



A Revista Organizações & Sociedade é uma publicação da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia - EAUFBA. Com periodicidade quadrimestral, a **O&S** tem por proposta se constituir em um canal de divulgação de trabalhos de professores, pesquisadores e alunos relacionados à investigação de temas no campo geral do estudo de organizações e sociedades. Como não pretende ser um canal de divulgação exclusivo de contribuições da instituição que representa, a **O&S** abre seu espaço para colaborações externas.

#### **Conselho Editorial**

Clóvis L. Machado-da-Silva (UFPR), Eugene Enriquez (Paris VII), José Antonio Gomes de Pinho (UFBA), Omar Aktouf (HEC - Montreal), Osvaldo Barreto Filho (UFBA), Paulo Guedes (UFBA), Peter Spink (EAESP/FGV), Reginaldo Souza Santos (UFBA), Roberto Fachin (PUC/MG - UFRGS), Rogério Hermida Quintella (UFBA), Sylvia Constant Vergara (FGV-Rio), Tânia Fischer (UFBA)

#### **Avaliadores Ad hoc**

Alex Cypriano (CEFET/BA), Alexandre Carrieri (CEPEAD/FACE/UFMG), Alvino Sanches (EAUFBA), Amílcar Baiardi (NPGA/EAUFBA), André Ghirardi (Economia/UFBA), Antonia Colbari (NPD/UFES), Antonio Sérgio Fernandes (UNESP), Antonio Virgílio Bastos (NPGA/EAUFBA), Carlos Milani (NEPOL/UFBA), Carmem Miguéilis (ESPM/RJ), Claudio Cardoso (EAUFBA), Cristina Carvalho (NPD/UFPE), Débora Zouaim (EBAPE/FGV/RIO), Edi Fracasso (EA/UFRGS), Eduardo Davel (EHCCM - Canadá), Elenaldo Teixeira (FFCH/UFBA), Elizabete Santos (NEPOL/EAUFBA), Elizete Passos