidade para assumir tais riscos. É igualmente importante a previsão de mecanismos de avaliação regular do desempenho do parceiro privado. Nesse sentido, o princípio da transparência exige que elementos que permitem estabelecer a avaliação e repartição dos riscos, como a avaliação do desempenho, sejam comunicados nos cadernos de encargos, para permitir aos concorrentes tê-los em conta quando elaborem suas propostas.

O período em que o parceiro privado assumirá a exploração de uma obra ou de um serviço deve ser estabelecido em função da necessidade de garantir o equilíbrio econômico e financeiro de um projeto. A duração da relação de parceria deve, sobretudo, ser fixada de modo a não restringir ou limitar a livre concorrência para lá do necessário à garantia de amortização dos investimentos e a uma remuneração razoável dos capitais investidos. O princípio da transparência exige que os elementos que permitem estabelecer a duração sejam comunicados nos documentos de consulta, de molde a permitir aos candidatos terem em conta esse dado quando da elaboração das suas propostas.

Dado que assentam numa prestação que se prolonga no tempo, as relações das PPPs devem poder evoluir, para se adaptarem às mudanças do enquadramento macroeconômico ou tecnológico, bem como às necessidades de interesse geral. De modo geral, o direito comunitário em matéria de contratos públicos não se opõe à possibilidade de ter essas evoluções em conta, na medida em que para esse efeito se respeitem os princípios da igualdade de tratamento e da transparência. Assim, os documentos de consulta, transmitidos aos proponentes ou candidatos no processo de seleção, podem prever cláusulas de ajustamento automático, como cláusulas de indexação de preços, ou estabelecer as circunstâncias em que será possível rever as tarifas cobradas. Podem, igualmente, prever cláusulas de revisão, na medida em que estas identifiquem, precisamente, as circunstâncias e as condições em que se poderão introduzir ajustamentos na relação contratual. No entanto, será sempre necessário que essas cláusulas sejam, suficientemente, claras para permitir que os operadores econômicos interpretem-nas do mesmo modo na fase de seleção do parceiro.

Em certas operações, as instituições financeiras reservam-se o direito de se substituírem ao gestor do projeto, ou de designarem um novo gestor, quando os fluxos financeiros gerados pelo projeto descem abaixo de determinado nível. A aplicação destas cláusulas, que pertencem à categoria das cláusulas ditas "*de step-in*", pode implicar a mudança do parceiro privado do organismo adjudicante sem lançamento de concurso. Tais operações merecem especial atenção para asseverar a respectiva compatibilidade com o direito comunitário dos contratos públicos e das concessões.

De modo geral, as modificações que ocorrem no decurso de uma PPP, quando não são enquadradas nos documentos contratuais, têm, frequentemente, por efeito pôr em causa o princípio da igualdade de tratamento

dos operadores econômicos. Essas modificações não enquadradas apenas são aceitáveis quando se tornam necessárias devido a um acontecimento imprevisível, ou quando são justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde pública. Acrescente-se que qualquer modificação substancial que abranja o objeto do contrato deve ser equiparada à celebração de um novo contrato, implicando um novo concurso.

### III. Racional econômico das PPPs

As PPPs são arranjos contratualizados através dos quais o setor privado fornece infraestruturas e serviços em substituição da produção direta pelas agências do Estado. Tais arranjos privilegiam a disponibilização do serviço aos consumidores finais no longo prazo e, acessoriamente, a criação do bem material que suporta aquele.

A incapacidade do setor público em garantir elevados níveis de eficácia e eficiência econômicas na concepção, construção, manutenção e exploração de certos equipamentos e serviços de interesse público, bem como a adequada gestão dos riscos inerentes a tais projetos de serviço público é o racional fundamental das PPPs. Observa-se, na prática, uma diversidade considerável de PPP, como se apresenta na Figura 2.

Figura 2. Esquemas e modalidades de PPP

| Schemes  | Modalities   |
|--|--|
| Build-own-operate (BOO)<br>Build-develop-operate (BDO)<br>Design-construct-manage-finance (DCMF)   | The private sector designs, builds, owns, develops, operates and manages an asset with no obligation to transfer ownership to the government. These are variants of design-build-finance-operate (DBFO) schemes.   |
| Buy-build-own-operate (BBO)<br>Lease-develop-operate (LDO)<br>Wrap-around addition (WAA)   | The private sector buys or leases an existing asset from the government, renovates, modernizes, and/or expands it, and then operates the asset, again with no obligation to transfer ownership back to the government.                                       |
| Build-operate-transfer (BOT)<br>Build-own-operate-transfer (BOOT)<br>Build-rent-own-transfer (BROT)<br>Build-lease-operate-transfer (BLOT)<br>Build-transfer-operate (BTO) | The private sector designs and builds an asset, operates it, and then transfers it to the government when the operating contract ends, or at some other prespecified time. The private partner may subsequently rent or lease the asset from the government. |

Fonte: IMF/Fiscal Affairs Department. *Public-private partnerships*, 2004.

As PPPs são, no entanto, contratos incompletos no sentido coaseano, dada a significativa complexidade, normalmente, associada a esses projetos de longa duração e considerando as ineficiências geradas pela relação entre as duas entidades que advêm dos problemas de risco moral e infor-

mação assimétrica. A existência de contratos incompletos decorre de não ser possível incluir todos os potenciais cenários futuros da evolução em toda a longa duração do contrato.

Para contrariar as insuficiências dos contratos de PPP, o lançamento de tais projetos deve ser conduzido segundo procedimentos rigorosos. A longa duração das PPPs significa que importa avaliar, ao longo de todo o seu ciclo de vida, o resultado obtido através de um projeto de criação de infraestruturas e/ou de concessão de exploração de serviços, cuja duração pode prolongar-se até trinta anos, por exemplo.

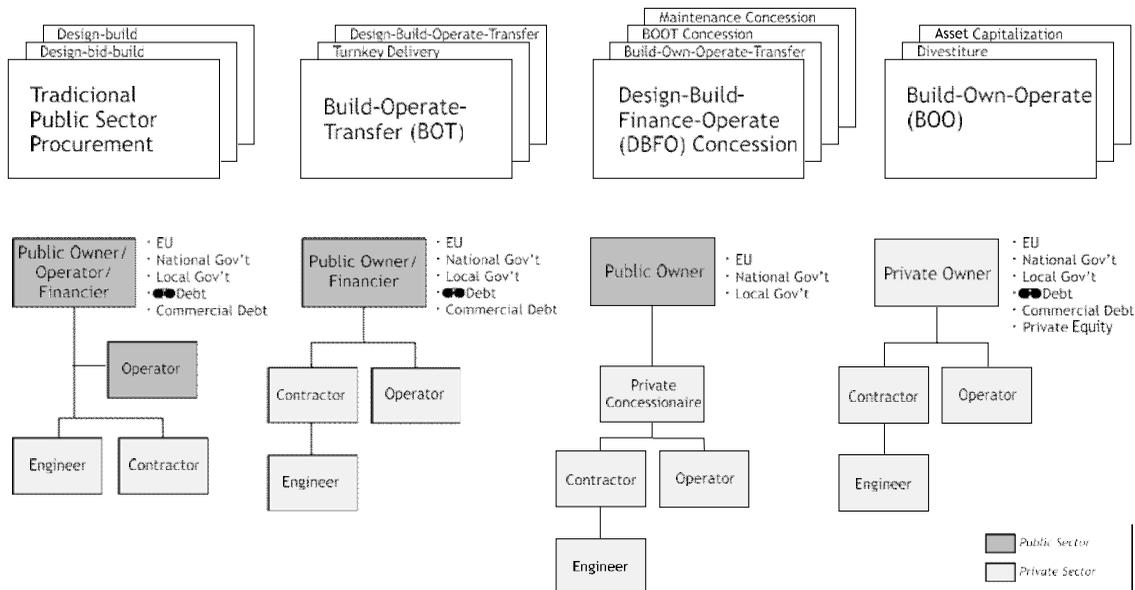
A distribuição entre o setor público e o setor privado da responsabilidade nos projetos, na contratação pública (*procurement*) tradicional e nos principais esquemas de PPP, pode ser visualizada na Figura 3, na página seguinte.

#### *Vantagem econômica das PPPs*

É crucial para o êxito das PPPs, a avaliação e a repartição dos riscos entre os setores público e privado em função da respectiva capacidade para os assumir. Como escreve um dos autores nacionais que estudou esses processos na óptica predominantemente econômica, Tiago Santos, a transferência de riscos poderá ser obtida através do estabelecimento de contratos ou de condições que indiquem, claramente, a partilha de responsabilidades num determinado projeto e, conseqüentemente, a partilha do risco associado.

Considerando, por exemplo, o risco de construção, o benefício associado à alocação desse risco entre os dois parceiros prende-se com o fato do parceiro privado obter um incentivo extra para o controle desse risco se recorrer a uma construção de qualidade e duradoura, dado que, na fase de operação do ativo, suportará os custos de manutenção e de conservação do mesmo. Ao invés, no sistema tradicional de provisão de bens e serviços públicos, o Estado transfere apenas a responsabilidade da construção para o setor privado, o qual terá poucos incentivos para desenvolver uma construção de qualidade, uma vez que não suportará os custos futuros associados à manutenção e conservação. Em conclusão: "a contratação de PPP solicita a definição de um sistema de alocação de riscos, dado que quanto maior for a quantidade de riscos que se materializam, maiores serão os custos globais e, por sua vez, menor será a *performance* do agente e o seu pagamento, de acordo com a forma de contratação estabelecida entre o

Figura 3. Contratação pública, esquemas de PPP e repartição de responsabilidade



Fonte: Guidelines for successful Public Private Partnerships, p. 19, European Commission, mar. 2003.

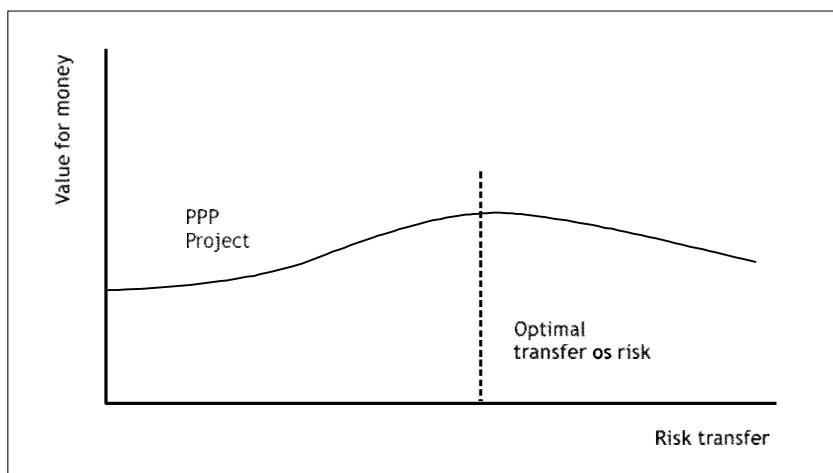
principal e o agente. Os princípios que fundamentam os critérios de transferência de risco entre parceiros utilizam como base teórica a teoria do principal-agente”.<sup>10</sup>

Nas PPPs, o sistema de transferência de risco baseia-se, genericamente, na ideia de que “risk should be allocated to the party that is best placed to managed it at the least cost”, de acordo com o definido pela Comissão Europeia, havendo necessidade de otimizar a transferência de risco entre os dois parceiros. Uma transferência excessiva ou diminuta de riscos para o parceiro privado conduzirá a um acréscimo de custos para a entidade pública, exigindo uma otimização da transferência de risco, tal como se ilustra na Figura 5.

Nessa perspectiva, são questões essenciais dos contratos celebrados:

- Quais os riscos retidos pelo sector público e transferidos para os privados, e quais os seus impactos previsíveis;
- Qual a evolução temporal do perfil dos riscos retidos e transferidos;
- Quais os mecanismos contratuais para prevenção/reparação dos riscos transferidos (garantias, cláusulas indenizatórias, etc.).

Figura 5. Transferência de risco óptima



Fonte: ver nota 11.

<sup>10</sup> Tiago Santos. *A transferência de risco em PPP*. Iseg, 2006.

Em Portugal e no caso das PPP, na área da Saúde (que o autor melhor conhece),<sup>11</sup> decorre da legislação específica que as regula:

— Riscos de propriedade (disponibilidade e valor residual dos ativos): partilhados, com prazo-limite de trinta anos, remuneração específica relativa à disponibilidade do edifício e reversão final de todos os bens e direitos para a entidade pública contratante sem ônus ou encargos, admitindo-se eventual compensação pelo valor residual;

— Riscos de concepção/construção (inadequação funcional e derrapagens de custos): são transferidos para o parceiro privado;

— Riscos de operação (manutenção dos ativos e níveis de desempenho): são assumidos pelo parceiro privado, estando previstos incentivos e penalidades nas remunerações das entidades gestoras do edifício e do estabelecimento;

— Risco de procura (nível de utilização dos ativos): é transferido, sendo a remuneração da entidade gestora do estabelecimento um valor global para o conjunto das prestações fixado anualmente (produção prevista), transferido por duodécimos para o parceiro e com limites claros ao acerto de contas após cada exercício de exploração;

— Risco tecnológico (obsolescência): é transferido para o parceiro privado.

O período em que o parceiro privado assumirá a exploração de uma obra ou a produção de um serviço deve ser estabelecido em função da necessidade de garantir o equilíbrio económico e financeiro de um projeto. A duração da relação de parceria deve, sobretudo, ser fixada de modo a não restringir ou limitar a livre concorrência para lá do necessário à garantia de amortização dos investimentos e a uma remuneração razoável dos capitais investidos.

As PPPs devem poder evoluir para se adaptarem às mudanças do enquadramento macroeconómico ou tecnológico, bem como às necessidades de interesse geral. As modificações que possam ocorrer no decurso de uma PPP, quando não enquadradas nos documentos contratuais, apenas são aceitáveis quando se tornam necessárias devido a um acontecimento imprevisível, ou quando são justificadas por razões de ordem pública, segurança pública e saúde. A doutrina comunitária nessa matéria é clara: em

---

<sup>11</sup> O autor presidiu a diversas comissões de avaliação dos concursos para contratar PPP com vista à construção e gestão hospitalar em Portugal, entre 2005 e 2009.

regra, e fora desses casos específicos, qualquer modificação substancial que abranja o objeto do contrato deve ser equiparada à celebração de um novo contrato implicando novo concurso.

### *Desafios ao setor público*

A salvaguarda do VFM e da transferência óptima de riscos para o parceiro privado desafiam, poderosamente, o setor público, quando se passa à operacionalização das PPPs.

O lançamento de uma PPP é, necessariamente, uma operação complexa, genericamente faseada, segundo as etapas seguintes:<sup>12</sup>

A) Estudo, preparação e avaliação prévia das PPPs envolvendo:

- criação de *taskforces* da entidade pública que pretende iniciar processos de PPP;
- identificação e auscultação dos *stakeholders* relevantes;
- realização de estudos preliminares;
- elaboração da documentação base do projeto: estudo estratégico, estudo económico-financeiro, custo público comparável, programa de procedimento e caderno de encargos.

B) Aprovação governamental do projeto com os seguintes pressupostos:

- definição clara dos objetivos e dos resultados pretendidos para a PPP;
- confirmação do *Value for Money* face ao modelo de contratação tradicional;
- concepção de modelos de PPP que minimizem potenciais alterações ou reequilíbrios financeiros;
- criação de condições para obtenção de um processo concursal competitivo;
- repartição de riscos em função da melhor capacidade de gestão das partes envolvidas.

C) Concurso público:

- publicitação (*call for tenders*);
- apresentação das propostas dos concorrentes;
- ato público de abertura das propostas;
- qualificação dos concorrentes/relatório;
- avaliação das propostas apresentadas;

---

<sup>12</sup> De acordo com a experiência portuguesa.

- aprovação do relatório de análise das propostas, que contém a proposta de escolha dos concorrentes que passam para a fase de negociação;

- negociação com os concorrentes preferidos — normalmente dois;
- aprovação do relatório que contém a proposta de adjudicação ao concorrente selecionado;

- decisão de adjudicação;
- formação e assinatura do contrato de PPP.

D) Gestão e acompanhamento do contrato compreendendo:

- gestão do contrato durante a fase de concepção/construção;
- gestão do contrato durante o ciclo de exploração;
- gestão no termo do contrato.

A experiência portuguesa indica como principais desafios ao setor público, especialmente à administração pública, no que diz respeito à gestão do contrato de PPP, os seguintes:

— Monitorização da exploração do serviço: exercida pela entidade pública contratante sobre toda a informação de gestão e a todo o tempo;

— Remuneração do parceiro privado: o preço fixo (em termos reais e condições econômicas constantes) dos serviços prestados em horizonte temporal dilatado é um elemento fundamental da decisão de adjudicação de uma PPP.

“Note-se que o pagamento de um preço fixo da entidade pública contratante à entidade privada contratada origina uma transferência de risco completa do sector público para o sector privado. Será a entidade privada que recolherá os benefícios adicionais no caso de os custos de construção serem baixos e suportará os custos adicionais caso eles sejam elevados. A incerteza inerente ao nível de custos é controlável, em certa medida, pelo esforço da entidade privada em garantir que não há desperdício ou gastos desnecessários na construção. A forma de mitigar o risco inerente é, do ponto de vista da entidade privada contratada, procurar controlar adequadamente os custos envolvidos”.<sup>13</sup>

— Renegociação contratual: tem-se revelado uma tendência, em todas as PPPs, a elevada taxa de renegociação dos compromissos, inicialmente,

---

<sup>13</sup> Ministério da Saúde. *Relatório da Equipa de Análise Estratégica para o Acompanhamento Externo de Modelos de Gestão Hospitalar*, jul. de 2009.

assumidos, devido à longa duração dos contratos, à alteração de políticas públicas e outros fatores de contexto incontrolláveis, implicando alguns riscos de descontrolo financeiro da execução do contrato.

Segundo o Tribunal de Contas de Portugal, relativamente à área das infraestruturas de transporte onde as PPPs em operação são em maior número e há mais tempo, “não se pode deixar de se sublinhar que, se os montantes dos encargos com a contratação em PPP não têm sido objeto de estimativas fiáveis, também muitos dos contratos têm sido alvo de renegociação e de processos de reequilíbrio financeiro, logo nos primeiros anos de vigência, muitas vezes de forma repetida”, concluindo-se que resultam em encargos adicionais para o Estado, já que são realizadas num ambiente em que não há concorrência pela contratação.<sup>14</sup>

— Estrutura pública permanente de acompanhamento dos contratos de PPP: é decisiva a ação de um corpo de representantes do setor público, dominando as competências técnicas necessárias ao acompanhamento da execução dos contratos, colocando-se problemas de fundo a esse respeito, designadamente os riscos de captura pelos interesses privados desses representantes. Esse é um dos problemas mais discutidos acerca das PPP, se elas aumentam o potencial de captura do decisor público por interesses do setor privado (sendo por vezes mencionadas a opacidade e corrupção como características que podem surgir, facilmente, no contexto das PPPs). Para que esse argumento tenha validade, seria necessário que o conhecimento técnico sobre a importância do desenho do projeto para a eficiência da exploração do serviço concessionado seja, apenas, detido (ou detido com muito maior precisão e detalhe) pelo decisor privado, de modo a que tenha margem para decisões que sejam contrárias ao interesse público.

### Resumo

O presente trabalho apresenta uma reflexão crítica sobre a atuação do Estado e o surgimento da Nova Gestão Pública (NGP) como novo princípio organizador da cadeia de governança, através da inserção de novas formas contratuais e mercadológicas, que promove a separação de responsabilidades no fornecimento do serviço público e sua efetiva execução. Nesse contexto, o autor apresenta sua pesquisa e experiência no campo das novas formas contratualizadas entre o Estado e mercado (empresas), através das Parcerias Público-Privadas (PPP), com destaque para a experiência Europeia e mais particularmente a de Portugal, passando em revista os modelos de PPPs e pro-

---

<sup>14</sup> Tribunal de Contas. *Auditoria à Gestão das Parcerias Público — Privadas — Concessões Rodoviárias*. Relatório n.º 10/2008, 2.ª Secção, mar. 2008.

blemas como o regime jurídico, a gestão dos contratos, as modalidades de gestão de riscos e sua responsabilidade entre o público e o privado.

Palavras-chave: Nova gestão pública. Parceria público-privada (PPP). Gestão de contratos.

### **Abstract**

This paper presents a critical reflection on the role of the state and the emergence of New Public Management (NPM) as a new organizing principle of the chain of governance, through the insertion of new forms of management contracts, which promotes the separation of responsibilities in providing public service and their effective implementation. In this context, the author presents his research and experience in the field of new forms contracted between the State and market (companies) through Public Private Partnerships (PPP), with emphasis on the experience in Europe and more particularly that of Portugal, taking into consideration PPP models and problems as the legal system, contract management, methods of risk management and responsibility between the public and private.

Keywords: New public management. Public-private partnership. Contract management.

# **A PROTEÇÃO PREVIDENCIÁRIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS E A CRIAÇÃO DA PREVIDÊNCIA COMPLEMENTAR**

**LAURO PINTO CARDOSO NETO\***  
**ZÉLIA LUÍZA PIERDONÁ\*\***

## **Desenvolvimento**

**A** Constituição brasileira de 1988 instituiu um sistema de proteção social, denominado seguridade social. O referido sistema tem por objetivo assegurar os direitos relativos à saúde (arts. 196-200), à assistência social (arts. 203 e 204) e à previdência social (arts. 201, 202 e 40).

O constituinte uniu os três direitos sociais, visando a proteger todos. Para tanto, a seguridade social apresenta duas faces: uma delas garante saúde a todos (é universal, pois não restringe, apenas, aos trabalhadores e seus dependentes, como previa o Ordenamento anterior à atual Constituição); a outra tem por objetivo a garantia de recursos quando eles não podem ser obtidos pelo esforço próprio. Nessa segunda face encontram-se a previdência e a assistência social.

A previdência social tem por objetivo proteger aqueles cidadãos que vivem com o fruto do trabalho, ou seja, os trabalhadores e seus dependentes. Exige contraprestação direta dos trabalhadores para que eles e seus dependentes façam jus às prestações (benefícios e serviços). A previdência social (seguro social) assegura o trabalhador, quando diante da ausência de capacidade laboral, mantendo seu nível de vida.

---

\* Procurador da República, secretário geral do Ministério Público da União, representante do Ministério Público da União na Comissão instituída pelo STF para discutir o projeto de lei que institui a previdência complementar no serviço público federal.

\*\* Procuradora regional da República, representante da ANPR — Associação Nacional dos Procuradores da República na Comissão instituída pelo STF para discutir o projeto de lei que institui a previdência complementar no serviço público federal, Professora da graduação e da pós-graduação da Universidade Presbiteriana Mackenzie, mestre e doutora em Direito pela PUC/SP, realizou estágio pós-doutoral na Universidade Complutense de Madri (com bolsa da Capes).

Já a assistência social, dirigida aos necessitados (nos termos utilizados pela Constituição), tem por objetivo retirar o cidadão do estado de indigência, concedendo-lhe o mínimo existencial. A Constituição, de forma expressa, estabelece que não há necessidade de contribuição para fazer jus à proteção assistencial.

Para garantir toda a proteção social referida acima, a Constituição prevê meios para seu financiamento, cuja responsabilidade, conforme previsto no *caput* do art. 195, é de toda a sociedade, de forma direta e indireta.

A forma indireta é efetivada por meio de recursos orçamentários das pessoas jurídicas de direito público interno (União, estados, Distrito Federal e municípios).

Na forma direta de financiamento, a participação da sociedade efetua-se por meio do pagamento das contribuições sociais, arroladas nos arts. 195, 239 e § 1.º do art. 149, todos da Constituição Federal, além de outras fontes, que poderão ser instituídas, seja por meio da competência prevista no § 4.º do art. 195, seja decorrente do poder constituinte reformador (como foi o caso da Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira — CPMF).

Atualmente, são sete contribuições, as quais possuem seus pressupostos descritos na Constituição, nos incisos do art. 195, no art. 239 e no § 1.º do art. 149. Dentre elas, duas são dirigidas, somente, à previdência social (art. 167, XI da Constituição): são as contribuições das empresas/empregadores e dos trabalhadores sobre a remuneração do trabalho (incluindo-se as contribuições dos servidores públicos e dos respectivos entes federativos, como “empregadores”). As outras cinco contribuições são destinadas às três áreas (inclusive para a previdência social).

A previdência, de forma diversa da saúde e da assistência social, exige contribuição para que os trabalhadores e seus dependentes façam jus a seus benefícios. O caráter contributivo está previsto, expressamente, tanto nas disposições do art. 201,<sup>1</sup> relacionadas ao Regime Geral de Previdência Social, quanto nas do art. 40,<sup>2</sup> relativas aos Regimes dos Servidores Públicos.

---

<sup>1</sup> Art. 201 da CF: “A previdência social será organizada sob a forma de regime geral, de caráter contributivo e de filiação obrigatória, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial [...]”.

<sup>2</sup> Art. 40 da CF: “Aos servidores titulares de cargos efetivos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, é assegurado regime de previdência de caráter contributivo, observados critérios que preservem o equilíbrio financeiro e atuarial [...]”.

A mencionada contribuição incide, como regra geral, sobre os rendimentos do trabalho. Também os benefícios são calculados com base nas remunerações. Isso, atualmente, ocorre nos dois regimes (Geral e dos Servidores), pois, desde a EC n.º 41/2003, as aposentadorias e as pensões, no serviço público, são calculadas com base na média dos salários de contribuição (remunerações), e não mais pela última remuneração do servidor na ativa.

A última remuneração é utilizada, apenas, como regra de transição aos servidores que ingressaram no serviço público antes de 31-12-2003 (data da publicação da EC n.º 41/03). Para tanto, os servidores que ingressaram antes da referida data, deverão preencher critérios rígidos, dentre os quais o tempo mínimo de 20 (EC n.º 41/2003) ou 25 anos no serviço público (EC n.º 47/2005).

A previdência social apresenta proteção obrigatória e facultativa. A obrigatória abrange todos os trabalhadores, estando vinculados ao Regime Geral (art. 201, da Constituição) ou aos Regimes dos Servidores Públicos (federais, estaduais, municipais e do Distrito Federal — art. 40 da Constituição). Tem por objetivo dar proteção até um determinado patamar. Já a facultativa (previdência complementar) visa à continuidade do padrão de vida do trabalhador que recebe além do limite previsto no sistema obrigatório, complementando os benefícios concedidos pela proteção obrigatória.

O Regime Geral é público e de repartição simples. É abrangente e tem por finalidade proteger todos os trabalhadores, excetuando apenas aqueles vinculados aos Regimes dos Servidores Públicos (instituídos pelos respectivos entes federativos para dar proteção previdenciária aos seus servidores titulares de cargos efetivos). Assim, a proteção obrigatória dá-se pelo Regime Geral e pelos Regimes dos Servidores Públicos, e eles se excluem mutuamente.

Por meio dos dois regimes, o Estado viabiliza aos trabalhadores o acesso à previdência social e, com isso, aqueles que vivem com o fruto do trabalho estarão protegidos nas contingências geradoras de necessidades (invalidez, morte, idade avançada, etc.).

Dessa forma, o trabalhador, por meio da previdência social, faz, compulsoriamente, seu planejamento para as situações de necessidades, as quais serão cobertas pelas prestações previdenciárias.

Como já observado anteriormente, para viabilizar essa proteção, o poder público exige contribuições dos trabalhadores e das empresas/empregadores que utilizam seus serviços, fixadas com base na remuneração do trabalho. A referida base (remuneração do trabalho) também é utilizada

para a apuração dos valores dos benefícios, uma vez que eles correspondem à média das remunerações, seja no Regime Geral, seja nos Regimes dos Servidores (desde a EC n.º 41/03). Por esse motivo, pode-se afirmar que os benefícios previdenciários substituem os rendimentos do trabalho.

O art. 201 da Constituição estabelece as normas aplicáveis ao Regime Geral, o qual é aplicado, obrigatoriamente, a todos os trabalhadores, exceto aos servidores públicos titulares de cargos efetivos<sup>3</sup> da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que possuem preceitos específicos no art. 40, bem como os militares, que também são excluídos do Regime Geral, conforme estabelecem os incisos IX e X, do art. 142 da Constituição e o art. 42, §§ 1.º e 2.º. Os preceitos constitucionais mencionados referem-se à previdência obrigatória, a qual tem como pressupostos o exercício de atividade remunerada e a contraprestação direta dos segurados, tanto em relação ao Regime Geral, quanto no que tange ao Regime dos Servidores Públicos.

O Regime Geral de Previdência Social apresenta um limite máximo de proteção, que, atualmente, é de R\$ 3.916,20.

Assim, considerando que a previdência tem por objetivo substituir os rendimentos médios dos trabalhadores e considerando, ainda, o referido limite, a Constituição também estabeleceu a previdência complementar, no art. 202.

A previdência complementar, pelas disposições do art. 202 da Constituição, apresenta como característica a facultatividade. É privada e tem caráter complementar. Deve ser organizada de forma autônoma em relação ao Regime Geral de Previdência Social. Está prevista no art. 202 e deve ser estruturada de acordo com as Leis Complementares 108 e 109, ambas de 2001.

Segundo o Relatório Beveridge,<sup>4</sup> a previdência complementar, que no referido documento é denominada seguro voluntário, atende às necessidades reais do trabalhador. Isso porque o trabalhador terá a oportunidade de

---

<sup>3</sup> Os servidores públicos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, incluídas suas autarquias e fundações, estão excluídos do Regime Geral, desde que amparados por regimes de previdência social instituído pelo próprio ente federativo, com base no art. 40 da Constituição. A União instituiu previdência para os seus servidores (embora ainda não tenha organizado), todos os estados e o Distrito Federal também instituíram para os seus servidores, mas mais da metade dos municípios brasileiros não criaram o regime para os seus servidores e, nessa hipótese, os servidores estão vinculados ao Regime Geral. São 5.565 municípios e apenas aproximadamente 2.000 instituíram regime previdenciário para os seus servidores.

<sup>4</sup> William Beveridge. *Seguro social y servicios afines: informe de Lord Beveridge*. Madrid: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1989, p. 240.

complementar sua proteção obrigatória, sujeita ao limite teto, para receber valores que permitem a manutenção do seu real nível de vida.

A previdência complementar, até a EC n.º 20/98, era prevista, apenas, para complementar a proteção previdenciária concedida pelo Regime Geral de Previdência Social, uma vez que a proteção dos servidores públicos correspondia à sua última remuneração, não havendo limite de proteção, como ocorre no Regime Geral.

A EC n.º 20/98 estabeleceu, no § 14 do art. 40 da Constituição, que os entes federativos poderiam adotar o mesmo limite dos benefícios do Regime Geral, mas para isso deveriam instituir previdência complementar, conforme se pode observar abaixo:

**Art. 40 [ . . . ]**

§ 14. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, desde que instituem regime de previdência complementar para os seus respectivos servidores titulares de cargo efetivo, poderão fixar, para o valor das aposentadorias e pensões a serem concedidas pelo regime de que trata este artigo, o limite máximo estabelecido para os benefícios do regime geral de previdência social de que trata o art. 201. (Incluído pela EC n.º 20, de 15-12-1998.)

A EC n.º 41/03 alterou, novamente, a redação do art. 40 da Constituição e modificou, substancialmente, a proteção social concedida aos servidores públicos: para aqueles que ingressaram no serviço público a partir da referida emenda, os benefícios não correspondem mais à última remuneração, mas à média de, praticamente, todas as remunerações auferidas, tanto no serviço público, quanto na iniciativa privada, nas hipóteses em que os servidores tenham trabalhado no setor privada, antes de ter ingressado no serviço público (média das 80% maiores remunerações de todo o período).<sup>5</sup> O § 3.º do art. 40 estabelece a forma de apuração do valor dos benefícios:

---

<sup>5</sup> Art. 1.º da Lei n.º 10.887/2004 estabeleceu a forma de se apurar os benefícios, a partir da EC n.º 41/2003, assim preceituando: "No cálculo dos proventos de aposentadoria dos servidores titulares de cargo efetivo de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, incluídas suas autarquias e fundações, previsto no § 3.º do art. 40 da Constituição Federal e no art. 2.º da Emenda Constitucional n.º 41, de 19 de dezembro de 2003, será considerada a média aritmética simples das maiores remunerações, utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência a que esteve vinculado, correspondentes a 80% (oitenta por cento) de todo o período contributivo desde a competência julho de 1994 ou desde a do início da contribuição, se posterior àquela competência".

Art. 40. [ . . . ]

§ 3.º. Para o cálculo dos proventos de aposentadoria, por ocasião da sua concessão, serão consideradas as remunerações utilizadas como base para as contribuições do servidor aos regimes de previdência de que tratam este artigo e o art. 201, na forma da lei. (Redação dada pela EC n.º 41/2003.)

Assim, desde o advento da EC n.º 41/2003, as aposentadorias e pensões no serviço público não correspondem mais à última remuneração. Apenas, como regra de transição, ainda é possível obter aposentadorias correspondentes à última remuneração. Para isso, no mínimo, o servidor deve ter vinte anos de serviço público, dez de carreira e cinco no cargo, além do tempo de serviço (trinta e cinco, se homem e trinta, se mulher) e de uma idade mínima (sessenta, se homem e cinquenta e cinco, se mulher), conforme art. 6.º da EC n.º 41/2003. Utiliza-se a expressão *no mínimo*, pois, na outra regra de transição (art. 3.º da EC n.º 47/2005), o servidor precisa comprovar vinte e cinco de serviço público, quinze de carreira e cinco no cargo, além de tempo de contribuição conjugada com uma idade mínima. Além disso, a EC n.º 41/03 manteve a possibilidade de adoção do mesmo teto de proteção do Regime Geral de Previdência Social aos servidores públicos, o que já havia sido previsto na EC n.º 20/98. Entretanto, para poder adotar o citado teto, os entes federativos devem criar previdência complementar, que, nos termos do § 15 do art. 40, deve ser de natureza pública:<sup>6</sup>

§ 15. O regime de previdência complementar de que trata o § 14 será instituído por lei de iniciativa do respectivo Poder Executivo, observado o disposto no art. 202 e seus parágrafos, no que couber, por intermédio de entidades fechadas de previdência complementar, de natureza pública, que oferecerão aos respectivos participantes planos de benefícios somente na modalidade de contribuição definida. (Redação dada pela EC n.º 41/2003.)

A redação original do referido preceito assim estabelecia:

---

<sup>6</sup> A previdência complementar dirigida aos trabalhadores vinculados ao Regime Geral tem natureza privada, nos termos do art. 202 da Constituição.

§ 15. Observado o disposto no art. 202, lei complementar disporá sobre as normas gerais para a instituição de regime complementar pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, para atender aos respectivos servidores titulares de cargo efetivo.

Como se pode verificar, a atual redação do § 15 não mais exige a edição de lei complementar que estabeleça normas gerais sobre a previdência complementar para o serviço público.

Com isso, algumas questões devem ser colocadas: em razão da mudança do preceito do §15 do art. 40, acima transcrito, ainda há necessidade de edição de normas gerais, para a criação da previdência complementar no serviço público, por cada um dos entes federativos? Os preceitos dos parágrafos do art. 24 da Constituição são suficientes para exigir a edição de uma norma geral, antes da edição de leis específicas de cada um dos entes federativos? E, finalmente, no caso de se entender que há necessidade de edição de normas gerais, as Leis Complementares 108 e 109 de 2001 podem ser utilizadas como normas gerais para criar a previdência complementar pelos entes federativos? Na hipótese de se entender que elas não podem ser utilizadas, a lei a ser editada deve ser lei complementar ou pode ser lei ordinária?

Considerando as especificidades do preceito do § 15 do art. 40, especialmente a natureza pública da previdência complementar no serviço público, bem como a permissão de contagem recíproca do serviço público dos diferentes entes federativos, e também em relação ao tempo de serviço vinculado ao Regime Geral, conclui-se pela necessidade de normas gerais para se instituir a previdência complementar no serviço público, nos termos do § 1.º do art. 24 da Constituição. Apenas após sua edição, pela União, é que podem ser instituídas as previdências complementares, pelos diferentes entes federativos.

Além disso, considerando o preceito do § 15 do art. 40 da Constituição, o qual estabelece que serão observadas, no que couber, as disposições do art. 202, a norma geral a ser editada pela União (§ 1.º do art. 24) deve ser veiculada por meio de lei complementar.

Isso porque o art. 202 da Constituição determina a utilização de lei complementar para regular normas relativas à previdência complementar. Com isso, a lei a ser editada, preceituando normas gerais sobre a previdência complementar dos servidores públicos, deve ser lei complementar e não ordinária. Do contrário, não serão observadas as disposições do art. 202.

A criação da previdência complementar, por cada um dos entes federativos, pode ser feita por meio de lei ordinária, a qual deve observar as disposições da norma geral, instituída pela União, na forma acima mencionada.

Assim, embora o § 15 do art. 40 da Constituição tenha deixado de prever expressamente a necessidade de edição de normas gerais em matéria de previdência complementar no serviço público, em razão do art. 24, § 1.º, bem como das especificidades da previdência complementar no serviço público, antes da criação da previdência complementar pelos entes federativos, devem ser editadas normas gerais. As referidas normas devem ser observadas pelos entes federativos, quando da criação da previdência complementar dirigida a seus servidores.

Por outro lado, as Leis Complementares 108 e 109/2001 não podem ser utilizadas como normas gerais para a previdência complementar no serviço público, em suas redações atuais. Apenas se forem alteradas para absorver as especificidades próprias previstas no § 15 do art. 40, bem como as características próprias do serviço público, é que poderão ser adotadas como normas gerais para a instituição da previdência complementar, a que se refere o § 14 do art. 40 da Constituição. Antes disso, os entes federativos não podem criar a previdência complementar para seus respectivos servidores e, com isso, adotarem o mesmo limite teto de proteção do Regime Geral de Previdência — RGPS.

O principal argumento para se adotar o mesmo teto do RGPS é o alegado déficit apresentado na previdência do servidor público. Entretanto, para se aferir a real exatidão desse argumento, torna-se imprescindível verificar se as regras atuais, fixadas pela EC n.º 41/03, já não permitem a efetivação do equilíbrio financeiro e atuarial para a proteção previdenciária dos servidores públicos. Isso porque, conforme já referido, os benefícios não correspondem mais à última remuneração, mas são calculados com base na média das remunerações auferidas pelo servidor, tanto quando esteve vinculado ao Regime Geral, quanto depois que tenha ingressado no serviço público. Além disso, diferente do sistema anterior, há a necessidade de permanência mínima no serviço público.

Também deve ser lembrado que, no âmbito federal, apenas com a edição da EC n.º 03/93, é que os servidores passaram a contribuir para as aposentadorias: antes disso eles contribuíam, apenas, para as pensões e para o sistema de saúde; as aposentadorias eram, totalmente, custeadas pelo Tesouro.

Além disso, os constituintes, ao estabelecerem o regime único, transferiram para os atuais sistemas previdenciários dos servidores públicos um número elevadíssimo de servidores que, até então, contribuíam para o Regime Geral de Previdência, apenas até o limite teto. Entretanto, atualmente, recebem aposentadorias e pensões não sujeitas ao mencionado teto.

Assim, considerando os aspectos acima apontados e considerando a necessidade de transparência para que os representantes da sociedade brasileira possam avaliar a conveniência da criação da previdência complementar no serviço público, a União deve organizar seu Regime Próprio de Previdência.

Na referida organização, deve-se demonstrar o contingente de beneficiários atuais que, até a edição da Constituição de 1988, pertencia ao Regime Geral de Previdência e que, por força da determinação constitucional, acima mencionada, passou a fazer parte do Regime dos Servidores Públicos.

A União, diferente dos demais entes federativos, ainda não organizou seu Regime Próprio de Previdência. Organizado o referido regime, especificando o quantitativo de servidores que ingressou antes da EC n.º 41/2003, dos que se aposentaram, antes das ECs n.º 20/98 e n.º 41/2003, dos que pertenciam ao Regime Geral até a Constituição de 1988, etc., bem como apresentando estudos atuariais (exigidos no *caput* do art. 40 da Constituição), que também especifiquem as questões acima apontadas, será possível verificar se há necessidade de criação da previdência complementar, nos termos dos §§ 14 a 16 do art. 40 da Constituição.

Na citada organização, poderá ser avaliada a conveniência da segregação de massas, considerando-se a EC n.º 41/2003 como critério de segregação.

Somente com a mencionada organização será possível observar se as regras atuais (benefícios pela média, tempo mínimo de serviço público, contribuição dos inativos e pensionistas, em relação aos valores que ultrapassam o teto do Regime Geral de Previdência Social, dentre outras coisas) exigem ou não<sup>7</sup> que recursos públicos sejam transferidos para conceder proteção previdenciária aos servidores públicos.

Além disso, na organização do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos da União, referida acima, deverá ser feita a compensação

---

<sup>7</sup> Como o Regime Próprio dos Servidores da União não está organizado, considerando-se as regras atuais, não se pode fazer afirmações da necessidade de transferência.

financeira prevista legalmente, tanto em relação ao Regime Geral de Previdência Social (inclusive no que tange aos servidores que, antes da Constituição, pertenciam ao Regime Geral de Previdência Social), quanto em relação aos demais entes federativos. A mencionada compensação ainda não foi feita, o que também impede de se ter a transparência necessária para fazer qualquer mudança na proteção previdenciária dos servidores públicos federais.

Por fim, devem-se demonstrar os valores que são destinados à proteção dos servidores militares federais, uma vez que eles, ainda hoje, não contribuem para o sistema. Assim, eles não podem ser incluídos quando se quer demonstrar os valores gastos para a proteção previdenciária dos servidores públicos federais.

Conforme se pode verificar no preceito do § 14 do art. 40 da Constituição, é uma faculdade a adoção do mesmo teto do Regime Geral de Previdência e a criação da previdência complementar, uma vez que a Constituição utiliza o termo “poderão”.

Considerando o argumento da alegada existência de déficit na proteção previdenciária do servidor público, deve ser ressaltado que a criação da previdência complementar trará, a curto e médio prazo, uma receita menor do que a hoje existente. Isso porque serão consideradas, para pagamentos dos atuais benefícios, em relação aos novos servidores, apenas as contribuições incidentes sobre os proventos, até o limite do teto do RGPS. As contribuições, dos citados servidores, referentes aos proventos do que exceder ao referido teto, serão capitalizadas para a previdência complementar a ser criada. Com isso, o Regime Próprio dos Servidores da União terá um ingresso menor de receitas.

### **Considerações finais**

Ante o exposto e como medida de transparência, não só com os servidores públicos, mas com toda a sociedade brasileira, antes da criação da previdência complementar no serviço público federal, há a necessidade de ser organizado o Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Federais.

Para tanto, e como medida de informação, transparência e justiça, devem ser especificados os quantitativos de servidores que ingressaram antes da EC n.º 41/2003, os que se aposentaram antes das ECs n.º 20/98 e n.º 41/2003 e os que pertenciam ao Regime Geral até a Constituição de 1988.

Depois disso, e observando-se os dados reais, é que a sociedade brasileira, por meio de seus representantes no legislativo, terá condições de avaliar a conveniência da criação da previdência complementar no serviço público.

Em razão das alterações implementadas pelas ECs n.º 20/98 e 41/03 (reorganizaram a equação custeio-proteção), as atuais regras da proteção previdenciária dos servidores públicos, já sinalizam para um equilíbrio financeiro e atuarial. Isso somente poderá ser constatado com a organização do Regime Próprio dos Servidores Públicos da União e a compensação financeira, a qual será feita quando da citada organização.

Na hipótese de se entender pela necessidade e conveniência da adoção do mesmo teto do Regime Geral de Previdência Social e, com isso, de criação da previdência complementar no serviço público, antes da edição da lei de sua instituição, pelo respectivo ente federativo, a União deverá editar normas gerais, por meio de lei complementar, as quais serão de observância por todos os entes federativos.

A mudança que a criação de previdência complementar, no serviço público, vai gerar, alcançará, apenas, os servidores que ingressarem no serviço público após a sua criação. Os direitos adquiridos e os atuais servidores não serão atingidos. Dessa forma, o passivo histórico não será alterado.

Assim, verifica-se que, com a criação da previdência complementar no serviço público, será transferido aos futuros servidores públicos o ônus das decisões tomadas, tanto pelos legisladores anteriores à Constituição de 1988, quanto pelos constituintes. Isso tudo, com prejuízo razoável ao serviço público, sem que se tenha demonstrado atuária e financeiramente, até o momento, que isso provocará o desejado equilíbrio às contas públicas.

## Referência

BEVERIDGE, William. *Seguro social y servicios afines: informe de Lord Beveridge*. Madri: Centro de Publicaciones del Ministerio de Trabajo Y Seguridad Social, 1989.

## Resumo

O art. 40, §§ 14 a 16 da Constituição estabelece a possibilidade de os entes federativos adotarem, para o Regime dos Servidores Públicos, o mesmo teto de proteção previdenciária aplicado ao Regime Geral de Previdência Social. Mas, para adotarem o mesmo limite de proteção, deverão criar previdência complementar. O presente trabalho tem por objetivo demonstrar que as regras atuais aplicáveis aos servidores públicos sugerem equilíbrio financeiro e atuarial do Regime Próprio dos Servidores, não sendo necessária a criação da previdência complementar. Entretanto, na hipótese de os representantes da sociedade brasileira entenderem que é conveniente a adoção

do referido limite, deverão, antes de criar a previdência complementar, instituir normas gerais, as quais devem ser editadas pela União, por meio de lei complementar.

Palavras-chave: Proteção previdenciária. Seguro social. Previdência complementar.

**Abstract**

Art. 40, §§ 14-16 of the Federal Constitution establishes the possibility for members of the federation to adopt, for the Social Security Regime of Public Servants, the same maximum benefits applied to General Social Security Regime. To this purpose, the members of the federation shall establish pension funds for civil servants. This paper aims to demonstrate that the current rules applied to civil servants assure financial and actuarial balance. It is not necessary, therefore, to set up pension funds. However, if the representatives of Brazilian society deem it necessary to create pension funds, they should, before that, establish standards, which must be defined by the Union, through a supplementary law.

Keywords: Pension protection. Social security. Pension funds.

# UMA PROPOSTA PARA A CONSOLIDAÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NO BRASIL

SILVIOVANDERLEI ARAUJO\*

## 1. Introdução

**P**arece que se vive, atualmente, um contrassenso curioso no Brasil: a satisfação com o sofrimento. Em meio aos crescentes índices de satisfação com governantes e seus representantes, a sociedade padece com a falta de segurança, com as dificuldades de acesso a serviços de saúde, com a má qualidade da educação, com a desinformação, etc.

A forma como os eventos ocorrem sugere existir um movimento orquestrado, onde predominam algumas características marcantes: um turbilhão de informações desconexas; o loteamento dos segmentos civis e políticos que concentram maior poder; um limite sutil e velado para aqueles que desejam ascender socialmente e economicamente; uma rede autossustentável de relações que se perpetuam e se herdaram; uma prevalência crescente dos interesses privados em detrimento de causas mais coletivas; o incremento de formas diversas de violência contra as pessoas; o crescente descaso com as instituições; a crescente violência organizacional contra os indivíduos, supostos clientes e colaboradores; e, por fim, mas não o fim, uma falência moral generalizada.

Este trabalho é motivado, essencialmente, pela necessidade de as ciências sociais, mais especificamente a Administração, no sentido mais aplicado de seu termo, fornecer uma contribuição para uma transformação social positiva. Tal transformação necessita despertar virtudes nas relações e agentes sociais e contribuir, significativamente, para o acesso aos recursos, a distribuição dos meios e a redução das barreiras que impedem a satisfação das necessidades de diversos indivíduos, conforme discutido em Araujo (2011).

---

\* Doutor em Administração pela Eaafba e pesquisador do Núcleo de Estudos e Ações Conjunturais em Administração.

Nesse contexto, uma parcela da sociedade debruça-se sobre a necessidade de promover a mobilização intelectual e a proposição de ações positivas necessárias para uma transformação factual das relações de produção, ao menos. Trata-se da realização de esforços acadêmicos articulados entre instituições de ensino e pesquisa distribuídas pelo território brasileiro. Tais esforços visam a não só despertar o debate sobre a necessidade de uma transformação virtuosa das relações de produção, como também agir, literalmente, para atingir seus objetivos. O movimento da Administração Política (ADMPO) busca, exatamente, empregar os pressupostos da Administração como catalisador e agente motor dessa transformação.

A Administração Política, entendida como a ciência que “seja capaz de garantir a estabilidade nas relações sociais de produção, realização e distribuição” (Santos, 2008, p. 134), assume uma responsabilidade extremamente importante ao buscar estabelecer uma práxis transformadora que visa liberdades para usufruir em plenitude os bens oriundos das relações de produção, em meio a forças divergentes e antagônicas.

O momento atual, entretanto, ainda é de construção. Em meio aos debates, à realização de encontros, à publicação de revistas, à atração de parceiros públicos e privados, é necessário, adicionalmente, realizarem-se ações de consolidação da Administração Política.

Quando se pensa a consolidação desse campo, diversos trabalhos já foram publicados com esse intuito, como: Vidal (2008) construiu uma abordagem epistemológica acerca da Administração Política; Araujo & Araujo (2009) trataram da racionalidade e da materialidade da Administração Política; Santos (2010) publicou o manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil; Pedrão (2011) tratou da responsabilidade ideológica na politização da Administração; Martins (2011) refletiu sobre o papel das redes e da mundialização como um desafio para Administração Política; Ribeiro (2011) discutiu sobre as bases para a formação de uma rede social para o desenvolvimento do Brasil; e muitos outros.

Por outro lado, algumas questões ainda carecem de serem endereçadas como: *i*) quais ações foram desencadeadas para a consolidação da Administração Política no Brasil (o desdobramento da carta de Garanhuns)? *ii*) quais os métodos a serem adotados e a forma de manifestação ideológica? *iii*) quais os esforços necessários para a difusão do conhecimento em Administração Política? *iv*) quais as ações necessárias para melhorar as condi-

ções de sustentabilidade financeira do movimento? e v) quais linhas de pesquisa primárias nortearão os esforços em Administração Política?

Com esse intuito, realizou-se o II Encontro de Administração Política, no *campus* da Universidade Federal do Ceará, em Juazeiro do Norte, em junho de 2011. Desse encontro, uma das principais atividades foi a realização de oficinas com as temáticas citadas no parágrafo anterior. Essas oficinas, por sua vez, tiveram como resultado a proposição de ações concretas para a consolidação da Administração Política no Brasil que, agora, se apresenta.

## 2. Procedimentos

A realização do II Encontro de Administração Política foi algo bastante inovador. Inovador, pois, seguindo a tradição em ADMPOL, planejou-se o evento de forma que a condução das atividades fosse bastante flexível, sem seguir uma agenda rigorosa. Dessa feita, a programação foi ajustada à medida que as demandas do evento surgiram, o que produziu resultados bem significativos, a exemplo do que aqui agora se apresenta.

Dessa forma, as atividades foram divididas em etapas com a participação efetiva de membros da comunidade acadêmica envolvida com a temática da Administração Política no Brasil, o que resultou na construção de um valioso documento para a consolidação do campo.

### *Etapas*

A construção do resultado apresentado neste trabalho seguiu quatro etapas: *i)* a realização do fórum de abertura; *ii)* a discussão nas oficinas temáticas; *iii)* a socialização dos resultados; e *iv)* a publicação na WEB, através de uma ferramenta Wiki.

Tratou-se de momentos de construção coletiva de conhecimento, onde se estimulou, democraticamente, a participação dos agentes da rede. A prática participativa foi estimulada com o intuito de permitir que todos os manifestantes pudessem contribuir com críticas, novas ideias e proposições de ações que concorressem para a consolidação e difusão da ADMPOL. Essa característica proporcionou um amplo envolvimento dos entes acadêmicos que atenderam ao chamado do evento e imprimiu uma destacada qualidade aos resultados obtidos.

Durante a realização do fórum de abertura, promoveu-se uma discussão aberta entre os participantes. Foram abordados temas diversos e,

por fim, foram eleitos os temas prioritários do evento, considerados mais significativos para a consolidação da ADMPOL no Brasil.

Em seguida, foram montadas oficinas com base em grupos focais para cada tema escolhido, nas quais os participantes manifestaram suas preocupações e proposições. Como resultado, compilaram-se documentos independentes para cada temática, os quais representaram, de forma consensual, as ideias do grupo.

O resultado das oficinas foi, posteriormente, socializado na discussão final do evento onde foram ainda conduzidas discussões como forma de reforço às propostas de cada grupo focal.

Por fim, todo o material produzido ficou disponibilizado na Web, em ferramenta Wiki, onde se colocou à disposição da sociedade todo o conteúdo das oficinas, para que fosse discutido, reforçado e alterado, eventualmente.

Todos os interessados foram convidados a avançarem na discussão proposta pelos Grupos Focais ou a se integrarem em todos os espaços de debates e registrarem seus comentários e/ou sugestões. Após essa última etapa, gerou-se o documento que é a base do presente trabalho.

### *Participantes*

Participaram das atividades alunos, professores e pesquisadores da rede de instituições de ensino e pesquisa em Administração Política no Brasil.

### *Conteúdo básico das oficinas*

Ao final do fórum de abertura, construiu-se o documento de conteúdo básico das oficinas, conforme a seguir:

#### **Tema 1. Desdobramento da carta de Garanhuns e elaboração da carta de Juazeiro**

- Ações desencadeadas
- Novos parceiros
- Novos projetos
- Novas necessidades
- Novos atores/temáticas

#### **Tema 2. Ideologia e Métodos de pesquisa**

- Abordagem histórica
- Abordagem multidisciplinar/multiatores
- Estabelecimento do recorte do campo

Etnografia

Redes sociais

Sistemas de conhecimento

Definição objeto da ADMPOL

Estudo de caso

A necessidade de construção de indicadores e metodologia de cálculo/observação/medição/avaliação

Abdução do objeto para outro contexto

### **Tema 3. Estratégias de difusão**

Ação para difusão da ADMPOL

Envolvimento de parceiros/agentes

Ensino/currículos

Dissertações/teses/*papers*/**Rebap**

Eventos temáticos / Premiações

### **Tema 4: Linhas temáticas e campos de pesquisa**

ADMPOL e democracia/participação democrática/responsabilidade democrática

ADMPOL no contexto das novas tecnologias/redes sociais

O sistema de comunicação e a influência na ADMPOL

ADMPOL e relações internacionais

ADMPOL e políticas públicas

ADMPOL e sistemas de produção

ADMPOL e mobilização social

ADMPOL e convenções x regras formais

ADMPOL ciência, tecnologia e inovação

ADMPOL e demais ciências

ADMPOL e transformação do estado/transparência/participação/*accountability*/orçamento

ADMPOL como ferramenta de transformação

ADMPOL e processo político (etapas e agentes)

ADMPOL e desenvolvimento e cultura

Cada conteúdo foi passado aos grupos focais compostos por: um coordenador geral, um coordenador de grupo, um secretário de grupo e demais membros.

O procedimento das oficinas envolveu: divisão em subgrupos, cada subgrupo discutiu os temas; reunião das contribuições de cada subgrupo em um único documento por tema.

### 3. Resultados

#### *Os desdobramentos da Carta de Garanhuns*

A Carta de Garanhuns foi um documento elaborado durante a realização do I Encontro de Administração Política, no ano de 2010, cujo objetivo foi nortear “as reflexões e decisões a serem tomadas, posteriormente, pelos integrantes da nova rede social de pesquisa, consolidada em uma Carta-Manifesto” (Ribeiro, 2011, p. 49) da Administração Política no Brasil.

A Carta de Garanhuns tratou, essencialmente, de estabelecer um primeiro foco de ação sobre as formas de consolidação da ADMPOL. Nessa linha, foram propostos temas que orientariam a ação da rede de parceiros nos anos vindouros, de forma a fortalecer o campo científico. As ações sugeridas podem ser agrupadas em duas linhas: os aspectos teórico-epistemológicos e os aspectos metodológicos.

Deixaram-se, ainda, sugestões de temas para discussão e tratamento em encontros futuros que também delineariam as formas de atuação dos administradores políticos envolvidos na rede de parceiros institucionais, a saber:

*i) Aspectos teórico-epistemológicos da Administração Política e a ressignificação do conceito de desenvolvimento.*

*ii) Responsabilidade social da Administração Política.*

*iii) O ensino da Administração para o desenvolvimento.*

*iv) Ideologia e política na Administração para o desenvolvimento.*

Esse legado foi, posteriormente, tomado como base de discussão de um grupo temático específico que tratou dos desdobramentos desencadeados pela rede de parceiros institucionais da Administração Política. Os esforços do grupo temático concentraram-se, basicamente, em identificar o que foi feito e propor novas ações vinculadas aos seguintes esforços:

- estudo das contribuições para o desenvolvimento, inclusive em dissertações e teses;

- identificação de caminhos e oportunidades para a inclusão da disciplina Administração Política em outras instituições de ensino;

- promoção da difusão da ideologia vinculada à ADMPOL;

- transformação da realidade a partir de atores sociais (articulação com os coordenadores dos cursos de Administração sobre Administração Política, Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Admi-

nistração (Anpad), Encontro de Administração Pública e Governança (EnAPG), Encontro Nacional da Associação Nacional dos Cursos de Graduação em Administração (Enangrad) com a formação de mesa-redonda, Conselho Regional de Administração (CRA) e fortalecer a inclusão de alunos nos eventos sobre Administração Política);

- auxílio na criação de um dicionário de Administração Política.

Dessa forma, observou-se que os principais desdobramentos provenientes da Carta de Garanhuns puderam ser observados nas seguintes ações:

- i) o fortalecimento da rede social da Administração Política;
- ii) a consolidação de um fórum permanente de discussão;
- iii) a ampliação do apoio institucional recebido por diversas instituições;
- iv) a realização de esforços para a criação de novas disciplinas, programas de pesquisa e cursos de pós-graduação em Administração Política;
- v) a consolidação da **Rebap** com conseqüente classificação Qualis B4;
- vi) a regularidade e ampliação do Prêmio João Ubaldo Ribeiro de Administração Política;
- vii) a proposição de projetos de intervenção, monitoramento e avaliação de iniciativas financiadas pelo estado;
- viii) criação do Núcleo de Estudos e Ações Conjunturais (Neac).

Porém, do que foi proposto originariamente, algumas ações ainda carecem de reforço, como: a construção do plano de metas; a elaboração do dicionário da ADMPOL; o fórum virtual de discussão; a troca de experiências com os esforços de difusão (criação de disciplinas, cursos, pesquisas, etc.); a atração de novos parceiros; a comunicação dos esforços da ADMPOL em grandes eventos científicos nacionais e internacionais; a internacionalização da **Rebap**; legitimação perante associações como a Anpad e a Enangrad; promoção de eventos fora do Brasil; atração de novos financiadores; ampliação dos esforços de difusão para a sociedade, entre outros.

Nota-se, também, que a Carta de Garanhuns foi um documento base, que orientou a definição das linhas temáticas para o II Encontro de Administração Política, em Juazeiro do Norte, o que se mostra bastante positivo, uma vez que se registra a história e se dá continuidade às ações da rede. Além disso, fica, ainda, documentada a trajetória do esforço no campo e os resultados subsequentes dos eventos realizados como forma de amadurecimento científico.

*Os métodos e a forma de manifestação ideológica da  
Administração Política*

O grupo que tratou dos aspectos metodológicos e das formas de manifestação ideológica da ADMPOL levou, principalmente, em consideração alguns princípios básicos que buscaram integrar pensamento e ação, coletividade e democracia, não neutralidade e valores sociais, articulação do real com o implícito, produção e distribuição, entre outros.

Da discussão do grupo, originou-se uma lista de sugestões/propriedades sobre os métodos e a ideologia pretendida para a ADMPOL, a saber:

I — Ideologia

a) Ideologia está relacionada à paradigma.  
b) Ideologia é um reflexo da realidade, a realidade é causa e efeito da ideologia.

c) Necessidade de avançarmos, cada vez mais, para uma linguagem comum.

d) Pensar e agir.

e) Comprometimento com a mudança da realidade, para libertar a humanidade da luta incessante pela materialidade cotidiana.

f) Construir a autonomia social calcada na regulação.

g) Criar o livre-arbítrio e suportar as consequências.

h) Conhecer o real como ele realmente é, e não como gostaríamos que fosse.

i) O problema não é termos uma ideologia; é importante ter clareza dos óculos que estamos usando.

j) Comparação entre a evolução da Economia e da Administração.

k) Romper ou regulamentar a propriedade privada.

l) O fundamento da Administração Política está nas relações sociais, estas são mais determinantes do que as divisões de público e privado, ou do estatuto jurídico das diferentes organizações.

II — Método

a) Promover pesquisa-ação, prática reflexiva.

b) Estar atento ao real que está ocorrendo, ver a maçã caindo e criar o método para investigar.

c) Não se prender ao academicismo.

d) Misturar métodos.

e) Criar um método para investigar o que os outros não veem

f) *A priori*, não excluir nenhum método acadêmico formal, mas com a liberdade de não termos que nos prendermos a eles.

g) Ao estudar problemas sociais, investigar o acúmulo de quem já está no enfrentamento, tendo implícita ou explicitamente o mesmo objetivo da administração política.

Nessa linha, é possível concluir que o grupo pretendeu imprimir características aos métodos e à forma ideológica de forma a municiar a ADMPOL de mecanismos para a sobrevivência perante a adversidade temporal e histórica. Ideologia e método terminam coexistindo de forma simbiótica e se retroalimentam. O método é carregado de ideologia e a difunde da mesma forma, enquanto a ideologia sustenta as bases do método.

#### *Os esforços de difusão do conhecimento em Administração Política*

O grupo que abordou os esforços de difusão do conhecimento em ADMPOL elaborou um plano de ação sintético cujo objetivo principal foi disseminar o conhecimento da Administração Política, ancorado em: criação e fortalecimento de redes de parceiros formadas por instituições e pesquisadores; construção de mecanismos de difusão, através de novas tecnologias da informação (criação de redes eletrônicas, revistas eletrônicas, etc.); produção e editoração de veículos impressos (revistas, livros e periódicos); difusão da produção científica e do conhecimento que possibilitem o acesso de novos atores, agentes, pesquisadores e instituições em âmbito nacional e internacional, de modo a consolidar esse campo.

Dessa forma, foram propostas diversas ações que buscaram integrar os esforços de ensino, pesquisa e extensão e a integração em rede de parceiros institucionais, a saber:

I — Formação de redes de parceiros — agentes e instituições.

a) Criar o fórum permanente de discussão de Administração Política, tal como previsto na Carta de Garanhuns.

b) Criar uma rede social nacional de parceiros, instituições e pesquisadores.

c) Caminhar para a institucionalização de uma Sociedade de Administração Política, de abrangência nacional/internacional, a exemplo da Enenpegs, SBPC, entre outras.

d) Estreitar o relacionamento com as áreas de sociologia política e ciências sociais, economia política, serviço social e áreas afins, pois a área da Administração Política tem um viés multi e transdisciplinar.

II — Difusão pelo ensino e aprendizagem da disciplina Administração Política.

- a) Inserção curricular no ensino da graduação em Administração.
- b) Inserção curricular no ensino da pós-graduação em Administração.
- c) Criação de pós-graduação *lato sensu* para gerar massa crítica e novas publicações.
- d) Realização de ciclo de palestras temáticas em instituições privadas.
- e) Investir na formação de novos pesquisadores em Administração Política por meio de minicursos e disponibilização da produção científica em meio eletrônico e outras formas.
- f) Fortalecer a estratégia de interiorização das ações da Administração Política (Centros Federais, Universidades Estaduais, IES privadas).
- g) Criação de rede eletrônica de pesquisadores para troca de informações sobre os desdobramentos e avanço da ADMPOL.
- h) Criação de uma lista de e-mails para divulgação (demanda imediata para esse evento).

III — Difusão da produção científica para fortalecimento da ADMPOL.

- a) Buscar novas formas, meios e formatos de difusão da produção científica em meio impresso (revista, *paper*, ensaio, artigo, monografias — dissertação e tese, etc. . .) e em meio eletrônico (catalogação de revistas eletrônicas, arquivos de artigos, etc.)
- b) Criar uma plataforma eletrônica de Administração Política com links para as revistas eletrônicas dos centros de ensino e pesquisa das Universidades Estaduais e Federais integradas à rede de pesquisadores de ADMPOL
- c) Estimular pesquisadores e estudantes a publicarem e inscreverem suas produções em eventos nacionais e internacionais.
- d) Consolidar a **Rebap** e divulgar as outras publicações sobre a temática.
- e) Criação e divulgação das revistas eletrônicas de Administração Política e de outros espaços de divulgação de trabalhos científicos nos campos temáticos/linhas de pesquisa.
- f) Envidar esforços para fazer parcerias para a criação de uma revista internacional da Administração Política.
- g) Reservar espaço para estudantes com a realização de mini-cursos nos eventos
- h) Avaliar a pertinência de inserção da rede de pesquisadores de Administração Política nos eventos tradicionais do campo da Administração.

IV — Elaborar e divulgar em meio eletrônico a agenda anual dos eventos da Administração Política, incluindo a criação de um banco de publicações de teses, dissertações, livros, artigos, etc.

a) Agenda dos eventos da Administração Política, tendo como marco central, o encontro da Administração Política para o desenvolvimento e a construção de seus manifestos, cartas, etc.

b) Consolidação do Colóquio Internacional de Administração Política — desenvolvimento e inovação, como evento nacional/internacional da área, capaz de captar novos integrantes.

c) Criação e divulgação dos eventos regionais — fórum de desenvolvimento regional, ciclos de palestras e debates, simpósios, etc.

V — Premiações e reconhecimento.

a) Consolidação da premiação da Administração Política — prêmio João Ubaldo Ribeiro e ampliar para outras instituições.

VI — Criar um glossário da Administração Política.

É importante destacar que, das proposições do grupo temático, algumas foram, literalmente, colocadas em prática, como o caso da revista eletrônica de ADMPOL (que se encontra disponível em <[www.rebap.ufba.br](http://www.rebap.ufba.br)>) e outras ações no campo de ensino. Porém, diversas outras ações, ainda, carecem de esforços mais contínuos e persistentes para a expansão do campo no Brasil.

Acredita-se que o próximo evento da área, a ser realizado na cidade de Campina Grande-PB, nos dias 6, 7 e 8 de junho deste ano, servirá de ponto de aferimento mais acurado sobre a execução real das proposições feitas pelo grupo de difusão, bem como também se constituirá uma boa oportunidade para a criação de uma agenda que aborde as sugestões, aqui, apresentadas.

#### *Proposição de linhas de pesquisa primárias em Administração Política*

O grupo temático que tratou da proposição de linhas de pesquisas em Administração Política realizou discussões com foco nos temas identificados inicialmente na seção de abertura do evento.

Oriundas das discussões do grupo, foram elencadas uma série de sugestões de linhas temáticas, a saber:

I — Democracia, participação e transparência

a) Análise das formas diversas de participação, da multiplicidade de experiências democráticas e dos mecanismos (clássicos e inovadores) de transparência.

II — Estado e sociedade

a) Análise, do ponto de vista histórico e dialético, da relação entre Estado e sociedade; reflexão sobre as formas organizativas da sociedade e sua interação com o Estado.

III — Aparelho do Estado

a) Reflexão sobre estruturas e mecanismos (formais e simbólicos) do Estado e seu aparelho, assim como sua influência na sociedade.

IV — Estado e Políticas Públicas

a) Reflexão crítica sobre as diversas dimensões do ciclo de Políticas Públicas, do papel do Estado e dos impactos na sociedade.

V — Produção e Distribuição

a) Análise das diversas formas de estruturação da produção e distribuição, suas maneiras de apropriação e a gestão social.

VI — Ciência, Tecnologia e Inovação Democrática

a) Reflexão sobre as maneiras de criação e difusão do conhecimento (científico, tecnológico e cultural), assim como sobre as inovações de cunho democrático.

VII — Fundamentos da Administração Política

a) Análise dos pressupostos conceituais e metodológicos da Administração Política e suas aplicações.

VIII — Dimensões do Desenvolvimento

a) Análise das possibilidades e gargalos do desenvolvimento em suas múltiplas dimensões.

Destacou-se, também, que as linhas propostas deveriam considerar a transversalidade dos temas em Administração, de forma a consolidar o campo da ADMPOL.

Observa-se que a proposta do grupo tratou de sintetizar grande parte das propostas originais da seção de abertura e expandir o campo da ADMPOL para outras temáticas que não foram, inicialmente, concebidas.

É importante destacar que as linhas temáticas propostas são bastante amplas e se constituem de sugestões para montagem de programas temáticos de pesquisa.

*Um novo tema: as condições de sustentabilidade financeira*

Após o encerramento do II Encontro de Administração Política para o Desenvolvimento, realizado em Juazeiro do Norte no ano de 2011, foram recebidas sugestões para a criação de um grupo focal orientado para a defi-

nição de ações e metas que garantam a sustentabilidade financeira do Programa de Pesquisas, Estudos e Formação em Administração Política — Proap.

A intenção desse grupo é criar um espaço de discussão para que os manifestantes possam trocar ideias sobre possibilidades que garantam a sustentabilidade financeira das ações que já estão sendo desenvolvidas pelo

Proap, com destaque, primeiramente, para o desempenho da Eaufba, escola líder dessa discussão no Brasil e no mundo, que tem desenvolvido com regularidade e muito esforço, as seguintes atividades:

I — Seminário Nacional de Administração Política;

II — Implantação do Proap na Eaufba;

III — Implantação do Núcleo de Estudos e Ações Conjunturais (Neac);

IV — A manutenção da **Rebap** e outras publicações já existentes;

V — A criação do programa de Administração Política para o Desenvolvimento — PROADMPOPOL;

VI — O pagamento de bolsitas;

VII — A participação de pesquisadores em eventos regionais.

Também têm sido empreendidas ações importantes para a consolidação da Administração Política pelas instituições associadas: FGV (Ebape e Eaesp) mediante o apoio ao Prêmio João Ubaldo; a Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc), através da realização do Colóquio Internacional de Administração Política, Desenvolvimento e Inovação e a criação de grupos de estudos na área; a UFC e a Unifor, com o apoio ao Encontro de Administração Política para o Desenvolvimento; a Universidade Federal de Campina Grande (UFCG) com a implantação de grupos de estudos na área de Administração Política; e as demais instituições associadas a esse movimento, como a Uesb, a Ufal e a UFRB vêm colaborando com o Proap, através da realização de estudos que têm resultado em artigos publicados na **Rebap** e em outros periódicos.

Destaca-se, ainda, a necessidade de financiamento para possibilitar a intensificação das ações correntes e o desenvolvimento de novas ações que permitirão a ampliação da rede social em Administração Política, no Brasil, tais como:

I — implantação de bolsas de pesquisas (iniciação científica, apoio técnico, pesquisadores seniores e juniores, desenvolvimento regional, tecnológico, entre outras);

II — financiamento para participação dos pesquisadores em eventos científicos (nacionais e/ou internacionais);

III — financiamento para publicação de teses, dissertações, monografias, livros e outros textos na área;

IV — consolidação dos Núcleo de Estudos e Ações Conjunturais em Administração — Neac — que exigirá o desenvolvimento de processos, metodologias e *softwares* sofisticados para a criação de banco de dados/informações em Administração Política; e

V — realização de outros eventos locais e/ou regionais (seminários, *workshops*, mesas-redondas, oficinas, etc.), entre outras medidas relevantes para o avanço do esforço de consolidação da ADMPOL.

Por tratar-se de um novo grupo focal (que não foi discutido durante o evento de Juazeiro do Norte), foi aberto um espaço de discussão virtual a todos os manifestantes que desejassem registrar sugestões de ações para a captação de recursos. Dessa feita, foram identificadas potenciais linhas de ação, dentre as quais, destacaram-se: editais públicos, agências governamentais, agências multilaterais ou em outros meios disponíveis; realização de parcerias com instituições públicas, privadas e/ou do terceiro setor; disponibilização de serviços, informações e dados no campo da ADMPOL, entre outras.

A intenção, nesse caso, foi reunir esforços de financiamento para manter, consolidar e expandir a Administração Política como uma nova área do conhecimento. Nesse caso, as pretensões seriam integrar o pensar (gestar) e gerir (operacionalizar/aplicar) a novos padrões de gestão que contribuam, efetivamente, para a transformação das atuais relações sociais de produção e distribuição, o que exige recursos consideráveis.

#### **4. Conclusões e trabalhos futuros**

Neste trabalho, buscou-se sintetizar uma proposta para a consolidação da Administração Política no Brasil. Foram sugeridos e discutidos métodos e formas de manifestação ideológica, os meios de difusão do campo científico, as linhas temáticas que serviriam de guia para a criação de programas de pesquisa e os esforços necessários para promover a sustentabilidade financeira da rede que se consolidou em torno da Administração Política no Brasil.

Observou-se que, embora tenha se registrado um conjunto de ações que pudesse compor um plano de metas para a ADMPOL, alguns esforços não foram ainda contemplados e carecem de reforço para a consolidação do campo, conforme observado nos desdobramentos da carta de Garanhuns.

Adicionalmente, o II Encontro de Administração Política resultou num rico legado no pensar e agir em ADMPOL, tanto pelo conjunto de proposições que são apresentadas, ao longo da terceira seção deste trabalho, quanto das implicações práticas para o campo, como a definição de métodos, linhas de pesquisa, formas de sustentabilidade e meios de difusão.

É ainda importante destacar a flexibilidade na condução do Encontro de Juazeiro do Norte, que se traduziu numa virtude muito valiosa, pois contribuiu para gerar um rico documento, construído de forma democrática e representativa das opiniões dos indivíduos que integram a rede de parceiros institucionais da ADMPOL. A flexibilidade no evento proporcionou uma rica construção de conteúdo e adaptação de participantes nas oficinas temáticas, mantendo a autonomia e adaptabilidade dos temas do evento.

Por outro lado, nem todas as proposições iniciais de temas foram seguidas, o que sucinta a necessidade de se retomar algumas discussões em eventos futuros, como o caso da responsabilidade social e os esforços de ensino que carecem de maior e específica atenção.

Passado algum tempo após a realização do evento de Juazeiro do Norte, há de se avaliar como as proposições dos grupos temáticos foram incorporadas pelos atores da rede e foram inseridas nos cursos e linhas de pesquisa das instituições que compõem a rede de Administração Política.

Restam, também, algumas perguntas que, na percepção deste autor, ainda carecem de maiores incursões para serem respondidas: qual a situação da identidade dos novos participantes da rede com a proposta da Administração Política para o desenvolvimento? Qual o grau de dedicação e realização das instituições parceiras com as propostas das oficinas? Como se incorporou os esforços de difusão nas agendas dos parceiros em ADMPOL? Qual o grau de conhecimento da sociedade sobre o movimento da ADMPOL? Como os autores autoavaliam sua participação no processo de consolidação da ADMPOL?

Não se pretende responder a essas questões no presente momento, mas deixar uma semente para que, em futuros encontros, fóruns sejam estabelecidos com o intuito de debater e fornecer possíveis respostas a essas indagações, seguindo, obviamente, os tradicionais preceitos de participação democrática característicos da ADMPOL.

## Referências

- ARAUJO, S. V.; ARAUJO, J. G. R. Da racionalidade à materialidade: razão e prática da Administração Política. *Revista de Administração Política*, vol. 2, n.º 1, pp. 127-46, 2009.
- ARAUJO, S. V. Além de P&D e Patentes: uma proposta para a emergência de uma sociologia da inovação. *Revista de Administração Política*, vol. 4, n.º 1, pp. 113-38, 2011.
- MARTINS, P. E. M. Redes e mundialização: o desafio da Administração Política. *Revista de Administração Política*, vol. 4, n.º 1, pp. 37-48, 2011.
- PEDRÃO, F. A responsabilidade ideológica na politização da Administração. *Revista de Administração Política*, vol. 4, n.º 1, pp. 9-18, 2011.
- RIBEIRO, E. M. Encontro de Administração Política de Garanhuns: bases para a formação de uma rede social para o desenvolvimento do Brasil. *Revista de Administração Política*, vol. 4, n.º 1, pp. 49-64, 2011.
- SANTOS, R. Keynes e a proposta de Administração Política do capitalismo. *Revista de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 103-58, 2008.
- , Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil. *Revista de Administração Política*, vol. 3, n.º 2, pp. 11-30, 2010.
- VIDAL, F. C. B. Para o Acervo de Raridades: uma discussão epistemológica no âmbito da Administração Política. *Revista de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 23-34, 2008.

## Agradecimentos

Francisco Fonseca, Paulo Guedes, Reginaldo Souza Santos, Francisco Oliveira, Elinaldo, Luiza, Hermano, Carlos Federico, Priscilla, Rosicléa, Fabricio Soares, Fabricio Moreira, Fausto, Mônica, João, César, Renata, Débora, Fernando Oliveira, Jeová Torres, Maria de Fátima Araújo Frazão, Bezerra, Samuel, Geraldo, Cândida, Flávia Afonso.

## Resumo

Este trabalho tem como objetivo principal apresentar uma proposta de esforços para promover a consolidação da Administração Política no Brasil. Uma grande motivação surge da necessidade de as ciências sociais, mais especificamente a Administração, no sentido mais aplicado de seu termo, fornecer uma contribuição para uma transformação social positiva. O método adotado baseou-se na discussão de temas em grupos focais integrados por membros das instituições parceiras que compõem a

rede de Administração Política no Brasil. O resultado, aqui apresentado, foi, inicialmente, construído durante o II Encontro de Administração Política, realizado no ano de 2011, e seguiu, basicamente, quatro etapas: *i*) a realização do fórum de abertura; *ii*) a discussão nas oficinas temáticas; *iii*) a socialização dos resultados; e *iv*) a publicação na WEB através de uma ferramenta Wiki. Como principais contribuições, deixasse: a definição de encaminhamentos decorrentes da carta de Garanhuns, a proposição de métodos de pesquisa e reflexões ideológicas sobre a Administração Política, a sugestão de esforços para a difusão do conhecimento no campo, a identificação de linhas gerais de ações para melhorar as condições de sustentabilidade financeira do movimento e o delineamento de linhas de pesquisa primárias.

Palavras-chave: Administração política. Difusão. Método. Ideologia. Sustentabilidade.

### **Abstract**

This paper aims to propose a major effort to promote the consolidation of Administration Policy in Brazil. A major motivation arises from the need for the social sciences, specifically the administration, in the most used of his term, provide a contribution to positive social change. The method adopted was based on the discussion of issues in focus groups composed of members of partner institutions that make up the Network Management Policy in Brazil. The result presented here was originally built during the Second Meeting of Political Directors held in 2011, and followed basically four steps: *i*) the achievement of the forum opening, *ii*) discussion in the thematic workshops, *iii*) socialization of the results, *iv*) and publication on the web via a wiki tool. As main contributions, it leaves out: the definition of referrals arising from the letter of Garanhuns, the proposition of research methods and ideological reflections on government policy, the suggestion that efforts to disseminate knowledge in the field, identifying the general actions to improve the financial sustainability of the movement and the design of primary lines of research.

Keywords: Administration policy. Diffusion. Method. Ideology. Sustainability.



# **UMA ANÁLISE DOS DESDOBRAMENTOS DA CRISE FINANCEIRA DE 2008 À LUZ DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

LUIZA CLÁUDIA MACEDO DE MORAIS\*  
LUIZA DANTAS DE SOUZA LIMA\*\*

## **1. Introdução**

**E**ste trabalho busca compor uma análise acerca dos desdobramentos da crise financeira de 2008, em face do que a Administração Política tem proposto para os assuntos relacionados à ciência administrativa com uma visão focalizada em termos crítico/histórico/social. Para tanto, é realizado um resgate da crise financeira global e sua permanência até os dias atuais. Dentre as implicações plenas dessa crise, destacam-se o aumento da população de famintos e, contraditoriamente, uma acumulação de capital sem limites, expondo, assim, a fragilidade da globalização, através de um debate pautado no “desenvolvimento” à luz da Administração Política.

Observa-se, no “pós-crise”, uma mudança no perfil e na destinação dos investimentos dos grandes empresários. Com a crise imobiliária e a perda financeira, o capital especulativo tem migrado para o mercado de *commodities*, o que gerou inflação na demanda por esses produtos, não por falta de oferta, mas por sua concentração nas mãos dos investidores. Essa especulação gerou um processo inflacionário e os preços desses produtos subiram e como resultado o consumidor final, além da crise financeira, enfrenta a crise de alimentos na mesma dimensão.

Essa virada na história do capitalismo gerou perdas (inimagináveis) de caráter financeiro, econômico e social que se prolongam até o presente momento. A partir dessa situação, líderes mundiais deram início à discussão de novas regras, ou seja, a autorregulação, antes defendida, seria descartada e o governo entra como principal mentor para a regulação do

---

\* Estudante de Administração, bolsista do Programa de Educação Tutorial, UEPB.

\*\* Mestre em Economia pela UFPB e professora substituta da UEPB e Unesc Faculdades.

novo século. Nesse mesmo quadro econômico, ainda, posiciona-se outra discussão, a continuidade de um sistema que antes gerava, apenas, crises sociais e, agora, atinge o topo e a base da economia mundial, ou seja, o setor financeiro. “A fé neoliberal no *laissez-faire* como princípio norteador dominante na organização dos mercados foi abalada. A crise expôs os limites do excesso de liberalização dos mercados de forma inequívoca: deixados por conta própria, não se pode garantir que os mercados atendam aos interesses públicos” (Ipea, 2010, p. 12).

Desse modo, pretende-se analisar uma nova forma de abordar questões financeiras, de investimentos e de gestão; para esse fim, são propostos novos debates correlacionados à crise, ou seja, uma abordagem sobre o “desenvolvimento” à luz da Administração Política e o que a esta pode trazer como solução para problemas mundiais, dos quais a Administração Profissional não é capaz de fazer uma autocrítica, pois persiste em utilizar a *organização* como objeto de estudo, estando, assim, vinculada a uma microanálise. Para a Administração Política, as propostas de solucionar as crises não se restringem, apenas, a cargo do setor público, mas a todos os setores que se propõe a colocar o bem-estar social como resultado de suas atividades. Assim, busca-se analisar a Administração Política como novo paradigma crítico/social, através da crise financeira de 2008 e suas implicações nos demais setores da economia e da sociedade, objetivando o estímulo à elaboração de políticas públicas que alcancem seu verdadeiro alvo — as reais necessidades da população; não mais as particularidades das “organizações”.

## **2. Resgate à crise global financeira de 2008 e sua persistente permanência até os dias atuais**

O desenrolar da crise financeira de 2008 foi iniciada em um cenário ideal para a continuação de suas implicações até os dias atuais, a existência de mercados autorregulados e o embasamento ideológico, de acordo com o modelo econômico neoliberal, deram significados, respostas e resultados para esta ser considerada a crise mais severa enfrentada pelos economistas e pela economia, desde 1929. Movida por um processo de financeirização e uma criação maciça de riqueza fictícia, desde os anos 80, resultou na virada da história do capitalismo, com perdas de caráter financeiro, econômico e social até os dias atuais. Terá sido mesmo uma crise inevitável, dada a natureza instável do capitalismo, ou foi consequência de desdobra-

mentos ideológicos, desde a década de 1980, e da falta de uma regulamentação do Sistema Financeiro?

Pode-se afirmar que uma das ideias essenciais do capitalismo é que ele constitui um sistema econômico, essencialmente, instável que gera crises econômicas periódicas e tem como alicerce ideológico para sua existência o neoliberalismo, este contrário aos interesses dos pobres, dos trabalhadores e do Estado baseado no bem-estar social. Diante dessa premissa, é possível avaliar a possibilidade de modificação do atual quadro econômico, onde é visível observar a supremacia do sistema capitalista?

De acordo com Bresser-Pereira (2010), o primeiro grande desafio enfrentado pelo capitalismo foi quando o *crash* da bolsa de 1929 transformou-se na Grande Depressão da década de 1930. Na década de 1970, mais especificamente entre os anos de 1948 e 1977, o quadro alterou-se com a transição dos trinta anos dourados do capitalismo para o capitalismo financeirizado, um capitalismo, intrinsecamente, instável que privilegiava, principalmente, os 2% (dois por cento) mais ricos de cada sociedade nacional. Em 1980, nas eleições presidenciais dos EUA, observou-se a subida ao poder de uma coalizão política de financistas que defendiam o neoliberalismo e a prática da financeirização, em lugar da antiga coalizão capitalista/profissional de altos executivos, da classe média e do trabalho organizado que caracterizara o período fordista.

Validando os aspectos históricos desse mesmo período, entre 1970 e 1980, a macroeconomia neoclássica substituiu a keynesiana, uma economia matemática que oferecia legitimidade “científica” através da introdução matemática aos estudos econômicos, enfatizando, assim, os estudos relacionados à microeconomia, preservando a relação entre o indivíduo, a família e a empresa, que resultou na perda de espaço da macroeconomia e o aparecimento de mercados imperfeitos marcados por estruturas oligopólicas e monopólicas que têm como principal característica: o individualismo — motivado pelas oportunidades e os benefícios que a desregulamentação dos mercados gerava nas organizações.

Procurava-se, através dessa incógnita, reduzir o porte do aparelho do Estado e desregular todos os mercados, principalmente os financeiros; adotando um método hipotético dedutivo em ciências sociais e, por fim, negando o conceito de interesse público que, apenas, faria sentido se houvesse de fato uma sociedade. Assim, surgiu o capitalismo financeiro, quando o capital bancário e o produtivo fundiram-se sob o comando do primeiro,

dando origem à liberalização dos mercados financeiros e um grande aumento dos fluxos de crédito em torno do mundo. Nesse contexto, o capitalismo contemporâneo presencia algo muito diferente do que se caracterizam como apenas crises cíclicas, está assim experimentando uma crise permanente que vem num processo de aceleração, após os anos 1970, configurando-se uma crise do próprio sistema capitalista.

Bresser-Pereira (2010) afirma que “o capitalismo é, intrinsecamente, instável, mas uma crise tão profunda e danosa quanto a atual era desnecessária: poderia ter sido evitada se o Estado democrático tivesse sido capaz de resistir à desregulação dos mercados financeiros”. O atual Sistema Financeiro constitui um dos pilares da economia mundial e do desenvolvimento das políticas de crédito, assegurando as organizações quanto a projetos de investimentos, auxiliando no rendimento de poupanças e o consumo da sociedade em si, realizando um intermédio nas transações e equilibrando o funcionamento dos sistemas de pagamento e liquidação. Essas mesmas transações econômicas e financeiras, que, por um lado, beneficiam o sistema capitalista e o desenvolvimento das políticas de crédito, transpassam as variáveis físicas de tempo e espaço (entre setores e além-fronteiras), o que possibilita grandes retornos e, em contrapartida, grandes riscos ao equilíbrio econômico.

Para Fernando Teixeira dos Santos, presidente da Comissão de Mercado de Valores Mobiliários (CMVM), a minimização desses riscos deveria ser realizada mediante uma integração em âmbito de instituições, instrumentos e mercados, de natureza tecnológica, geográfica e funcional com relação aos seguimentos. De acordo com as particularidades da atividade de intermediação financeira e dos operadores que a exercem, há uma necessidade de intervenção de controle público (Estado), uma vez que a acumulação de capital e a alocação de recursos financeiros assumem papel importante e decisivo no processo de desenvolvimento econômico, abarcando a tarefa de corrigir imperfeições e falhas do mercado, em busca de uma distribuição “justa” e eficiente de recursos.

Com isso, o desenvolvimento de produtos, serviços e mercados devem ser acompanhados pela regulação e supervisão do sistema financeiro, para, assim, prevenir o risco sistemático, ou seja, o risco de ocorrência de um evento não antecipado que acarrete repercussões significativas na economia real. Esse risco sistemático advém conjunto aos mercados de capitais, que sugerem transações de ativos, cada vez mais, elaborados, comple-

xos e menos transparentes, pois é através dessa dependência que as bolsas de valores se expõem ao risco e obtêm o seu financiamento.

Conforme as afirmações de Meirelles (2009), a regulação do sistema financeiro resulta em desenvolvimento financeiro, crescimento econômico, estabilidade financeira e surgimento de ciclos de transações mais suaves. Contraditoriamente a essas características, o que se vivencia hoje é uma “crise da crise”: um espelho de consequências resultantes da crise de 2008 que não foi bem solucionada e que deixam os economistas preocupados e inquietos com relação ao futuro do capitalismo; e, ao mesmo tempo, não conseguem enxergar uma solução plausível frente a uma nova ideologia ou uma nova forma de gestão. Existindo a possibilidade de uma queda brusca na fé dos resultados que o neoliberalismo ocasiona, isso resulta em um vácuo ideológico que deverá ser, urgentemente, preenchido com o objetivo de fomentar planos globais de reestruturação do atual quadro econômico/político/social.

Para entender melhor as repercussões de todo esse caos econômico, Bresser-Pereira (2010) analisa a crise de 2008 de acordo com duas principais causas: a desregulamentação dos mercados financeiros e a especulação selvagem sobre ela. A US Federal Reserve Bank, depois de 2001-2002, manteve as taxas de juros baixas demais por um período de tempo relativamente grande, resultando em aumento de oferta de crédito, produzindo elevados níveis de alavancagem. É evidente que para estabilizar os mercados financeiros é preciso uma limitação de crédito. Outro ponto é que quanto maior a alavancagem das instituições financeiras e não financeiras e das famílias de um país, mais severo será o impacto da crise sobre sua economia nacional.

Por essa razão, a crise financeira geral partiu da crise dos *subprimes*, ou mais precisamente, de hipotecas oferecidas a clientes de qualidade de crédito inferior que eram, depois, agrupados em títulos complexos e opacos, cujo risco associado era de avaliação difícil, senão impossível, para os compradores, resultando em uma grande avalanche de insolvência para o sistema financeiro que apostou nesses grupos. O crédito deixou de ser baseado em empréstimos de bancos a empresas, no contexto do mercado financeiro regular, para se basear, cada vez mais, em títulos negociados por investidores financeiros (fundos de pensão e fundos mútuos) nos mercados de balcão. E todo o problema deriva da razão de que os Estados Unidos foram sempre aceitos como modelo econômico mundial, e que, quando sua economia manteve-se em risco permanente, todos os outros que agiam em

dependência deles sofreram o efeito ação/reação de sua instabilidade econômica e financeira, dando abertura para o crescimento econômico de outros países como a China. Para obter uma melhor noção da situação no qual caminhava o quadro econômico mundial, entre 1980 e 2007, os principais relatórios de especialistas econômicos registram que os ativos financeiros cresceram cerca de quatro vezes mais que a riqueza real — o crescimento do PIB, o que caracteriza a produção de “riqueza fictícia”.

Bresser-Pereira (2010) enfatiza que a principal contribuição de Adam Smith à economia foi, justamente, essa distinção entre a riqueza real, baseada em produção, e a riqueza fictícia, baseada em ativos financeiros abstratos. Essa distinção com seu conceito de “capital fictício”, que corresponde, em linhas gerais, ao aumento artificial do preço dos ativos como consequência do aumento da alavancagem. Logo, Marx referiu-se à expansão do crédito que, mesmo em seu tempo, fazia com que o capital parecesse duplicar, ou mesmo triplicar. Segundo Marx (1981, apud Bresser-Pereira, 2010, p. 56), “com o desenvolvimento do capital remunerado a juros e do sistema de crédito, todo o capital parece duplicar-se e, em alguns pontos, triplicar-se, por meio das diversas maneiras pelas quais o mesmo capital, ou até a mesma titularidade, surge em diversas mãos sob diferentes formas”. A maior parte desse “capital/moeda” é puramente fictícia.

Compreende que, por definição, uma crise financeira é causada por uma má alocação de crédito e aumento da alavancagem econômica, contraditoriamente, a atual crise originou-se em hipotecas que as famílias tomadoras deixaram de pagar e na fraude com *subprimes*. Minsky (1972, apud Bresser-Pereira, 2010, p. 86) desenvolvera a teoria keynesiana fundamental que liga finanças, incerteza e crises, discutindo estagnação econômica e identificando a fragilidade financeira como motor da crise, transformando a questão financeira de objeto em sujeito da análise. Assim, demonstrou que não só as crises econômicas, mas também as financeiras são endógenas (crescem para dentro) ao sistema capitalista.

Portanto, a crise que, atualmente, se vivencia é resultado não só de práticas de remuneração com bônus altamente agressivos para intermediários financeiros que incentivavam a tomada de riscos e os ganhos no curto prazo, mas principalmente da desregulação deliberada dos mercados financeiros e da decisão de não regular as inovações financeiras e as práticas de tesouraria dos bancos. Bresser-Pereira (2010) afirma: “a desregulação e as tentativas de eliminar o Estado assistencialista transformaram as últimas

três décadas nos trinta anos sombrios do neoliberalismo". Assim, a teoria neoclássica tornou-se o *mainstream* da economia, em outras palavras, uma metodologia que faz o próprio sistema capitalista entrar em crise. Desse modo, as teorias para políticas financeiras foram levadas a enormes riscos financeiros, originando o principal erro para o atual quadro econômico: o desenvolvimento e ampliação desses mercados autorregulados.

Em debate realizado na Universidade Federal de Campina Grande (I Simpósio Acadêmico de Economia) sobre a Crise Atual, o professor de economia política Renato Kilpp transpôs a seguinte prerrogativa: "Todos os acontecimentos atuais nos parecem levar a uma situação de «barbárie», onde os ricos ficarão menos ricos, mas permanecerão ricos, enquanto os pobres ficarão mais pobres; os países de rendimento intermediários dedicados à estratégia neodesenvolvimentista surgirão da crise mais fortes, como nos parece ser o caso do Brasil". Mas, a verdade que ainda prevalece é que, apenas, 2% da população detêm todo o capital financeiro global, e os 98% ficam excetuados do atual sistema capitalista, sem opção de crescimento próprio, e vivendo, muitas vezes, em condições desumanas. A partir desse momento, percebe-se que só por indignação e interesse próprio é que o compromisso cívico e o desenvolvimento político poderão ser retomados.

Nesse contexto, o sistema capitalista, com sua crise atual, necessita de uma regulação e adequação que permita a organização e a coordenação dos mercados, que quanto mais complexo for o quadro econômico, mais regulado deverá ser para que todos os agentes se beneficiem em suas transações, direcionando a uma economia estável voltada para o investimento, onde os riscos sejam bem mensurados e menos agressivos.

### **3. Resultantes emergentes da crise mundial financeira: aumento da população de famintos e acumulação de capital sem limite**

Retomando fatos históricos, em julho de 2007, quando a bolha imobiliária nos EUA estourou, a economia mundial passa a presenciar um processo inflacionário no preço dos alimentos, duplicando ou triplicando, principalmente, os produtos básicos de consumo da população mundial, como arroz, trigo e milho. Nota-se, então, a manobra da mídia global em torno desse fato por causa de suas consequências para o capital financeiro, onde a gênese desse aumento origina-se da especulação com as chamadas *commodities*, mercadorias de produção em larga escala negociadas na Bolsa de Chicago, no chamado "mercado futuro".

Na opinião de especialistas, no entanto, o movimento está menos associado ao estoque de matéria-prima e de alimentos e mais ligado às operações dos investidores no mercado de *commodities*. Assim, o grande capital especulativo tem migrado para esse mercado futuro, gerando inflação na demanda por esses produtos, não por falta de oferta, mas por sua concentração nas mãos dos investidores. Estes percebem, nas *commodities*, a oportunidade de rentabilidade que os juros baixos e as ações já não oferecem. Com essa manobra, apenas nas Bolsas e sem sair do escritório, esses investidores auferem grandes lucros e inflacionam o preço desses produtos para os consumidores que, sem renda, não conseguem ter acesso a esses produtos mais básicos.

A permuta na priorização dos mercados de bens indispensáveis fez com que esses investidores reconhecessem a força de demanda e a segurança de retorno lucrativo. Esse foi o artifício usado pelos capitalistas que sofreram com a crise de 2008 para recompor seus lucros, especulando no mercado de alimentos e transferindo os prejuízos sofridos para a população mundial, onde os custos diretos e indiretos dessa financeirização recaíram sobre a classe trabalhadora e consumidora. Presencia-se, assim, a grande força de retirada do sistema capitalista, o capital financeiro sobressaindo sobre o capital produtivo; é essa a principal consequência da crise, uma vez que o capital financeiro gera desemprego social e acumulação de capital na mão de poucos, e são estes poucos que detêm o acesso ao sistema financeiro. O resultado desse acúmulo é que a maior parte da população que está em dependência desse mesmo capital, e que, muitas vezes, não possui renda nenhuma, é que acaba não tendo acesso aos bens de necessidade primária, como, por exemplo, os alimentos; conduzindo, ainda mais, a criação de uma sociedade marginalizada que convive sob os ditames da classe média e alta.

Esse *boom* nos preços das *commodities* tem, inegavelmente, um forte componente provocado pelo excesso de liquidez gerado pelas políticas monetárias ultraexpansionistas do Federal Reserve (FED, Banco Central Americano) e do banco Central Europeu. Segundo Nakano (2011), “com o excesso de liquidez, as posições especulativas de investidores financeiros em *commodities* já vinham crescendo fortemente antes da crise financeira”. Com a crise financeira e a súbita e forte contração de liquidez de crédito, os preços das mercadorias primárias negociadas nas Bolsas de Valores, sofreram forte queda. Com a nova política monetária de *quantitative easing*

— monetização da dívida pública, recursos a taxas de juros próximas a zero, num contexto de incerteza — esses tipos de investimentos transformaram-se numa alternativa atraente em termos de retorno. A bolha de *commodities* acaba resultando na oscilação da taxa básica de juros, pois esta é o meio pelo qual se usa para remunerar o capital financeiro e, assim, mantê-lo vivo.

Em decorrência desses investimentos especulativos e da geração de “crises da crise”,<sup>1</sup> que se desdobra até os dias atuais, é que, um, em cada seis habitantes do planeta, está passando fome, onde a inflação do preço da comida e a crise econômica acabam afetando o acesso da população mais carente na compra de alimentos. De acordo com documento da FAO: o número de pessoas famintas no mundo **ultrapassou o 1 bilhão** [negrito do autor], graças à crise econômica e à crise no preço dos alimentos. Esse é o maior número de famintos desde 1970, o primeiro ano para o qual a FAO tem registros históricos.

Dessa forma, o problema parece configurar-se sobre uma crise de caráter estrutural, profunda, causada pelo próprio sistema capitalista, ou seja, da própria base ideológica em que se estruturou o capitalismo. O filósofo marxista húngaro, István Mészáros (apud Coelho 2005, p. 1) relata em sua *opus magna*,<sup>2</sup> um estudo extenso e sofisticado sobre o que ele denomina sob os fatos atuais como uma crise estrutural da ordem sociometabólica do capital. Traduzindo, Mészáros qualifica, assim, o período histórico atual, em que a ordem sociometabólica do capital estaria se defrontando com os seus limites absolutos. Essa crise não está relacionada aos limites imediatos, mas aos limites últimos de uma estrutura global, é a chamada “crise de dominação”, onde a função vital de deslocar as contradições acumuladas do sistema tornam-se falhas. Relacionado com o problema de fome mundial, percebe-se que o número de famintos crescente é um problema de acesso à comida e não de disponibilidade de alimentos; ou seja, decorre de uma má distribuição e acumulação em poder dos que dominam o sistema de capital.

---

<sup>1</sup> Resultado de políticas voltadas ao pós-crise e não da prevenção de acontecimentos que provocam o desencadeamento de uma futura crise, viabilizando uma situação, na qual, antes de concluir os procedimentos econômicos necessários para reerguer políticas monetárias, fiscais, cambiais, comerciais e de setor externo, novos estrangulamentos são apontados, resultando no aprofundamento ou geração de uma nova crise.

<sup>2</sup> István Mészáros. *Para além do capital*. Campinas-São Paulo: Edunicamp-Boitempo, 2002.

Diante de fatos como esses, como se posiciona a “estrutura totalizadora de comando político” — o ESTADO? Visitando clássicos como a obra *Leviatã*, Thomas Hobbes define o Estado como alma artificial e soberana criada pelo ser humano, com a missão de assegurar e defender os interesses da sociedade, além de analisar sua importância com base na sua inexistência. Assim Hobbes percebe que o Estado Natural, ou seja, a ausência de uma ordem política representativa — o Estado, as pessoas conviveriam em constante competição pela riqueza, segurança e glória. Por essa razão, o Estado surge com o objetivo de impor limites à sociedade civil através das leis, ou mesmo de uma regulamentação; essa afirmação justifica a relação de que só se pode falar em justiça até que se definam as leis.

Em uma análise mais proeminente, se as leis imperassem não haveria crimes contra a humanidade, uma vez que a própria Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela resolução 217 A (III) da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 10 de dezembro de 1948, no artigo I relata que: “Todas as pessoas nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotadas de razão e consciência e devem agir em relação umas às outras com espírito de fraternidade”. Essa visão de fraternidade só é concretizada por meio de um **contrato social** [negrito do autor], em que temos de aceitar abandonar a nossa capacidade de atacar os outros em troca do abandono pelos outros do direito de nos atacarem, como bem retrata a tríade da filosofia política: o contrato social, a igualdade e a democracia, protagonizada pelos teóricos Hobbes, Kant, Locke e Rousseau.

Nessa perspectiva, alguns especialistas antropólogos definem o ser humano como um “ser desejante” como assim explica a Teoria de Maslow, na qual o indivíduo não só é motivado de acordo com a realização de suas necessidades, mas pela criação de novos desejos. Essas necessidades ou desejos são ilimitados e o ser humano dotado de razão supõe desde os primórdios que os recursos são escassos e, por essa razão, seu desejo é resumido na acumulação de riqueza. Como bem exemplifica Adam Smith: “Você já presenciou um cachorro trocando osso com outro?”.

Dadas essas afirmações, conclui-se: a natureza da sociedade é a força do costume individualista. A partir dessa premissa, surge o capitalismo, ou seja, aqueles que conseguiram acumular mais capital deram origem à classe capitalista, e aqueles que não detinham capital formaram a classe trabalhadora. A consequência da origem dessas classes é a gênese da má formação e distribuição de recursos, ao passo que a sociedade moderna tem

priorizado o capital formado através do interesse individual, e não mais do interesse social que era representado pelo capital produtivo.

Essa ação humana, do homem entendido como “ser social transformador” que modifica as condições objetivas, que muda a realidade concreta, que muda as relações de produção e reprodução. Portanto, mediante antagonismo existente entre a classe burguesa e proletária, as contradições das relações de produção e das forças produtivas e o fracasso do Estado dominante, os homens transformam a sociedade, a base econômica e, concomitantemente, seu pensamento, suas ideias; ou seja, sua consciência também ganha nova forma. Assim, “os homens ao desenvolverem sua produção material e relações materiais, transformam, a partir da sua realidade, também o seu pensar e os produtos do seu pensar. Não é a consciência que determina a vida, é a vida que determina a consciência” (Marx & Engels, 2004, p. 52).

A lógica da acumulação de recursos vem se direcionando não mais pela força do trabalho, mas por quem financia esse trabalho, sendo este o detentor da propriedade dos recursos. Com isso, o trabalhador perde o direito de propriedade da riqueza que ele mesmo produz, tendo, apenas, como obrigação gerar lucros para quem financia sua remuneração. Percebe-se que o conceito de propriedade, ao longo dos anos, perdeu sua legitimidade; a riqueza passa a ser justificada pelo capitalismo através da exploração da classe trabalhadora.

Assim, a política econômica passa a adotar uma visão míope, voltando-se, inteiramente, ao “combate da inflação” e ao salvamento dos grandes bancos, ou seja, em momentos de grandes incertezas, a política monetária expansionista do FED visa a, apenas, salvar o Sistema Financeiro da falência e, com isso, não percebem que tornam essa mesma política monetária sem efeito, uma vez que o seu principal efeito trágico não é solucionado, ou seja, a fome de um bilhão de pessoas. Tal situação suscita um debate amplo, delicado e desafiador sobre todas essas questões, a fim de que medidas possam ser tomadas para reestabelecer as relações entre a economia, a sociedade e o Estado. No entanto, sob essa mesma direção, a mídia convencional e os governos direcionam toda a sua atenção e energia apenas ao acompanhamento dos mercados financeiros, fazendo a seguinte leitura: “Quando estes vão bem, tudo o mais assim está. E quando eles vão mal, assim estará tudo o mais”. Sem mais delongas, a sociedade deixa de estar sob os ditames do capital industrial, e passa a ser subordinada aos ditames do capital financeiro — mudando, apenas, o padrão; portanto, continua prisioneira.

#### 4. Debatendo o “desenvolvimento” à luz da Administração Política

Falar em desenvolvimento pleno é, apenas, possível quando uma sociedade é capaz de eliminar todas as barreiras que dificultam o acesso aos bens e serviços necessários e básicos à sociedade e que promovam, assim, a privação do ser humano. De acordo com Oliveira & Chacon (2010), sem acesso à educação (ou mesmo aos recursos e necessidades mais básicas) a população diminui suas chances de participar, ativamente, das decisões políticas que afetam a sociedade, ficando refém de grupos de interesse que podem ocupar o poder e decidir, arbitrariamente, os rumos do desenvolvimento.

Assim, a ciência administrativa deve perceber seu papel diante de problemas mundiais como esses, quer sejam das contínuas crises do modelo vigente, quer sejam de problemas sociais e tradicionais percebidos há anos, dos quais a Administração não é capaz de fazer uma real autocrítica. De acordo com Santos (2009), enquanto a Administração Profissional utilizar a *organização* (símbolo da microeconomia e materialização do individualismo) como objeto de estudo, estará vinculada a uma microanálise; só havendo uma evolução do pensamento administrativo de acordo com uma visão voltada a análise dos processos históricos junto com o estudo das realidades sociais globais e a construção de novas tipologias. Desse modo, o campo da Administração enriquecerá sua visão crítica à luz da sociedade, não mais resumida a modelos de eficiência organizacionais ou manuais administrativos.

Segundo Perroux (apud Celso Furtado, 1983), as decisões não existem isoladamente, são partes integrantes de planos que ligam o presente ao passado e ao futuro. As macrodecisões são fatores decisivos na estruturação das atividades econômicas. O funcionamento de uma economia não se processa pela adaptação das microdecisões aos preços, nem mesmo pelo simples conflito de microplanos incompatíveis. Contém ele a antecipação global de uma unidade complexa que, em face de outras unidades, atua como se sua decisão fosse preferível às lutas entre todas. A macrodecisão é tomada seja pelo Estado, seja por outra unidade dominante e se funda em uma pre- visão global, isto é, numa avaliação antecipada do resultado final da cadeia de reações. Ela somente é possível porque certos agentes estão em condições de exercer um **efeito dominação** [negrito do autor] sobre os demais.

Relacionando o contexto de Perroux à crise de 2008 e todos os seus desdobramentos até os dias atuais, percebe-se que as autoridades responsá-

veis pela tomada dessas macrodecisões possuem em seus planos de salvamento do quadro econômico uma visão microanalítica, uma vez que suas propostas visam ao salvamento apenas da situação crítica dos bancos e financiadoras, ou seja, quando o Estado ou as autoridades dominantes se dispõem a pagar ou suprir dívidas geradas por esses grandes bancos, eles omitem ou acabam camuflando as reais necessidades da sociedade que estão sofrendo com as consequências da crise. O que transparece ser é que não só o capital produtivo está sob o comando do capital financeiro, mas que o Estado, ao invés de comandar a situação é comandado por este mesmo capital, concedendo, ainda mais, poderes à iniciativa privada para que esta defina o rumo do atual quadro econômico.

Tratando, administrativamente, sob um foco político, o Estado deveria entrar como uma força abstrata para diminuir essas diferenças através de uma gestão pública e política mais posicionada e focada no bem-estar da sociedade, não só na quantificação de índices do atual quadro econômico, pois, logicamente, uma vez que a sociedade caminha para uma figuração de bem-estar, a economia segue o mesmo caminho.

As causas da crise e as medidas paliativas que agora se fazem necessárias estão embutidas no modo como a política mundial posicionar-se-á e, como consequência, esse quadro econômico só permaneça sob crises contínuas se o foco dessas macrodecisões continue a ser realizado com base no capital, e não em políticas sociais de desenvolvimento pós-crise e *ante crisis*. Na maioria dos países, esse embasamento “microcapitalista” é configurado através de um desejo inerente de imitar padrões de civilizações dito superiores, deixando valores sociais em segundo plano, em prol da aderência de padrões ultracapitalistas. Dessa forma, o sistema de capital financeiro passa a exemplificar a personificação de uma estrutura ditatorial. Questões que deveriam ser compreendidas pela Administração nas esferas públicas e privadas, e valores ou características que deveriam estar no âmbito da Administração Política, ficaram sob a égide da iniciativa privada ou do próprio sistema capitalista.

Enfatizando o conceito de Administração Política, tem-se: “É uma correlação dependendo do que se entende por Administração, por Estado, por Público e por Privado” (Oliveira & Chacon, 2010, p. 194). Dessa forma, a incumbência da Administração Política não se restringe, apenas, a cargo do setor público, mas a todos os setores que se propõe a colocar o bem-estar social como resultado de suas atividades. A organização global,

a Administração Pública ou, até mesmo, as estratégias de desenvolvimento mundiais e nacionais, que são assuntos, realmente, ligados à Administração Política, continuam sendo temas, basicamente, debatidos entre economistas e cientistas políticos, mas não ainda com os próprios administradores ou mesmo na própria sociedade. A Administração precisa debruçar-se sob a crítica social e isto deve ser realizado de forma urgente, uma vez que grandes problemas relacionados às crises devem ser decisões realizadas tanto por administradores do setor público, quanto do setor privado, com o objetivo de suprir as necessidades da sociedade com melhor gestão dos recursos, sejam eles econômicos, financeiros ou mesmo materiais.

Dada essa inquietação, quando a *gestão* tornar-se objeto de estudo da ciência administrativa, daí, será observada a abrangência de estudar propostas de soluções para tais problemas, tais como: fome, acumulação de capital e desemprego. É um desafio lançado para que se possa combinar complexidade do trabalho administrativo com a teorização da ciência administrativa, vinculada a um senso crítico histórico/social/político.

### **Considerações finais**

A partir da análise realizada, através da crise de 2008 até seus desdobramentos atuais, é possível perceber que desenvolver uma sociedade em crise é muito mais do que criar acesso para todos. Desenvolver é um processo complexo que deve ser analisado de uma perspectiva histórica; é criar razões para que haja uma sustentabilidade desse processo, bem como estudar suas dimensões sociais, políticas, econômicas e ambientais, e também interligar essas dimensões aos estudos da Administração.

Nessa concepção, percebe-se que há muitas dificuldades de propor uma solução para todas as consequências que a crise vem causando, até os últimos tempos. É um enorme efeito cascata que surge do capital e concentra-se no social, produzindo inúmeros prejuízos, tanto ao setor privado quanto ao setor público, mas que nenhum dos setores citados consegue perceber que é a sociedade quem mais sofre com os efeitos e consequências dessas crises.

Dentro desse contexto, indaga-se: por que será que os economistas nos falam que o fluxo e o ritmo de produção aumentam constantemente e as pessoas, ainda, vivem com fome? Por que será que a acumulação de riqueza dessa mesma produção ainda perpetua em apenas 2% da população de cada nação? Onde está a força do Estado que deveria impor limites a essa acumulação de capital?

O problema é que não só a sociedade passa por crise, como o próprio Estado, a estrutura econômica, o sistema capitalista e, principalmente, a ciência administrativa, uma vez que transpassa por um problema de identidade, em que os modelos que deveriam ser seguidos de como tomar decisões certas e coerentes não têm mais formas, nem resultados. Para isso, novos rumos são pensados e cogitados na busca por um modelo que faça os atuais e futuros administradores priorizarem suas decisões não mais em um capital totalmente abstrato, mas em uma sociedade concreta e deficitária. É compreender que as ideias neoliberalistas são conflitantes demais com a realidade do interesse social.

Algo precisa ser feito para que administradores passem a estudar melhores formas de gerir a distribuição dos frutos desse aumento de produção realizado pelos avanços tecnológicos, fazendo que a população trabalhe menos e viva mais, de maneira igualitária e justa, como bem registra o *caput* do art. 5.º da Constituição de 1988: “Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no país a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade [...]”. Tomando o preceito da “inviolabilidade da vida”, se o direito ao trabalho pudesse ser assegurado como um direito civil, um bilhão de pessoas no mundo não estaria a morrer de fome.

### Referências

- ALVES, José Eustáquio Diniz & BRUNO, Miguel A. P. População e crescimento econômico de longo prazo no Brasil: como aproveitar a janela de oportunidade demográfica? In: XV Encontro Nacional de Estudos Populacionais: Desafios e Oportunidades do Crescimento Zero. Set. 2006. Caxambu-MG, Brasil. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto1311.pdf>>; acesso em 22-10-2011.
- BRASIL. *Constituição* (1988). Título II Dos direitos e garantias fundamentais: Capítulo I Dos direitos e deveres individuais e coletivos. Art. 5.º. *Lex: legislação federativa e marginalia*, São Paulo, vol. 59, p. 1966, out.-dez. 1995.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A crise financeira global e depois: um novo capitalismo?. Mar. 2010. *Novos Estudos Cebrap*, 86, pp. 51-72. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n86/n86a03.pdf>>; acesso em 22-9-2011.

- COELHO, Eurelino. Comentário – a crise estrutural segundo Mészáros: notas críticas. In: XXIII Simpósio Nacional de História (Anpuh). Jul. 2005. Londrina-PR, Brasil. Disponível em <[http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/C\\_Coelho\\_23.pdf](http://www.unicamp.br/cemarx/criticamarxista/C_Coelho_23.pdf)>; acesso em 5-11-2011.
- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- HOBBS, Thomas. *Leviatã*. São Paulo: Martin Claret, 2006.
- MARX, Karl. *O Capital*. São Paulo: LTC, 1982. Livro 1, vol. 1.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martin Claret, 2004.
- MEIRELLES, Henrique de Campos. Regulação do Sistema Financeiro Nacional – Banco Central. Mai. 2009. Disponível em <[http://www.bcb.gov.br/pec/appron/Alpes/ApresentacaoMeirellesIDP\\_270509.pdf](http://www.bcb.gov.br/pec/appron/Alpes/ApresentacaoMeirellesIDP_270509.pdf)>; acesso em 2-11-2011.
- NAKANO, Yoshiaki. Do valor: inflação sincronizada de commodities. Fev. 2011. Disponível em <<http://www.advivo.com.br/blog/luisnassif/alta-das-commodities-por-nakano>>; acesso em 8-11-2011.
- OLIVEIRA, Francisco Correa & CHACON, Salgueiro Suely. Administração para o desenvolvimento: novos rumos no Brasil. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração política para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010 (Coleção Administração Política, 2).
- POLÍTICA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Proposições do Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional para sua elaboração. Ago, 2009. Disponível em <<http://www4.planalto.gov.br/consea/documentos/politica-e-sistema-nacional-de-seguranca-alimentar/documento-com-proposicoes-para-elaboracao-da-pnsan>>; acesso em 2-11-2011.
- RESPOSTAS PROGRESSISTAS À CRISE. Brasília: Ipea, 2010.
- REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, vol. 4, n.º 1. Salvador-São Paulo: Eaufba-Hucitec, 2011.
- REVISTA DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS. Faculdade de Economia da Fundação Armando Álvares Penteado, vol.5, n.º 10. São Paulo: FEC-Faap, 2007.
- SANTOS, Fernando Teixeira. O sistema financeiro e a globalização: a regulação do sistema financeiro. Jun. 2002. Disponível em <[www.fep.up.pt/docentes/Conferencia\\_IDEF\\_ISEG\\_Jun02.pdf](http://www.fep.up.pt/docentes/Conferencia_IDEF_ISEG_Jun02.pdf)>; acesso em 2-11-2011.

- SANTOS, Reginaldo Souza. *A administração política como campo do conhecimento*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Feaufba-Hucitec/Mandacaru, 2009.
- . *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.
- SMITH, Adam. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983 (Os Economistas).
- WERNECK, Rogério L. Furquim. Crise financeira, regulação e redundância. *O Estado de S. Paulo*, Jul. 2009. Disponível em <<http://www.estadao.com.br/noticias/impreso,crise-financeira-regulacao-e-redundancia,407521,0.htm>>; acesso em 16-10-2011.

### Resumo

Este ensaio teórico visa a uma abordagem das principais consequências refletidas pela Crise Mundial Financeira de 2008, buscando razões e causas para a compreensão de seus desdobramentos até os dias atuais. Pôde-se perceber, através do projeto analítico, o que a falta de uma regulamentação do Sistema Financeiro pode ocasionar, de forma brusca e caótica, ao desenvolvimento social mundial. Dentre os principais problemas destacam-se a forte acumulação de capital na mão de 2% da população de cada nação e a fome que perpassa o número de um bilhão de pessoas no mundo. Para tanto, é realizado um resgate aos acontecimentos e causas da crise financeira com forte embasamento econômico, para que, logo após, se faça uma correlação com a ciência administrativa, do qual a Administração Política surge como novo paradigma crítico/social, desafiando a complexidade do trabalho administrativo quanto a propor soluções para as recentes e contínuas crises do sistema capitalista, através de um novo objeto de estudo: a *gestão*.

Palavras-chave: Crise. Administração política. Economia.

### Abstract

This essay theoretical aims to deal with the main consequences reflected by the World Crisis of 2008, searching for reasons and causes for the understanding of its consequences to the present days. It can be realized through the project analysis, and that the lack of a regulation of the Financial System can cause abruptly and chaotic for the world social development. Among the main problems highlights the strong capital accumulation in the hand of 2% of the population of each nation and the famine that permeates the number of one billion people in the world. For both, and carried out a ransom to events and causes of the financial crisis with strong economic foundations, so that soon after you have a correlation with the science administration, in which the Administration Policy appears as a new paradigm critical/social, challenging the complexity of the administrative work on the propose solutions to the recent and ongoing crises in the capitalist system, through a new object of study: the management.

Keywords: Crisis. Administration Policy. Economy.



# O PAPEL DO ESTADO

Palestra

RÔMULO ALMEIDA\*

Salvador, 22-4-1988

*Meus companheiros,*

**M**ais uma vez, eu me sinto muito satisfeito com a oportunidade de conversar com vocês. Vim no ano passado, ou há dois anos. . . Não me lembro bem; aliás nem me recordo mais qual foi o assunto que eu tratei; provavelmente, alguma coisa em torno do papel do Estado.

Infelizmente, dessa vez, eu não tive tempo de preparar um roteiro para ser mais sistêmico e sintético. Eu me proponho a fazer uma exposição de algumas ideias e, depois, deixar o máximo de tempo para a conversa, para o debate.

Como todos sabem, estamos em plena onda de privatização. Essa onda está exorbitando, realmente, para algo de insensato. . . Embora, em parte tenha muito sentido o processo de privatização. De simplificação do aparelho do Estado e de maior atribuição de responsabilidades ao setor privado.

Então, eu gostaria de começar me referindo ao papel que o Estado teve, o Estado Nacional, no desenvolvimento brasileiro. É interessante recordar a respeito do próprio Nordeste, que, quando se projetou a Usina de Paulo Afonso, com a criação da Chesf, o eminente professor Eugênio Gudín fez um artigo mostrando o absurdo do projeto. O Estado se metendo no campo da eletricidade e o Estado procurando forçar uma localização onde não havia mercado.

Nessa ocasião, tive oportunidade de escrever um artigo no *Correio da Manhã*, no Rio de Janeiro, rebatendo os argumentos do eminente professor.

---

\* Salvador, 18-8-1914–Belo Horizonte, 23-11-1988. Foi professor da Faculdade de Ciências Econômicas da Universidade Federal da Bahia, da Escola de Comando e Estado-Maior da Aeronáutica, do Curso de Planejamento do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp) e da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas (Ebap-FGV).

Quer dizer, essa onda contra a presença do Estado não é de agora. É muito antiga. Apesar dela, apesar de todos os pruridos desse liberalismo, que, no caso do Brasil, realmente, é um pouco extravagante, excrescente, e era, sobretudo, naquele tempo, apesar disso, o Estado teve um papel decisivo no desenvolvimento do país. E li o projeto de Volta Redonda, da Companhia Siderúrgica Nacional. Durante a Guerra, a coordenação da mobilização econômica teve papel importante no sentido de coordenar o melhor uso dos recursos industriais privados.

Ainda, a instalação de Paulo Afonso foi uma atitude também, uma decisão do Governo Federal. A partir de Volta Redonda, se desenvolveu, depois, todo o sistema siderúrgico, sobretudo as unidades pesadas.

O Estado implantou a Petrobras; o Estado implantou a Eletrobrás; e, antes da Eletrobrás, estabeleceu o Fundo Federal de Eletrificação, com que começou a financiar os projetos de eletricidade do país, para expandir a oferta, e estabeleceu o imposto único de eletricidade, que possibilitou aos estados criarem ou consolidarem as suas empresas de energia. ..., enfim, todo um processo inicial que se deveu ao Estado.

É curioso lembrar que, no começo dos anos 50, um grupo de industriais e de engenheiros de São Paulo pensou no projeto de Cosipa — Companhia Siderúrgica Paulista. Nessa ocasião, eu estava no gabinete do presidente Getúlio Vargas, no segundo governo, e esse grupo pediu ao governo que ajudasse a eles, para fazer essa iniciativa privada. Então, eu fui a São Paulo conversar com eles. Acontece que eles queriam fazer uma iniciativa privada; mas, a contribuição de capital privado era apenas um milésimo do investimento total. Quer dizer, o setor privado tinha até algumas ideias, mas não tinha o “tutu”, não tinha a competência para se estabelecer. Então, a Cosipa veio a ser realizada, depois, como um empreendimento estatal entre as grandes siderurgias brasileiras.

Avançando no tempo, nós tivemos a iniciativa privada, também, da Petroquímica em São Paulo. Iniciativa essa que vinha, geralmente, de multinacionais com o apoio e, às vezes, suspeita de que a mera “testa” de ferro de algum empresário nacional. Esse projeto encontrou certa oposição de meios técnicos nacionalistas do país. Porém, mais do que isso, ele se deteve em face da limitação dos recursos para implantar o projeto da Petroquímica União. Então, por uma razão ou por outra, os iniciadores do projeto solicitaram ao governo que a Petrobras criasse uma subsidiária, a Petroquisa, que foi criada, para dar apoio a esse projeto. E, assim, surgiu

o modelo tripartite, que foi vital na implantação da grande indústria química brasileira.

Esse modelo tripartite se iniciou dando apoio a uma iniciativa privada e assegurando a sua nacionalização tranquila. Com isso, também, permitindo que esse projeto, da Petroquímica União, pudesse aspirar a financiamento, a empréstimo do BNDES.

Posteriormente, quando se pensou em Polo Petroquímico de Camaçari, no Nordeste, este modelo tripartite adquiriu uma nova feição. A Petroquisa, em vez de entrar a reboque, como anteriormente, a Petroquisa entrou coordenando e liderando todo o processo de formulação dos esquemas empresariais.

Quer dizer. . . Dialeticamente, mudou o modelo tripartite; e, daí, o êxito do Polo Petroquímico do Nordeste — sobre o que nós podemos entrar em maior detalhe depois se for do interesse de vocês. O que a gente pode perguntar é o que seria do Brasil se não fosse a presença do Estado no desenvolvimento dessas indústrias de base, dessas atividades básicas, para o nosso desenvolvimento? Sem falar nos investimentos em infraestrutura; e sem falar, também, no financiamento, na criação do BNDES no ano de 1952 e no caso do Nordeste na criação do Banco do Nordeste do Brasil, nos anos de 1952 e 1954, no segundo Governo Vargas. O que é que seria do país? Seria, realmente, uma paisagem.

É preciso dizer que o setor privado, mesmo internacional, mesmo multinacional, não teria interesse, não teria motivação, para realizar os investimentos básicos que foram realizados pelo Estado ou com substancial apoio do Estado brasileiro.

É interessante lembrar que, depois de 1964, a onda privatizante de então levou a ideia de oferecer a Companhia Siderúrgica Nacional à United State Steel; e a USS recusou a oferta, porque não acreditava no mercado brasileiro. Isso o capital multinacional. A limitação do capital privado brasileiro, infinitamente maior, de maneira que esse capital privado, realmente, não teria nenhuma condição de realizar; a não ser muito tempo depois, projeto de menor monta e que representava e representa, ainda, o mercado mais fácil, o mercado de ferro para a construção, as pequenas usinas regionalizadas do grupo Gerdau e outras iniciativas privadas de menor monta. Dir-se-á que os tempos mudaram, e que, já na década de 1970, a iniciativa privada realizou um grande programa de implantação da indústria de bens de capital do país. Como já havia feito com a indústria

automobilística, no final da década de 1950, toda década de 1950, mas sobretudo no final dela e no começo dos anos 1960. No caso da indústria automobilística e de outras indústrias de bens duráveis de consumo, realmente, as multinacionais é que ocuparam espaços com muitos favorecimentos; beneficiados pela Instrução 113 e todo estímulo oficial, sobretudo no governo JK. No caso das indústrias de bens de capital, realmente, o setor privado realizou essa proeza; mas, com um grande estímulo oficial, um enorme subsídio, além de todo o estímulo do planejamento, um subsídio enorme, como eu disse, expresso no seguinte: financiamentos pagos, apenas, com 20% de correção monetária prefixada, num país de inflação muito violenta.

De maneira que, a rigor, essa grande indústria privada nacional de bens de capital foi feita com o dinheiro do povo brasileiro. Mas, já antes, o processo de industrialização privada no Brasil, desde o seu começo, foi favorecido, também, por um subsídio encoberto, que foi o subsídio cambial. Quer dizer, durante décadas, o câmbio, o dólar, foi mantido num nível, propositalmente, baixo para favorecer a importação de equipamentos e de insumos para a indústria. E essa indústria mais primitiva foi, também, financiada, em grande parte, pelo Banco do Brasil, sem correção monetária, antes da existência do Banco Nacional de Desenvolvimento; de maneira que as condições de realização do setor privado brasileiro, realmente, dependeram extremamente, do apoio, da presença, do estímulo do Estado.

Agora, dir-se-á que as condições, agora, ainda são mais mudadas do que no tempo da década de 1970, com o 2.º PND e a implantação da indústria de bens de capital; que hoje nós já somos a oitava economia do mundo ocidental; que o setor privado acumulou muito capital, inclusive, à custa dos subsídios oficiais, do crédito e outras condições. Que, então, hoje, nós não precisamos mais da ação do Estado. Essa é a *rationalité* dessa ideologia que rompe e que dá base ao processo de privatização. Sobre o que nós vamos falar alguma coisa no final desta exposição.

Atualmente, prevalece, nos círculos mais influentes de formulação da nossa política, a ideia da integração competitiva na economia internacional. Por integração competitiva na economia mundial se quer dizer, a conquista de condições competitivas de tal maneira que o Brasil possa exportar o máximo e, ao mesmo tempo, possa, sem proteções aduaneiras, ou cambiais, ou quantitativas, suportar a concorrência do produto importado. Realmente, esta nova ideologia, ela corresponde a condições histó-

ricas vigentes. O Brasil está condenado a exportar, porque tem uma grande dívida externa.

Por outro lado, a exportação é a forma de obter capacidade livre de importar, e a capacidade de importar é indispensável para que se possa introduzir a tecnologia com os equipamentos que o Brasil não produz; os insumos que o Brasil não produz, e passar a novos estágios de desenvolvimento econômico. Eu, ainda, acrescentaria o fator cultural. Nós somos uma sociedade aberta, ou com tendência a ser aberta, em termos internacionais, e o sistema de comunicações está nos apresentando, todo dia, os avanços da tecnologia universal. E todo mundo aspira estar ao corrente; estar em dia com esta tecnologia; seja a tecnologia de consumo, seja a tecnologia de processo de produção, quer dizer, todo mundo quer o último avanço em termo de audiovisual, *videotape*, de televisão, etc. e tal.

Isso significa, portanto, um fator cultural decisivo. O sentido de conduzir a economia brasileira a um padrão de eficiência, de competição, em termos internacionais, que lhe permita resistir à concorrência externa e desenvolver aqui o máximo de atividades, competindo no exterior. Entretanto, essa ideologia da integração competitiva na economia internacional,

integração competitiva, sobre que o *staff* do BNDES, realizou um trabalho que já se tornou famoso. Ela tem sérios percalços. Embora, ela seja imperativa, ela tem sérios percalços. Porque, na lei do mercado, ela é concentradora em termos sociais e em termos espaciais. Antes, aliás, de desenvolver esta proposição, eu queria, também, chamar atenção para um

outro ponto. De certa maneira, essa integração competitiva é uma consequência, um novo estágio do amadurecimento do processo tradicional de substituição das importações, pelo qual nós desenvolvíamos atividades para cobrir o mercado que era suprido, anteriormente, por importações. E nós realizamos isso nas atividades de consumo, consumo comum, depois nas atividades de consumo durável; depois, em grande parte, nas atividades de bens de capital. E, hoje, o nosso coeficiente de importação, quer dizer, a taxa de importação relacionada com a oferta global de bens do mercado brasileiro é da ordem de 6%, que é uma das mais baixas do mundo.

É preciso notar que os Estados Unidos chegaram a diminuir essa taxa para 3%. Acrescentando a informação, no regime de protecionismo às suas indústrias, que não impediu que se constituísse com ele e com essa prática reserva de mercado nacional, o maior império econômico do mundo. Aí, eu fecho parênteses.

Mas, como eu dizia, a integração competitiva na lei do mercado, quer dizer, sem intervenção do Estado tem um pendor centralizante, concentrador, em termos sociais e em termos espaciais. Porque a competição competitiva se realiza, através da atualização tecnológica do parque produtivo presente e da introdução das novas tecnologias.

A atualização tecnológica do parque produtivo e a introdução de novas tecnologias significam, em termos sociais, uma redução do número de trabalhadores diretos na atividade produtiva secundária e, mesmo primária, e, em muitos casos terciária; embora, com pagamento mais elevado, porque se trata de atividades que tem ou um maior coeficiente de capital, ou maior coeficiente de tecnologia, e que permitem pagar salários mais elevados. Em países industrialmente maduros, esse problema é, parcialmente, suplantado; quer dizer, o problema do desemprego resultante para o pessoal de menor nível intelectual, é parcialmente superado, por vários fatores. Em primeiro lugar, o sistema de educação muito amplo faz com que a idade do trabalho, para o trabalho, se retarde. Um sistema de previdência social, também, muito generoso que permite antecipar as aposentadorias.

O desenvolvimento de serviços sociais, a própria educação e saúde e outros serviços sociais que absorvem muita gente e o próprio desenvolvimento da tecnologia que passou a ser uma atividade até mais empregadora do que a atividade de produção direta, em muitos ramos. Se vocês tiverem interesse sobre isso eu sugiro que vocês escrevam ao professor Kurt Politzer, está me ocorrendo agora, que é um professor de Química no Rio de Janeiro, e que é industrial, e que tem dados muito interessantes, ou tinha, pelo menos, dados muito interessantes a respeito da transferência das horas-homem do sistema produtivo direto pra o sistema produtivo indireto, que é o sistema da tecnologia, do *design*, do planejamento e da coordenação central da produção, etc., da informatização.

Agora, acontece que, aqui no Brasil, nós não temos essas condições. A nova tecnologia exige para absorver mais gente nas escolas; nós temos uma crise no sistema educacional. A nova tecnologia exige gente de maior nível de escolarização, nós temos uma grande massa com baixo nível de escolarização.

Nós estamos, ainda, num estágio incipiente em termos de desenvolvimento dos serviços terciários e quaternários; inclusive, tecnologia, ciência e tecnologia, que permita absorver parte do pessoal que é dispensado pelo

processo produtivo. Então, os efeitos sociais da integração competitiva, são efeitos visíveis. Eu, por exemplo, os antevejo muito claramente.

Agora, os efeitos regionais, espaciais. A atualização tecnológica se faz onde? Onde já existe produção. Essa produção está concentrada espacialmente, no eixo São Paulo, Rio de Janeiro, Belo Horizonte, com alguns acréscimos no sul do país, com exceção de algumas unidades, alguns núcleos isolados como o Polo de Camaçari. É nesta área que se faz a modernização tecnológica. Esses núcleos isolados, por enquanto, ainda não permitem nenhuma participação regional significativa. Quer dizer, o que é que nós temos como indústria moderna fora desse eixo central? Nós temos Camaçari, nós temos alguma coisa no Espírito Santo, nós temos o começo do Polo Cloroquímico de Alagoas, nós temos umas pequenas indústrias isoladas em Pernambuco, temos uma usina, indústria de alumínio sob controle multinacional no Maranhão, e temos uma unidade de celulose na Amazônia. Podíamos citar, também, Carajás, uma atividade de mineração. Agora, a falta de importância, a insignificância desses núcleos isolados e tal, que basta dizer que toda indústria na Bahia é menos do que a indústria em São Paulo; de maneira que, mesmo na Bahia, que tem o Polo mais avançado desconcentrado no país, isso é insignificante. Todo Nordeste tem apenas, se eu não estou enganado, 8% da indústria brasileira; ou menos, talvez; um pouco menos. Então, a atualização tecnológica se faz onde já existe indústria, então se fará, sobretudo, em São Paulo, Rio de Janeiro, Minas Gerais, no Rio Grande do Sul, um pouco em Santa Catarina, que é uma província europeia e algo mais aqui no Polo Petroquímico e tudo mais. Agora, a introdução das novas tecnologias, a introdução de novas tecnologias, das tecnologias de ponta, *hightech*, ela se faz com pouco capital, aparentemente seriam propícias essas tecnologias para um processo de desconcentração. Porém, ledo engano. Essas tecnologias, na lei de mercado, elas tendem a se concentrar onde já existe grande desenvolvimento industrial. Não somente por causa dos insumos das matérias-primas, das partes dos componentes e, por outro lado, do mercado que a sociedade industrial oferece para essas novas tecnologias, mas também pelo insumo intelectual, sobretudo por um insumo intelectual.

Porque os produtos dessas novas tecnologias são de fácil transporte, elas poderiam, também, ser descentralizadas. Mas essas novas tecnologias se localizam onde existe uma massa crítica de *brain power*, de capacidade cerebral, ou seja, de ciência e tecnologia. E a ciência e tecnologia se

desenvolveram mais, na lei do mercado, onde existiu maior desenvolvimento econômico, maior geração de renda; então o processo é concentrador na lei do mercado, é inexorável nessa nova tecnologia.

Eu diria que o processo de atualização tecnológica e de introdução de nova tecnologia tende a transformar o país de uma estrutura dual, como vem sendo, numa estrutura tríplice, com três patamares sociais e econômicos. A do núcleo central que controla a nova tecnologia está na ponta da tecnologia moderna. O segundo patamar, o das atividades tradicionais que não acompanham a tecnologia moderna; mas, que, entretanto, são importantes, já são atividades desenvolvidas. E um terceiro patamar, o patamar da economia informal pobre, que tem também a economia rica da economia informal pobre. O patamar do analfabetismo, das grandes carências sociais, da ausência de integração social. Quer dizer, torna a estrutura social brasileira muito mais complexa e de muito mais difícil solução, na sua crise estrutural.

Essa crise estrutural brasileira, no ângulo social, ela está, também, relacionada, ou tem como contraface uma estrutura espacial que se torna muito mais problemática. Então, na estratégia da integração competitiva, nós teríamos como corolário a redução das taxas de proteção para atividade econômica interna, que isso é um corolário do sistema de integração competitiva no mercado internacional. E, então, teremos o problema, realmente, a enfrentar. Como assegurar essa unidade do mercado interno brasileiro, visto que o baixo nível de proteção pode representar um ônus menor para entrada de mercadorias estrangeiras, sobretudo nas áreas menos distantes dos centros mais desenvolvidos? O custo dos transportes internos, são altíssimos, para assegurar a competição entre a mercadoria brasileira e a mercadoria estrangeira competitiva, nas áreas, geograficamente, periféricas. Nas áreas de portos, por exemplo, a não ser os portos muito próximos a áreas de produção. Além disso, acontece o seguinte: que a importação vem de muitos lugares. Um país tem uma capacidade de competir no produto; outro país tem a capacidade de competir em outros, de maneira que essa competição das mercadorias estrangeiras seria muito generalizada, senão de um país, de outro país, e até do longínquo oriente, o Japão e os Tigres Asiáticos. Isso também induz a uma certa reflexão sobre limites da integração competitiva.

Agora, como é que se poderia evitar, em face de uma certa inexorabilidade histórica da estratégia da integração competitiva, como se

poderiam evitar os seus maléficos efeitos sociais e espaciais? Só a presença do Estado. Só a presença do Estado pode evitar isso.

O grande argumento atual é de que o Estado tem de se abster, e há, inclusive, se invoca inclusive, uma observação muito válida. Durante o processo em que o Estado brasileiro desenvolveu sua atividade econômica, mais diretamente, abandonou as suas obrigações no que se refere aos serviços sociais, a começar pelo de educação e saúde. Um argumento muito ponderado. Realmente, é um absurdo o que isso tenha feito. Mas a gente pode observar, entretanto, que onde houve maior industrialização, que foi no estado de São Paulo, é onde esses serviços sociais são mais desenvolvidos, onde o sistema de educação é mais maduro, onde, por exemplo, há mais de 30% de professores primários com nível de ensino superior e há menos de 1% de professores leigos, enquanto que nós temos mais de 30% de professores leigos e, provavelmente, 1% de gente com ensino superior no ensino primário.

Quer dizer que não foi consequência da presença do Estado no processo de industrialização, foi consequência, simplesmente, do vezo centralizador, concentrador de renda, do processo que aconteceu no país, não pela presença do Estado, mas por outra dinâmica do sistema capitalista ou pré-capitalista brasileiro. Portanto, o que se pode concluir é o seguinte: que o Estado realmente precisa adquirir uma presença e uma eficiência sem paralelo na história, no que se refere ao cumprimento das suas obrigações sociais: educação, de alimentação básica, suprimentos e déficits alimentares, saúde, de suprimentos de insuficiências na habitação popular, de saneamento. Ou seja, no atendimento das necessidades básicas, até de transportes coletivos, no suprimento das necessidades básicas. Mas não, isso não significa, necessariamente, que ele deva abandonar a sua presença, a sua capacidade de presença, na política econômica, no desenvolvimento material do país e deixar tudo para a iniciativa privada.

Antes de mais nada, o Estado é o único agente capaz de exercer um papel corretivo no próprio sistema econômico para enfrentar os desequilíbrios resultantes da velocidade do processo tecnológico, o processo de invenção, o processo de criação tecnológica se torna cada vez mais rápido. Há umas comparações históricas. Durante certo tempo, passou cem anos para se duplicar o conhecimento; depois, se reduziu para cinquenta anos; depois para vinte, e, atualmente, há quem diga que os conhecimentos humanos, em termos de ciência e tecnologia se duplicaram, apenas, em dois,

três anos, que eu acho exagero, mas é o que muita gente [...], eu já vi uma referência a esse [...] Acho um exagero; mas que não seja nessa velocidade. Certo é que a velocidade é muito grande, o processo de obsolescência é muito rápido.

Quando você tem um sistema produtivo privado gigantesco, o das multinacionais, você pode absorver os riscos dessa velocidade tecnológica, dessa obsolescência rápida ou obsolescência rápida. Quer dizer, da substituição de produtos por outros produtos; mas, enquanto você não atinge esta magnitude, realmente é preciso que o Estado coordene, que o Estado regule, que o Estado ampare as atividades produtivas, dando-lhes um certo fôlego, uma certa capacidade de amortizar os investimentos feitos e de assegurar o mercado para os produtos implantados.

Além disso, a geração de tecnologia, que, hoje, é um processo sistêmico, tanto no setor privado como no setor público, é um processo de alto risco.

Quer dizer, hoje se projeta, até, os resultados da investigação tecnológica; mas, se sabe que é preciso uma grande massa, uma grande massa crítica, para que se possa obter rendimentos crescentes na pesquisa tecnológica. Isso só pode ser feito por organizações gigantes; mas, mesmo as organizações gigantes não são capazes de enfrentar todo risco do desenvolvimento tecnológico. Assim é que, mesmo nos Estados Unidos, ou no Japão, ou na Europa

Ocidental, a tecnologia é, sobretudo, um encargo do Estado. O Estado subvenciona as próprias empresas privadas para fazerem pesquisa, os protótipos dos novos tipos de mísseis, de armas e aviões modernos são financiados, a risco, pelo Estado. E os desequilíbrios sociais decorrentes dessa velocidade tecnológica, também, devem ser motivo de uma atenção especial do Estado.

A presença do Estado no processo de elaboração de pesquisa científica e tecnológica, também, é indispensável para evitar que a tecnologia seja, crescentemente, oligopolizada, quer dizer, controlada por alguns, algumas grandes firmas multinacionais. No caso brasileiro, nós temos que considerar ainda a necessidade de o Estado suprir deficiências de acumulação privada ou de congregação suficiente de recursos do setor privado. Quer dizer, muita gente pretende a privatização com o dinheiro do Estado.

Pode ser uma técnica a privatização da gestão, pode ser uma técnica válida em algumas circunstâncias; mas, realmente, a privatização feita com o dinheiro do Estado e com o risco do Estado, não é a privatização. É uma confissão da necessidade da presença do Estado. Embora possa representar, também, um comentário sobre a ineficiência da gestão direta do Estado.

Um outro aspecto importante, no caso de um país emergente, como país, um país de nova industrialização, o Brasil, é que não se pode, quer dizer, eu, pelo menos, acho que seria perigosíssimo aceitar que, na lei do mercado, o capital estrangeiro, o capital das multinacionais, dominasse o sistema produtivo brasileiro. Esse capital estrangeiro deve ser absorvido, sobretudo, quando ele traz tecnologia e traz canais de comercializações externos, porque, na verdade, historicamente, se tem revelado que esse capital tem sido muito menos introdução de capital do que introdução de administração, tecnologia e canais externos. Mas, ele é útil para que se possa manter uma presença importante do capital privado nacional, para que se possa reforçar esse capital privado nacional, esse empresário nacional, é indispensável, continua indispensável, a presença do Estado.

Um outro item em que a presença do Estado é importante, nos investimentos pioneiros, tanto de infraestrutura como de atividade produtiva direta. No caso de infraestrutura, existe uma doutrina muito em voga, de que se deve ampliar a presença do capital particular. E isso, em certo limite, é razoável porque o capital particular, quer dizer, a empresa privada tem, hoje, mais caixa que o governo. Então, é preciso trazer um pouco de recursos do setor privado para atividades que eram, tradicionalmente, típicas do setor público, como infraestrutura básica.

Nós mesmos do BNDES já admitimos ampliar a possibilidade do financiamento ao setor privado em usinas elétricas até 300 megawatts. É uma hipótese. O professor Inácio Rangel tem desenvolvido a ideia, que é um homem, aliás, insuspeito, tradicionalmente de esquerda, mas que tem desenvolvido a ideia de que se deve privatizar ao máximo a infraestrutura sob o fundamento não só de que o setor privado tem mais caixa como também de que o setor privado pode dar garantias maiores, garantias hipotecárias dos bens para o financiamento feito pelo Estado, e pode levantar mais dinheiro do público.

Através de debêntures, através de ações. Entretanto, a limitação do capital privado ainda é muito grande. Quer dizer, solicita-se do capital privado atualizar as suas atividades produtivas diretas. Ainda, há uma grande limitação do capital privado; embora, ele possa dar uma contribuição significativa na atual crise de financiamento do setor público. Mas, ainda é muito limitada a capacidade do setor privado, capacidade de capital do setor privado. E é preciso notar que nos investimentos pioneiros o capital privado não se arriscaria, e nós somos um país em construção; não somos

um país maduro e que se lança uma nova via férrea onde já existe mercado ou uma nova rodovia para ser amortizada por pedágio, onde já existe mercado. Existem alguns casos, como a Linha Vermelha no Rio de Janeiro; mas, mesmo assim, o setor privado quer entrar como? Ganhando nas concorrências de obra e aplicando seus ganhos como capital no investimento público e, ainda, tendo financiamento do BNDS. Quer dizer, o processo de privatização da infraestrutura, se está pensando no Brasil, como é o caso da Norte-Sul, é, mais ou menos, nessa linha.

Se aumenta o preço do serviço de construção, com esse aumento, com esses ganhos, com essa acumulação, se põe em capital, que foi capital público, afinal de contas. E ainda se faz a obra com financiamento público. E, afinal, não há possibilidade de desconcentração sem a presença do Estado, que é o que nos interessa no caso do Nordeste, no caso, particularmente, da Bahia.

Uma experiência revelou: só o Estado possibilitou a desconcentração de atividades econômicas no país; sobretudo, para o Nordeste e o Norte, e ainda continua o Estado a ser essencial nesse processo. Por quê? Porque o capital privado, como eu já disse antes, ele tende a investir onde já existem todas as condições de mercado, de produtos, de mercados de insumos, inclusive de insumos intelectuais, onde os riscos são menores. Isso é tanto do capital privado nacional, como do capital privado externo, que pretende vir para o Brasil. Isso, entretanto, nos conduz, essa conclusão nos conduz a uma reflexão sobre que o Estado é capaz de realizar o seu papel.

Realmente, o Estado do clientelismo, o Estado patrimonialista, o Estado corrupto, não é capaz de realizar o seu papel no desenvolvimento econômico. O fator de certo sucesso público da política de privatização é o fato de que o Estado brasileiro tem se mostrado, politicamente, incapaz de dirigir eficientemente as suas empresas. Não é que as empresas do Estado sejam todas ineficientes, vejam bem! As empresas como Petrobrás, como Banco do Brasil, como o Sistema Siderúrgico Brasileiro, Usiminas, Companhia Siderúrgica Nacional, Tubarão, têm revelado alta capacidade técnica e administrativa, alta eficiência, capacidade de competir, o Sistema Eletrobrás.

Mas acontece que o Estado, por condições da estrutura política ou conjuntural, prejudica as suas próprias empresas como se tivesse o propósito deliberado de liquidá-las. Assim por exemplo, o clientelismo político ameaça a direção das empresas de uma forma cruel. Ainda, no mês passado,

aconteceu na Usiminas, que é das mais eficientes usinas brasileiras, um episódio contristador. Foram afastados o presidente e um diretor financeiro, homens de alta eficiência, e foram substituídos por políticos sem emprego. Por outro lado, no afã de controlar a inflação, o Estado sacrifica, de preferência, suas próprias empresas.

Não dá tarifas remuneradoras para energia. Pela legislação, por exemplo, no caso da energia elétrica, as empresas de energia elétrica devem ter uma remuneração de 10% a 12% sobre o capital remunerado. Essa remuneração tem caído para 4% a 5%. Essas empresas não têm capacidade de fazer um investimento complementar para as suas necessidades de expansão e são sacrificadas por financiamentos muito arriscados. Durante muito tempo, aliás, no que se refere a financiamentos, o Estado obrigou essas empresas a tomarem dinheiro externo e essas empresas foram sacrificadas pela falta de remuneração do seu capital, para acudir aos serviços financeiros, pela falta de tarifa suficiente, e foram sacrificadas pelas minidesvalorizações. Todos os azares da política cambial brasileira.

Essas empresas são, também, sacrificadas na política de pessoal. Ainda agora estamos vendo com essa suspensão da URP que o setor público nacional, tanto de administração direta como de administração indireta, está sendo submetido ao risco de perder seus melhores elementos. Quer dizer, a inflexibilidade nas políticas de pessoal para competir no mercado; sobretudo, de pessoal de qualidade. Além do empreguismo clientelista, aqui o Estado, a estrutura política precária do nosso Estado brasileiro tem forçado as empresas a aumentarem, indevidamente, os seus quadros, como é o caso aqui, por exemplo, da Embasa.

Ainda se acrescenta o seguinte: que o Estado criou um sistema de controle de gestão, teoricamente, muito válido, muito necessário, Sest/Sisi, mas que se desenvolveu de uma forma burocrática, mais formalista, impedindo que as empresas adotem as suas decisões atendendo à lógica empresarial, atendendo aos seus objetivos funcionais. Quer dizer, tudo isso entrava o sistema estatal. O caminho qual é? Privatizar? Certamente que é, em grande parte, privatizar. Eu diria, até, a prevalecer a atual estrutura política; não há caminho se não privatizar muitas empresas que não precisavam ser privatizadas em princípio; mas, privatizar é a solução imediata; do contrário, o desastre pode, inclusive, afetar outros organismos, como o organismo financiador, que é o BNDES, está hoje sujeito, está sofrendo hoje as consequências dos prejuízos ocasionados pela gestão do Estado no

sistema elétrico brasileiro, no sistema siderúrgico brasileiro, além das empresas de transportes coletivos, etc.

Quer dizer, só o prejuízo no sistema siderúrgico brasileiro, nos últimos dez anos, em consequência política oficial de conter os preços dos produtos siderúrgicos, apesar da elevação da eficiência operacional dessas empresas, é de cerca de 8 bilhões de dólares. E tudo isso repercute lá na inadimplência junto ao órgão financiador. Também aí foi afetado, essas empresas também foram afetadas pela política do governo da gestão do seu Delfim Neto, de tomar dinheiro externo, mesmo não querendo.

No sistema da Eletrobrás, também, o prejuízo é gigantesco. Esse processo de privatização, então, se deu, está se dando, às vezes, por um imperativo conjuntural e não, necessariamente, estrutural. Mas é evidente que o Estado não pode se sobrecarregar de atividades que não lhes são próprias, ou que não têm uma razão maior de continuarem sob o Estado. Por exemplo, o BNDES financia empresas privadas, e essas empresas privadas, muitas vezes, entram em parafuso; não têm condição de se manter. O BNDES é obrigado a trazê-las para o hospital e a recuperá-las quando é possível. Assim, por exemplo, fez, brilhantemente, com a Nova América do Rio de Janeiro; estava falida. Inclusive, uma manifestação dos operários, quando a empresa foi assumida pelo Banco. Há uma manifestação dos operários com uma faixa que dizia "NESTA NEM DEUS DÁ JEITO". Entretanto, o Estado, através do BNDES, deu jeito. Recuperou a empresa e devolveu ao setor privado. Em outros casos, entretanto, foi infeliz, como na CCB, aqui na Bahia. Só conseguiu aumentar o seu prejuízo, porque foi uma iniciativa privada, mas com certos problemas; não estava caminhando certo. O BNDES assumiu e a gestão do BNDES também não foi muito feliz. E o certo é que se juntaram problemas estruturais do projeto com problemas operacionais. E o prejuízo é gigantesco. Um prejuízo de mais de 300 milhões de dólares numa pequena empresa de celulose.

Em outros casos o Estado iniciou o projeto, mas já não é mais necessária sua presença. E então, é claro que se justifica a privatização. Entretanto, nós devemos, é a minha opinião, nós devemos considerar, prudentemente, essa política de privatização. Não conduzi-la ao exagero, porque as condições do país não mudaram totalmente. Pelas premissas que eu estabeleci, ou que eu propus, salve o melhor juízo de parte de vocês, a economia e a sociedade brasileiras ainda exigem a presença do Estado.

Agora, essa privatização deve ser feita de uma maneira correta, de uma maneira que assegure, tanto quanto possível, o controle nacional sobre os projetos, ainda que não excluindo a possibilidade de capital estrangeiro minoritário; sobretudo nos projetos que têm financiamento oficial. No caso do BNDES, o BNDES só financia projetos que têm controle nacional nítido; mas, nós não devemos exagerar essa onda de privatização, pelo contrário, devemos superar esse maniqueísmo econômico do conflito entre o público e o privado. O que devemos ter em conta, o que é importante para o desenvolvimento, o que é eficiente, o que é eficaz, no processo de desenvolvimento.

Então, considerar de uma maneira objetiva, racional, a utilização de toda virtualidade, toda flexibilidade do setor privado e ao mesmo tempo, de toda capacidade de assumir riscos pioneiros e de assegurar controle nacional de gestão pública.

Em síntese, o Estado continua tendo papel, extremamente, importante, como o papel regulador, como o papel indutor, como o papel coordenador, regulador, indutor e coordenador da iniciativa privada. Como participador e participante acionariamente, inclusive, no setor privado; mesmo com minoria, para absorver uma parte dos riscos pelo menos, além de financiador, como absorvedor de riscos pioneiros, como é o caso, por exemplo, dos protótipos industriais da tecnologia de vanguarda. Para referir ainda aos Estados Unidos. Nos EUA, cerca de 70% dos gastos de tecnologia são gastos oficiais. São gastos governamentais e não privados. E com um papel compensador dos desajustes de natureza social e de natureza espacial. Esse papel iniciador do Estado, esse papel participador, esse papel coordenador, esse papel de absorção de riscos pioneiros é, sobretudo, indispensável para possibilitar um desenvolvimento regional mais equilibrado. Para viabilizar um surto de integração da periferia no desenvolvimento brasileiro. Eu, por aqui, termino e fico à disposição.

### **Resumo**

O presente texto é a transcrição da palestra "O papel do Estado", que teve por objetivo analisar a economia brasileira em um padrão de eficiência, de competição, em termos internacionais, permitindo-lhe resistir à concorrência externa e desenvolver, aqui, o máximo de atividades, competindo, assim, no exterior e mostrando a posição do Brasil quanto à exportação. O palestrante apresentou o papel decisivo do Estado no desenvolvimento do país, o qual implantou e contribuiu para o nascimento e a permanência de grandes indústrias químicas, petroquímicas, siderúrgicas, de usinas hidrelétricas e outras, pela limitação do capital privado.

Palavras-chave: Estado. Economia Brasileira. Desenvolvimento.

**Abstract**

This text is the transcript of the speech "The role of the State", which aimed to analyze the Brazilian economy in a standard of efficiency, competition in international terms, allowing it to resist foreign competition and develop here, the maximum activities competing well on the outside and showing the position of Brazil and for export. The speaker presented the decisive role of the state in development of the country, which implemented and contributed to the birth and residence of large chemical, petrochemical, steel, and other hydroelectric plants, the limitation of private capital.

Keywords: State. Brazilian Economy. Development.

# **CURRENT SITUATION OF HUMAN CAPITAL AND ORGANIZATION DEVELOPMENT IN THE IMPACT INVESTMENT INDUSTRY: PRELIMINARY INSIGHTS**

**K. C. SOARES\***

## **Executive Summary**

Impact investment — the pursuit of social and/or environmental returns as well as financial returns — is rapidly gaining global importance. Development challenges such as poverty alleviation, sustainable development self-sufficiency and social justice can be addressed through impact investment work. The double- and triple-bottom line organizations in this field seek top tier human capital with broad knowledge and experience, but face constraints in hiring and retaining talent. The effective use of impact investment funds requires two things: (1) human capital to develop new ideas and paradigms; and (2) new ways of working together that create a meaningful workplace culture and an effective vehicle for deploying financial capital.

In late 2010, the One Planet team identified human capital and organization growth as key factors shaping and constraining industry evolution. Under the auspices of Dr. K.C. Soares, a pilot research project was developed around these topics. We wanted to understand current baseline practices among industry leaders and gain a clearer understanding of how people and workplace culture are influencing impact investment. Baseline clarity is a first step toward developing benchmarks that will contribute to healthy growth of multiple bottom line enterprises. These scalable impact investment firms will encourage increased flows of capital into ventures that benefit “the other 99%” as well as the firm’s investors.

---

\* Consultancies include large macro systems change and development at the national and regional levels, including evaluations and restructuring. Her interventions with organizations and communities involve working in areas such as information technology, financial institutions, metrology, disaster management, strategic planning, microfinance, program and organization evaluation, and human capital systems development.

K.C. Soares holds a Ph.D., Cornell University, School of Business and Public Administration; M.A., Cornell University, SBPA; Scholar-in-Residence, Vanderbilt University, School of Business; M.S., honors, University of Southern California, School of Education; B.S., U.S.C., School of Business. K. C. Soares, PhD <kcsoares@erols.com>.

Our self-funded research included interviews with fourteen people in nine organizations of sizes ranging from about five to over 50 persons, and a thematic range including microfinance, social investing, VC, and an internationally respected specialty rating agency. Given limited resources, we focused on current human capital and organization development practices within participating organizations and the extent to which these are an integral part of workplace culture. Can we identify practices that increase workplace satisfaction and productivity? What kinds of initial conclusions can we draw and how might these shape industry dialogue and future research initiatives?

We began with the basic premise that impact investment requires each workplace to attract and integrate persons from diverse professions and backgrounds. In other words, social sector and development expertise is needed alongside traditional finance and investment skills. Additionally, we believe that a healthy workplace embracing change and innovation will incrementally, and possibly exponentially, improve and consolidate performance quality. Interview questions touched on structure, performance evaluation, hiring practices, communications, governance and the role of creativity and innovation in work processes and procedures.

Given our small sample size, research findings must be considered as preliminary. However, there was a recognized and articulated need to devote more time and effort to human capital and professional development, as well as to organizational culture as a means of ensuring sustainable growth. The nine discussion points below emerged from Dr. Soares' analysis. The complete White Paper, which discusses these topics in greater detail, can be found on the TMITM blogsite (White Paper).

1. The *sui generis* vocabularies and approaches of financial and social sector professionals create potential barriers of mutual understanding. People are hired from these different professional and must work together productively even though each may think the others are speaking different languages. Organizations recognize the "two different worlds" phenomenon but are unprepared to handle the specific human and organization issues that arise as a result.

2. Workplace culture is rightly viewed as important. The needs for mutual understanding, shared values, and collaborative approaches to work were often mentioned. Nevertheless, few organizations have specific plans or programs designed to create and maintain this type of environment. In the absence of a formal workplace culture, how people develop professionally and how they foster, learn of and share innovations in their profession are constrained.

3. Growth requires increased staff and integrating new hires into the workplace requires formal, or at least informal, on-boarding. Little, if any, formal on-boarding is planned and conducted, which worsens the problem of staff with different subject matter expertise and vocabularies. Conscious, purposeful on-boarding would foster better alignment between professed organization goals versus actual work place approaches and methods, as well as increased employee satisfaction.

4. Training and development programs need to be designed and implemented. While placing a high value on this, organizations recognized that neither appropriate time nor funding was being made available for these critical programs. Additionally, there was limited understanding of the distinctions between training (activity specific) and professional development (individual specific) programs. Sporadic and opportunistic training was thus offered, but little or no management/executive development programs. Career development, broadly defined to cover all staff, was not mentioned at all.

5. The need to harmonize across various generations of professionals in the modern workplace is well-known. None of the participating organizations had any specific tools or programs to leverage these generational differences. Although succession planning might appear as a Board level concern, the organizations were constrained in terms of "preparing for the future", particularly with respect to human capital. Multi-year plans to increase financial capital through donations or investment were the norm, however, rather than the exception.

6. More attention needs to be given to the correlation between articulated organization values on the one hand (i.e., reduce poverty at the base of the pyramid) and objectives that directly impact the workplace. Most organizations believed that having a mission statement was sufficient to make their values clear, yet individuals are given little guidance in transforming a high-level mission into a practical plan of action. Clearly stated values would enhance the organization's ability to attract experienced industry professionals who will fit well with existing staff and culture. An associated issue, raised by most of those interviewed, was their inability to offer competitive salaries commensurate with the knowledge and experience being recruited.

7. All interviewees commented that "people are the organization's greatest asset". This sentiment did not translate into meaningful actions that developed human capital within the organization. The organization's systems, policies, procedures and values should work in synchronicity to provide meaningful human capital and organization development within the organization. When they do so, growth and expansion are more readily attained.

8. When operating funds are limited, one of the ways to attract and retain qualified staff is by offering well developed career plans and programs. Recognizing and nurturing non-financial value in this way lays the groundwork for a growing talent pool at all levels within the organization.

9. Variable compensation schemes were suggested as a means of addressing the issue of attracting and retaining experienced talent. Specifically, compensation structures that align the interests of staff, management, Boards and investors would contribute to the scalability and sustainability of these organizations. Additional research on performance linked compensation and reward systems is needed. The recent GIIN case studies on aligning compensation and impact investment goals is a first step in this direction (Case Study: Impact Based Incentive Structures).

The results of this pilot research provide insights for thoughtful reflection and future action. There was widespread recognition that more needs to be accomplished vis-à-vis the organization's human capital and its own abilities to develop and grow sustainably. More creative and innovative thinking could be used to address these challenges. Financial performance is often discussed, but enhanced human and organizational performance are also critical for healthy growth of the impact investment industry.

## I. Introduction

The One Planet Investment initiative was originally conceived to bring business model innovation and a focus on operational efficiency and excellence to the process of financial intermediation for impact investment. This important concept — how money moves from investors into ventures with social impact (VSIs) — is often overlooked in the excitement of creating a multiple bottom-line investment revolution. ***One Planet understands that true poverty alleviation requires more than access to finance — it requires access to life: creating sustainable ventures that contribute to the socio-economic well-being of the 99%.***

The people and institutions involved in leading social impact investment change efforts are fundamental to advancing the field and the impact with the intended beneficiaries. Lending to a microfinance institution (MFI) is not the same as financing an early stage social venture, even if both organizations serve the same target market. Figuring out appropriate structures and instruments for sustainable social investment will require the combined efforts of many experienced and committed individuals. This pilot research explores the human

talent pool of selected organizations that invest in or are related to, the social impact investment field; the capacity of these organizations to attract and retain talent; and, some of the challenges that they are encountering. **The goal is to begin to understand the intersection of financial capital and human capital as it applies to impact investment.**

This preliminary research paper explores current human capital/talent management processes and issues of multiple bottom-line, mostly investment, organizations. The struggle to create knowledge based firms is particularly challenging when an organization is trying to bring together the “communities of practice” concept across microfinance and enterprise development networks around the world; build internal team collaboration; and, create a workplace that merges development-based social sector professionals with asset/fund manager-based investment professionals. We hope that our research will reinforce, among others, the need to develop people as well as build an investor base. **Defining “best practices” for impact investment is far more complex than adapting current venture capital or private equity practice – it involves a conscious effort to identify values and then apply these values to impact investment in a practical manner.**

One distinguishing feature of the knowledge-based firm is that people are typically the firm's most valuable asset, as the firm's value is mainly generated through the application of its employees' skills and knowledge. Unlike physical assets, individuals can exert discretion as to when and how they want to apply their skills and knowledge. R. Paul Herman of HIP Investor notes that many firms claim that people are their most valuable asset, but few reflect this belief in their operating practices. If human capital is reduced to an expense item, developing and retaining talent can become an afterthought. One Planet believes that this initial research piece will begin to provide some insight into how organizations are actually dealing with their own talent; how these dynamics relate to the market place; and ways that they are encouraging human capital and organization development in their operations. **We hope to expand this research within the US and to other regions of the world, funding and collaborative partnerships permitting.**

The following paper explores some of the human capital issues facing microfinance and impact investment, for example – hiring practices, training and development of the next generation of impact investment managers, and what is being done to ensure a good supply of talent. The research looks at practices within microfinance and mainstream investment, seeking areas of

convergence and opportunities to help meld convergence into something unique and appropriate to multiple bottom line investing. ***The research recognizes that people who find meaning in their workplace are more satisfied, committed, and productive.*** We hope this work will stimulate the discovery of new ways to add value to human capital and firm performance.

We thank the executives and staff of the organizations that participated in this initial phase of the research and extend our sincere gratitude. We also hope that the results, while incipient, shed new light on ways of working together in more meaningful manners. Funding for this research was provided by One Planet Ventures and Smith Soares Associates. Primary research and analysis was conducted by K. C. Soares, Ph.D., of Smith Soares Associates, with design input and commentary from Lauren Burnhill of One Planet Ventures and from advisors to the One Planet Investment initiative.

## II. Hypothesis

We launched our research from the assumption that fostering human capital improvement and development through specific hiring and capacity building practices leads to greater satisfaction, operational excellence, and a work environment and culture that enhances human and organization development as well as profits/revenues.

Key issues explored in this pilot study include identifying current hiring and on-boarding practices, methods of cultivating human capital, and organization development initiatives as practiced and implemented at firms. ***We hope that the results will foster a dialogue within and across multiple bottom line organizations around developing successful strategies for managing their human capital and organizational growth.***

The research is particularly pertinent when considering the implications of convergence with respect to hiring, developing and retaining talent – microfinance asset managers bring one set of values and practices, while traditional asset managers and venture capital firms bring other issues into play. We feel strongly that social impact investment — and multiple-bottom line investing in general — requires many skill sets, some of which are in scarce supply. As an initial effort to understand current practice and convergence trends, we interviewed a handful of microfinance and traditional asset managers in the US, and with a specialty rating agency that evaluates both special purpose firms and funds that offer debt or equity, primarily in the microfinance sector.

### *About the Organizations participating in the Pilot Research*

This pilot research included a range of organizations – small to large, and non-profits, investment and VC funds, and corporations. Size is defined as the number of **people** working in the organization, not AUM or other financial/investment indicators. For purposes of this research only, the size categories are defined as: Small = 1 – 15 persons; Medium = 16 – 30 persons; and, Large = 31+ persons.

There were four small-, two medium-sized, and three large organizations that participated in this pilot research. A total of fourteen individuals were interviewed — with two or more persons (typically at different levels or in different roles within the organization) from several of these organizations. Although the sample size is small due to resource constraints at One Planet, we are pleased with the broad array of organizations vis-à-vis the nature of the organization (size, focus). Almost all the organizations involved had a very strong social mission in which the staff was attracted to and committed. This mix of organizations provides a mosaic of issues, financial approach ideas, and ways for encouraging human capital and organization development:

- Smaller organizations included in their mission statement references such as — individual support to — new organizations, social change; small business development; and, deploying human capital to implement businesses and communities.

- The mission statement of the medium-sized organizations included — the rating of investment funds that facilitate the flow of capital markets to micro-entrepreneurs, and ones that provide resources for social investments. The large organizations were focused on, for example — advisory and consultancy services; working with intermediary organizations, promoting entrepreneurship, a fund of funds, and banking with the banked and un-banked.

- The organization structure in most of the organizations interviewed was relatively flat. However, as the organization grew the structure became a bit more hierarchical and complex.

- The presence of a Board of Directors is similar in most cases, regardless of size. Where there is a Board, its size ranges from 8 to 12 people; where there is no Board of Directors, there is an Executive Committee. The Board committees function similar to Boards of other organizations with a strong emphasis on the Investment/Finance Committee. The Board committees meet regularly and the Board itself meets from quarterly to annually.

### III. Overview of the Data Gathered

Our research findings reveal a wide range of human resource practices. Those interviewed are actively aware that their attention to human capital and human resources issues and support is critical. This was articulated as key, given their emphasis of social, and some cases — environmental, issues through services performed by them. However, there are some limitations to doing everything they want to do — principally cited were financial limitations.

The **biggest challenge** for many of these organizations is the ability to pay salaries commensurate with experience and knowledge of those persons they want to hire. Salary scales in social sector and development consultancies are significantly lower than pay scales and compensation practices in mainstream finance. In order to access needed skill sets at “affordable” price points, surveyed organizations use out-sourcing and part time (50%) staff to fill some fundamental positions, most notably the human resource function. In the larger organizations, the human resource person (part-time) writes the job announcement, receives the applications, and manages the first review process, schedules interviews — interviews are usually conducted by the hiring managers and other colleagues from that Unit or Department. ***All organizations make an effort to ensure that their hiring function is cognizant of the skills and experience needed to maintain and grow their operations.***

Friendship and professional networks are the resources most universally utilized by these organizations when scouting for new human capital and in the **hiring process**. They also use announcements on websites in the social impact investment field; global, industry, and other trade industries websites were also mentioned. Social media websites, such as Linked-In, Ideal list, Craig's List, and the Microfinance Gateway — are utilized along with the occasional recruiting company, when the position is part of the executive cadre. Local universities and those where staff have graduated or where staff may be teaching are also sources of candidates. Internships and volunteers provide additional human capital as well as potential future hires. For positions in international offices, firms also recruit in the region — looking for someone with cultural ties and knowledge of the local economies and systems.

The hiring process includes, to some extent, a **benefits package**, usually composed of health and vacation benefits; some educational reimbursement support is available; minimally, when support funds are not available, the work schedule is crafted to accommodate class time for academics or training. Ref-

erence checks are routinely conducted but no drug or background checks are conducted. This was commented on during several interviews with the recognition that they should be standard elements of the hiring process.

Reiterating, the greatest challenge is offering salaries that are of a commensurate/appropriate level to attract and retain experienced people. This poses a contradiction since the organizations are searching for persons that have “experience and knowledge” in such diverse areas, such as compliance, financial investment, environment, international, regulatory issues, and yet they have limited funds for salaries.

On-boarding is understood to be the comprehensive program, with related processes and procedures, for bringing human capital into the organization. This extends to their welcome, orientation, supporting “best fit”, inclusion into the workplace culture, workplace relationship building, and providing training and development opportunities with a career perspective. *The idea is that on-boarding helps new hires to integrate and become productive with greater ease, thereby generating more value for the hiring organization.*

The **on-boarding** process, as such, does not occur with any frequency although some aspects of it do occur in some of the organizations — for example, the person signs a contract, is assigned space and an e-mail, for example. The person responsible in the Unit or Department can then, or not, have a plan for introducing the person to the others, team building, or any other entry process that supports the person easing into the job. The range of actions go from giving the new hire a copy of the Employee Manual, the human resource packet, an e-mail circulated (as an informal means) of introducing the new hire, a two-hour orientation or annual orientation. When the new hire is not from an internship, then an induction period can occur. Induction periods often coincide with the time frame employers have to release new hires who are not working out before permanent employee status becomes binding.

More extensive on-boarding occurred where a Unit/Department had conducted, for example, any of the following:

- its own orientation program;
- a 2-week organizational orientation program
- on-boarding by partner or specific executive who also, in some cases, was a mentor to the new hire;
- off-sites that have several purposes, one of which is welcoming the new hire/s; or,

- thorough on-boarding during the first six months which includes welcome letter, planned exposure to staff and operations across the organization, internal training, and support materials.

All persons participating in this research acknowledged the need for and importance of effective on-boarding and that there was a need to do a better job. *Time constraints, limited access to HR talent and concerns about what type of on-boarding would truly add value are all obstacles to “doing a better job.”*

#### **IV. Dealing with Human Talent Challenges**

In many of the organizations interviewed, there existed a proportionately large number and array of responsibilities per staff person. There were some points of concentration in terms of job responsibilities — most notably at the analyst level where there were relatively specific activities in the majority of cases. In this environment and when there is relatively low amount of talent development and support for newly promoted managers and executives, it is understandable that there are no or few mechanisms for handling human capital challenges.

The primary challenge, in most cases, was work/performance-related. The first level of attention was at the supervisory level; and, since there are very few human resource professionals on staff (again, there are a few organizations with a part-time person) the “challenge” was usually escalated to the executive level when supervisory level intervention produced unsatisfactory results.

Some other issues that can cause challenges, perhaps organically given the current workplace reality, were salary differentials for staff at headquarters and those in other countries. Additional challenges were noted between those staff with a longer history in the organizations and those that were more recent hires — often this also implied a generational gap. This cross-cultural mix, inherent in almost all organizations, signifies differences in background, experience, and academics.

There appears to be little organization action from/follow-up on any learning that takes place in the human capital arena. For example, using human capital challenges as a framework around which to promote organization change, procedures, processes, and values does not seem to happen. Challenges are seen as problems, thus they are addressed, “solved”, and then it is onto the next problem. In the absence of policies, processes and systems that would and address a particular “problem”, issues tend to reoccur. More time may be lost

to repeatedly undertaking quick fixes than to creating conditions that avoid the need for these fixes. ***The greatest challenge as the industry grows is “how to” take care of sophisticated and talented people and “how to” get to next levels.***

One of the inherent management issues in organizations with social missions, double- or triple-bottom lines, is the clash between the cultures of their staff from the development and social arena and their staff from the financial/investment arena. Two different organization cultures, with different values, must merge into one workplace that shares the same strategic goals, and agreed upon work plans. Clearly expressed core values are needed as a framework for this integration. However, most of the organizations did not have a clear, public (ex. website) articulation of their core values which could alleviate some of the friction between the professional areas. Some of the persons interviewed understood their mission statement to embody the firm's core values; several have not necessarily developed an agreement on proceeding into the future nor articulated a specific theory of change.

Several organizations with a list of core values mentioned that they were “old” and had not been reviewed or up-dated. One organization mentioned that they heavily recruit for values aligned with theirs (and skills sets) and another that “fit” and “values” were important in their recruiting process. They were looking at candidates that share their same values — not necessarily organizationally recognized as values — of loyalty, trust, and confidence.

## **V. Programs and Activities that Develop Human Capital and Organizations**

Most of the organizations interviewed do not have any planned, consistent or formal human capital development nor organization development program/initiatives. It is widely recognized that this is a serious need but is hampered by lack of attention that results from work demands and lack of funds available for development. There are many conscientious attempts to provide some training and development. Examples cited include: field trips; brown bag lunches; participating in meetings or conferences (both national and international) as a capacity building or “shared experience” event; or encouraging staff to take classes on their own time. Internship programs were seen as tapping into new human capital resources. Many, but not all, were unpaid internships.

The **development of talent** follows a similar organizational path as onboarding — a recognition of its importance but time, staffing, deadlines, meetings,

financial resources — all limit the ability to have a quality talent development program. The array of initiatives goes from passive actions such as having a folder with information and an “each one teach one” approach, to more proactive initiatives such as sending staff to training and conferences.

The larger organizations have a more inclusive approach and more opportunities for staff. They have staff retreats, some tuition reimbursement, and training and development opportunities. Those organizations that have a formal performance appraisal procedure usually had a section in the appraisal that addresses professional/talent development. The issue is whether the individual and the organization is capable of following through and taking advantage of the performance appraisal results through actual development activities. The other organizations either have a small training budget (no development budget) or no training/development budget. Those with no budget encourage hands-on training/pairing and have a culture that is open and supports talent development, albeit with no funds. All organizations interviewed were conscious of the need to do more. ***Most of the “organization climates” were described as entrepreneurial by the respondents, yet they also acknowledged that there was little time/care given to the development and growth of the existing human capital.***

The existence of an organized and effective **mentoring program** with intentional purposes and expected results was non-existent. The activities of mentoring and shadowing, occur in some instances on an informal and *ad hoc* basis, including pairing a person with experienced staff. This lack of “planned purpose” resonates throughout the organization — from senior to junior personnel, where they comment on the absence of support. Often mentioned were situations where a person was promoted to, for example, a management position yet there was no training nor mentoring to help prepare the person for the new level of responsibilities. *Respondents mentioned that training in management theory and skills for someone newly promoted would have been helpful, rather than the self-discovery process that emerges in their absence.*

Also creating tension was a near absence of “ways” (processes, procedures, guidelines) to handle problems — usually it was simply that the supervisor spoke with the person. A consultative, problem identification-solution approach was not utilized, but some “back channels” could be used. Communications, Information Sharing, Developing People

Some of the critical aspects of the productive workplace environment are related to communications — interpersonal connections, information sharing,

team work, and recognition of team importance. As organizations grow and expand, there are natural challenges to the communication systems and to internal levels of understanding and collaboration. Since many of the organizations interviewed in this research were small and growing, they have already been grappling with ways to maintain good and open communication channels while handling the increasing workloads and commensurate pressures.

The most commonly used means of communication were regularly scheduled meetings — weekly and monthly staff meetings, weekly Unit or Department meetings, for example. The Executive team meeting was composed of senior personnel, although in a few instances staff at other levels were included. There was a conscious effort by some to include younger staff, analysts, and some support staff in regular meetings of the organization or Board Committees. This was seen as a way to provide a learning experience and to keep the communication and information channels open. Also mentioned were weekly pipeline calls, team field visits, and weekly Investment Committee meetings all of which also served for both talent development and communications.

Attending the Board of Directors and Investment Committee was often seen as a talent development opportunity for analysts and associates. Senior level staff usually made the presentation to these Committees. Often the team or Unit that worked with the presenting senior staffer also attended, sometimes only as observers, sometimes participating in the presentation and discussion. Most of the organizations are quite aware that participating in these Committee meetings and working groups are important for both talent development and organizational communications. Some of the persons interviewed also mentioned special off-site events, from ½ to 2 days, which were planned to encourage better communications, team building, and an opportunity to learn more about the business.

#### A. Workplace culture

The words most often used to describe the workplace culture were “passionate” and “hard working.” Other descriptors included:

- very team oriented; highly committed team of over-achievers; learning
- collegial; open; cooperative and collaborative
- strong work ethics; dedicated; candor
- highly flexible; flat; egalitarian
- remains a bit of a silo structure – junior staff are seen simply as a “resource”

- entrepreneurial; open exploring of ideas; high level of energy/commitment
- compete for bigger responsibilities; quite competitive
- no back stabbing; no trying to scoop deals

In most cases, the organization structure and processes promote collaboration. This is important for several reasons — small-size organizations have too many pressures on people and larger-size organizations have too many opportunities for gaps. Additionally, there are inherent “competitive” aspects within the workplace that need to be balanced with a more harmonious environment. Several persons mentioned that they have recently been trying to pay more attention to “work/life balance” issues for themselves and the organization, as a whole.

This research understands **healthy competition** to mean reaching for new and into boundary-less futures — both at the individual and organizational level. This involves the capability of being and becoming different. ***Our approach to healthy competition entails the view that sustainable and profitable growth is not the result of a deal but rather the result of foresight; of taking a long-term and holistic view of business as a multiple-bottom line proposition.***

The interview question regarding the **nature of competition** in the organization was thought-provoking and, for some, produced a bit of a shock. The first reaction was often that no competition exists, everyone was happy and worked well in their teams. This pre-disposes an opinion that “competition” is unhealthy while that is not the perspective to which this research subscribes, as mentioned above. Most of the interviewees’ explanations revolved around, for instance, the fact that few people were doing the same job (so no competition), that there was a team approach (so no competition) or that people were too busy with their own work to compete. They mentioned that there was perhaps “generational competition” — that it was the “younger” people, possibly the interns, who were vying for a permanent position and/or stable job. Additionally, the pressures of profitability and new deals were inherent and were acknowledged as contributing to competition. Most mentioned that the team approach was seen as a way to address, mediate, or deal with competition.

#### B. Core Values Communicated to Staff

All organizations that participated in this research have strong social missions, many with a double bottom line. The social mission was usually embodied

by the organization itself, although in at least one case, a separate Foundation was created to engage in social mission-related activities.

The striking aspect of this is that few of these organizations have articulated core values that guide the organization and its work. Some mentioned that their core values were inherent in their mission statement; others mentioned that they have informally articulated core values. Most senior level staff held “assumptions” that everyone “knows” what the core values are but there was no specific list, in many cases. Most interviewees mentioned that financial inclusion, social equity, access for all, and integrity in their work were important. One of the most pro-active organizations surveyed conducts a session with staff every six months to talk about and list core values, as well as ask relevant questions around core values, such as — which are more valuable? Which are no longer relevant? Do others need to be added? ***These values-focused discussions enable the organization to deal with growth while maintaining synchronicity on strategic goals, core values, and ways of working together.***

Given the lack of specific core values, the aligning of these with their work expectations, standards and collaborative work processes was “informal.” One organization mentioned that core values impact informally on performance, especially on the performance appraisal, with a high value placed on honesty and transparency. While participants were thoughtful about this, the results show some incompatibility (between performance and management styles) that may remain unresolved since there is no process in place to deal with the alignment of values and performance expectations.

The impact of core values on the work environment, teams, and stakeholders is consequently (since they are most often not articulated) not impactful — people do not make the connection. It appears that the core values do not impinge on the daily work and its environment. However, the management in one participating organization noted that they make strong efforts to ensure the “right fit” between staff and core values; they help them to communicate and become part of the team. If this does not occur, then that person leaves the company.

### C. Governance

The role of governance is one that is evolving within the social impact investment industry. The understanding and utilization of “good” governance is generally understood as knowledge of and compliance with the rules and regu-

lations — which is part of the broader governance area. This research understands governance to include:

- Compliance with Rules and Regulations;
- working relationship between Boards of Directors, their Committees, and with the organization and their staff;
- knowledge and ability to serve as and be a Director; and
- procedures and processes related to reporting, procedures that direct impact or productive work and quality reporting with transparency

Developing talent in governance is a relatively informal process, when it exists, in most of the organizations interviewed. Attention was given to governance when the need occurred — for example, a staff member becomes the organization's representative (or alternate representative) on a Board — then "governance" becomes part of the conversation. The rating organization interviewed has been rating MFI's for over 14 years and one section of the rating process is dedicated to governance, broadly defined. However, the other organizations have vastly different ways of "dealing with" governance — ranging from casual conversations, team attention to governance issues and some training to some instances of specific development of staff. Development primarily means exposure to governance and to the discussions about it that occur within the organization.

Some organizations see governance as part of their credit and/or investment culture while others simply talk about it in general terms. **Governance is not an experience or capability that is currently recruited for among the organizations interviewed.** Mentoring and other initiatives were mentioned as ways of starting to deal with the area of governance.

Some internal actions, mentioned, that were used to provide governance learning and experiential base to staff, were —

- *in situ* training; on-the-job training
- Board of Directors with staff; look at Network Fund best practices
- talk about Governance when talking about deals
- one-day training in Governance for the Investment Team

However, the following comment was also made:

*"not a lot of governance training; governance management training has not been explicitly sought or offered as an internal professional development opportunity".*

Some staff have participated in off-site training; yet, they have been unable to bring any substantial programs into the organization for other staff.

This begs the question: how come there are so few programs in the area of human capital and organization development in these organizations? The “easy answer” is that they have no funds for this and thus need to look for funding. Other responses included, a work environment that is overwhelming — too much work, short deadlines, for example; and, most critically, that the organization’s stated priorities do not include governance, human capital nor organization development. ***The bottom line question is — when will organizations actually do something with their ideas and start investing in human capital and organization development?***

## **VI. Coping with Business Growth and Expansion**

The human capital and organization development aspect of these organizations during the business growth and expansion process brought similar responses as those mentioned in the above paragraph, for example — lack of funds, too much work, no time for anything other than work and producing results. Some consequences of business expansion — without new hires — mentioned by those interviewed were: “broader and deeper” individual workloads; increased amount of time in managing people, systems, paper, programs and projects. As the business grows and expands, a natural consequence would be to hire more persons to handle the increased work load. However, this increase in staffing does not always happen as the organization begins to grow, thus producing tension and stress in the workplace.

The principle challenges caused by growth and expansion were indicated to be, for example:

- *training challenges* — the training that could have been considered (in some organizations) as “sufficient” becomes not sufficient;

- *organization/workplace culture* — more care has to be given to potentially negative impacts;

- *organization systems* — pressure on them to grow, sometimes exponentially, to accommodate all needs, demands, and opportunities;

- *compensation for human capital* — this includes issues related to pay scale and providing competitive salaries and consultancy fees, benefits, and the need for more money, monthly, to meet the payroll;

- *talent pool* — this includes discovering that there can be shallow talent pools in some skill areas, and if one hires people needing more training then it automatically pressures “training” which is not an established Human Resources function;

— *talent* — finding and retaining talented middle management to promote/leverage into senior management and leadership positions;

— *communications* — ensuring that communication channels are inclusive, that information generation and distribution are inclusive, and that people continue to feel that they are part of the team;

— *hiring processes* — pressure on these practices to ensure that the person possesses the necessary technical skills but additionally that they have the character and personal qualities that will help them to contribute and succeed in the organization; and,

— *business model* — growth and expansion requires systematic review and possible changes to the model at a strategic level.

While both **creativity** and **innovation** were understood, by most of those interviewed, to be critical for their ability to succeed and grow, there were diverse organizational responses to these words. The spectrum covers:

- not having done anything;
- “we encourage”;
- a culture that is open to and encourages new ideas;
- realization that a champion is needed to foster persons’ new ideas through an organization where everyone is over-worked (sometimes in a too small environment) and with bottlenecked systems at times that would only be more complicated with the implementation of new ideas; and

• a few of the organizations have created a working or *ad hoc* group that, among others, explores innovation and encourages receiving creative new ideas

A workplace that values creativity and innovation is critical for moving the work forward, creating new products and services, and contributing toward industry advances. Given that the global economy is more frequently impacting a larger amount of human groups, it is imperative that the human capital of the organizations create new ideas, concepts, methods, approaches for dealing with and solving the complex socio-economic and cultural issues that are constantly arising. **However, the need for a strong and proactive value for and respect of creative and innovative ideas gets lost in the presence of the daily grind.**

With respect to human capital sustainability while concurrently encouraging organization change with excellence, the organizations interviewed also had diverse means and mechanisms for responding to the sustainability challenge. Some of the ways/means mentioned were, for example:

— preparation of what would be understood as a “succession plan”

- a career path for junior professionals
- VC “carried interest” payouts which facilitate staff retention; also, long-term bonus and financial rewards
- send junior people to help with training and development programs sponsored by the organization, creating peripheral learning and a sense of organizational ‘thank you’
- national and international meetings and conferences — some organizations send people to participate, some to learn, and some to help a Senior person

### A. The Role of Industry Associations

Industry and related associations provide a marketplace for exchange of ideas and experiences, support to social impact investment staff, and a vehicle for connecting and relating with others in the industry. Among those Associations that the participating organizations most commonly engaged with were:<sup>2</sup>

- Neighborhood Works
- Opportunity Finance Network
- Association for Enterprise Opportunities
- Washington Regional Area Grant Makers
- Social Investors Forum
- Principles for Inclusion Finance (UN-PRI)
- Global Impact Investment Network (GIIN)
- Aspen Network of Development Entrepreneurs (ANDE)
- Social Performance Taskforce
- Women Advising Microfinance (WAM)
- The Funders Network (TFN)
- Council of Microfinance Equity Funds (CMEF)
- International Association of Micro Finance Investors (IAMFI)

### B. How the Organization Participates in Associations

The most frequently mentioned response about participation in industry-related organizations was as a speaker, as a panel moderator, or as a

---

<sup>2</sup> Other industry Associations that were referenced include: Fast Company – Fair Trade USA; B-Corp; Social Venture Network; community development organizations; SOCAP International; NVCA-National Venture Capital Association; International Housing Coalition; SEEP Network; Africa Micro Finance; Transparency International; International Association of Micro Finance; Council of Microfinance Equity Funds; Global Corporate Governance Forum; Emerging Markets Equity Association; Pacific Pension Institute. *Meus companheiros*,

participant. In most instances, it was senior or middle-level staff that participates. However, a few organizations send junior staff as a training opportunity or as a non-monetary performance reward.

Most organizations were consciously attempting to participate, with more frequency, in industry associations and they are also endeavoring to register more people to participate in them. ***Recognition of the early stage of industry development and the need to create and generate consensus for industry-wide standards, norms and practices is one of the key drivers behind these efforts.***

### C. Performance Appraisal Systems, Processes, and Consequences

A majority of the organizations do have some form of a performance appraisal process. The more formalized have 360-degree, regular and systematic processes and procedures, where there are structured, qualitative feedback and benchmarks, including — quarterly or semi-annual meetings, and an annual review. Some of the areas included in the performance appraisal included — knowledge, quality of work, communications, teamwork, problem solving, management, interactions with clients and peers, and presentation skills. Most organizations had their staff prepare annual individual goals that are related to business and operations, a few also included professional development goals. Occasionally, there was a more informal process, usually within the smaller organizations where there is so much work to do and no funds to hire experienced human resources staff. Several of the organizations interviewed do have a bonus or other type of “reward” program. The more formal programs — an integrated part of the human capital system — entail and/or impact upon salaries and salary increases and bonuses.

The larger organizations develop an annual work plan and this feeds into the performance appraisal process. The work plan includes specific objectives and desired results, accountability, for example, and is communicated to others by sharing with senior management who then decide what and how to share with their units.

Poor performance, in these more formal systems, was also acknowledged and dealt with, for example, through feedback-related meetings, mentoring or counseling sessions, and job transfers. Improvements are acknowledged and the person continues with his/her work assignment. Those with “less than successful” results are handled, for example, by internal transfers looking for “better fit.” Other organizations scheduled a meeting between the CEO and “poor

performer” with the intent of sorting out the various situations contributing to the poor performance. The worst case scenario in these organizations was firing the individual. On the other hand, high performers usually went beyond the expected. In most cases, even with clients, immediate feedback is encouraged throughout the year.

The larger organizations with more complex structures also had more complete appraisal processes but were grappling with how to deal with the source and nature of staff expectations vis-à-vis the appraisal process. The existence of multiple organizational vectors — for example, multiple geographic locations, a wide array of services, and a cross-section of teams and practice groups — causes the need for new thinking in order to make the appraisal process meaningful. A few of the issues that need to be considered are — communications and information sharing, who has ownership of risk and new initiatives, how to deal with administrative staff and junior professions that have multiple reporting relationships. The more complex structure also impacts on various human resource processes, on-boarding, rewarding and bonuses, for example.

## **VII. Conclusions**

The individuals who participated in this pilot research were very thoughtful, reflective, generated interesting ideas and acknowledged challenges. All of the organizations face constraints — internal and/or external — that impede their efforts to be proactive in managing human capital and organizational development for growth. The conclusions of this pilot research are structured in three sections: a) human capital and organizational development issues; b) industry-related issues; and c) other, incorporating concerns that fall outside of the previous two sections.

### **A. Human Capital and Organization Development Issues**

1. Financial and social professionals have a hard time understanding each other. This is an inherent and across-industry situation where social impact investment firms are hiring from two general pools of experience — finance and investment organizations and those from development and social sector-related organizations. This seems to be one of the most critical management issues and these organizations are still grappling with this situation, especially given lack of budget, in most cases, for human capital and organization development.

2. Another challenge is that organization staff from different fields do not share a common vocabulary. While organizations hire for experience, talent, knowledge, for example, these categories are themselves “challenging” when hiring for a workplace that has professionals from two different fields — financial and social.

3. One of the biggest challenges for participating organizations, and indeed for the whole field, is that while there is quality talent available, the organizations do not necessarily have the ability to make job offers that these individuals will accept. This relates to their ability to offer compensation packages, including salary and incentives that are commensurate with experience and capabilities.

4. A thorough on-boarding program was acknowledged as important for an organization but yet most participants had no such program — portions of it perhaps existed but not a comprehensive program. This needs to be addressed so that there is better alignment between organization objectives, approaches to productive workplaces, and employee job satisfaction.

5. Complete training and development programs are also needed. Those interviewed realized the need — they placed a high value on the ideas of continuous improvement, training, and development of their staff; although in some instances they understood, erroneously, that training and development were synonymous. The primary limiting factor appears to be funding and time for senior staff involvement in design or selection. All the organizations in this pilot research do provide, minimally, some training opportunities and several engage in development activities. On a related note — several of the organizations expressed the need for funding to provide more thorough human resource services for staff.

6. Creative solutions need to be generated to address, for example, the lack of funding situation. Perhaps a “pooling” and/or “sharing” arrangement can be organized. Programs could be designed and implemented that would be customized for each organization’s needs but where there is a resource sharing situation.

7. The presence of different generations in the workplace creates benefits (ex. hands-on learning, mentoring, stimulating communications) as well as issues related to understanding and approaches to and pace of work. The need for succession planning was mentioned by several participants as important but apparently their organizations had not yet engaged in succession planning.

8. The organizations all needed to have a management and leadership development program, minimally as an organization-supported program. This is especially relevant in managing growth, dealing with promotions and preparing staff to handle new assignments and responsibilities. The most critical need was when a person is promoted from a technical role to a management and/or leadership role.

9. Maintaining the energy and enthusiasm for the organizations goal's, values, and ways of working is a constant challenge, especially as the organization grows. Communication and information sharing assume more critical roles during a growth phase and require new approaches as the organization grows.

### B. Industry – Eco-System Considerations

1. As the social impact investment industry changes, there are more people attracted to it. People — some mid-career, others wanting change — are leaving Wall Street and corporate positions to work in a more socially meaningful environment. Funding, again, is needed by these organizations to attract and retain these experienced persons. Shareholders, Boards and Management teams all need to be aware of and responsive to this issue.

2. Several participants mentioned that one of their principle functions is to find and hire the best entrepreneurs for their double- or triple-bottom line organization. This is seen as a “value added” function that is necessary for the primacy of the organization, although the link between entrepreneurial talent and the ability to manage a growing firm may be weak.

3. Since this is a new field that builds on the work of established fields, some managers felt that part of the work is “standard” for any asset management/investment fund. The other part of the work is innovative and feels unique. Balancing both these workplace realities requires their constant attention and is where the value for creativity and innovation come into the forefront.

### C. Other Conclusions or Considerations

1. In many instances, there is a gap between verbally articulated ideas of values — core and otherwise — and what is written in policies, websites, or annual reports. This situation creates a potential for misunderstandings, mistaken assumptions and conflict. There should be congruence between written and verbal discussions about values and other human capital-related actions that facilitate hiring, performance appraisals and the like. Is this situation one of

the elements contributing to a lack of human capital improvement and talent development?

2. Another contradiction that exists is between the participants' acknowledged and articulated statement that **people are the greatest asset** and the failure to translate this statement into meaningful human capital policies and procedures within the organization. If people are the greatest asset, where are the inclusive on-boarding processes? Where are the staff, management, and leadership development programs? Where is talent development, in general? Where is succession planning? The organization's systems, policies, procedures, processes and values should affect the reality that people are the greatest asset.

3. The ability of these organizations to create long-term career paths is hampered by the need to get the current job done. There were no/few organizations with formal human capital development activities such as focused and intentional talent development, career development, staff development, management development, leadership development, or executive development.

4. As the organizations grow, the use of technology in the human resources function will take on a greater role, impacting communications, training and decision making, for example. It behooves the social impact investment organization to invest in its own social capital as a means for securing future success. At the same time, "conventional wisdom" in the investment world argues for lean and mean budgets and staffing, without reflection on how this might affect growth and sustainability in an emerging field of practice.

5. It was suggested that the use of variable compensation schemes would be an important consideration for strengthening the organization and its human capital. Performance linked compensation could provide incentives for excellence and staff retention and attach specific value to available professional development opportunities.

The findings from our pilot research indicate that more effort and attention must be focused on human capital and organization development priorities if the incipient impact investment industry is to grow rapidly and sustainably. One Planet and Smith Soares Associates hope to find partners interested in supporting an expanded study that incorporates concerns and findings in specific regions of the world, particularly Latin America and Africa. Please contact Ms. Soares or Ms. Burnhill with comments, questions or indications of interest with respect to collaborating on follow-on research.

K.C. Soares, Ph.D., [kcsoares@erols.com](mailto:kcsoares@erols.com)

Ms. Lauren Burnhill, [Lauren.OPV@gmail.com](mailto:Lauren.OPV@gmail.com)

## Annex 1

### **Contact Information for Participating Organizations**

The following organizations graciously agreed to be interviewed for this research effort and to share their contact information with the public. One or two participants, for reasons of organizational policy directive, agreed to participate anonymously and have asked that we not include contact information. We are most appreciative of their frank and open discussion of sensitive topics, as well as of their clear interest in doing more for and with human capital in addition to the more traditionally valued financial capital.

MicroRate

[www.MicroRate.com](http://www.MicroRate.com)

US Contact: : [katherine@microrate.com](mailto:katherine@microrate.com)

Aspen Development Entrepreneurs Network (ANDE)

ANDE

Contact Jenny Everett, Associate Director: <[jenny.everett@aspeninstitute.org](mailto:jenny.everett@aspeninstitute.org)>.

Shorebank International

[www.sbksbi.com](http://www.sbksbi.com)

US Contact Info: 202-822-9100

### **Abstract**

The research conducted here and their results is a pioneering effort to document the first time, some issues of human capital and organizational aspects of the emerging culture of work and future potential impact of these funds. Investment impact is expanding globally and with this comes new opportunities for social investment and / or environmental impact and a greater awareness of this in civil society. While dual organizations and / or triple bottom line (double and / or triple bottom line) are more prevalent, experience shows that human capital of these organizations are composed of professionals from various areas. Is emerging a workplace that might be interesting and dynamic, but both are demanding effort, without limitation, the person. The sources of employment in this industry include - hedge funds, venture capital and securities market and the areas of micro finance, micro-housing and micro-insurance. This research identifies areas that need attention, executive and managerial action. The findings reveal, among others, that are working with local cultures and ways of working forked, multiple job responsibilities with a single

individual, lack of understanding of the differences between training and development (and lack of programs for staff), no program professional development or career, no comprehensive program to include new staff (on-boarding), use and understanding of governance incipient and difficult conditions to pay earned wages to attract the professional level desired.

Keywords: Human capital. Impact investment. Workplace.

### **Resumo**

A pesquisa aqui realizada e seus resultados é um esforço pioneiro para documentar, pela primeira vez, algumas questões de capital humano e aspectos organizacionais emergentes sobre a cultura do trabalho, e impacto potencial do futuro desses fundos. Investimento de impacto está expandindo globalmente e com esta vem novas oportunidades de investimento social e/ou ambiental e maior conscientização disso na sociedade civil. Enquanto organizações de dupla e/ou tripla linha de resultados (double and/or triple bottom line) estão mais prevalentes, experiência demonstra que o capital humano dessas organizações estão composto de profissionais de áreas diversas. Está emergindo um local de trabalho que poderia ser interessante e dinâmica, mas simultaneamente está exigindo esforço, sem limites, da pessoa. As fontes de emprego nessa indústria incluem — hedge funds, venture capital, e mercado de valores e as áreas de micro finanças, micro-habitação e microsseguros. Esta pesquisa identifica áreas que precisam atenção, ação executiva e gerencial. As conclusões revelam, entre outras, que são locais de trabalho com culturas e maneiras de trabalhar bifurcadas, múltiplas responsabilidades de trabalho com um só indivíduo, falta de compreensão das diferenças entre capacitação e desenvolvimento (e falta desses programas para o pessoal), nenhum programa de desenvolvimento profissional ou de carreira, nenhum programa abrangente de inclusão de pessoal novo (on-boarding), uso e compreensão incipiente de governança, e difíceis condições de pagar salários merecidos para atrair o nível de profissional desejado.

Palavras-chave: Capital humano. Investimento de impacto. Local de trabalho.

Muito obrigada a Lauren Burnhill para sua amizade e apoio com esta pesquisa.



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

**Apresentação — Uma observação, um comentário e o convite**

*Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes*

**A lei de responsabilidade fiscal: uma avaliação de sua trajetória e resultados**

*Fabício Augusto de Oliveira*

**Assentamentos rurais e a estrutura fundiária na região cacauzeira da Bahia**

*Sérgio Ricardo Ribeiro Lima & Andréa da Silva Gomes*

**Gênese da economia cacauzeira e da firma Wildberger**

*Gilberto Wildberger Almeida*

**O desenvolvimento urbano sob o olhar da Administração Política: o papel do Conselho das Cidades da Bahia**

*João Pereira Oliveira Júnior*

**Serviço público em parceria com privados**

*Fernando Ribeiro Mendes*

**Além das horas: outros empecilhos para a eficiência em organizações públicas**

*Letícia Gomes*

**A proteção previdenciária dos servidores públicos e a criação da previdência complementar**

*Lauro Pinto Cardoso Neto & Zélia Luiz Pierdona*

**Uma proposta para a consolidação da Administração Política no Brasil**

*Sílvio Vanderlei Araújo*

**Uma análise acerca dos desdobramentos da crise financeira de 2008 à luz da Administração Política**

*Luiza Cláudia Macedo de Moraes & Luiz Dantas de Souza Lima*

**O papel do Estado — palestra**

*Rômulo Almeida*

**Current situation of human capital and organization development in the impact investment industry. Preliminary insights**

*Kennette C. Soares*

HUCITEC EDITORA  
PARA VOCÊ LER E RELEER



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
EAUFBA**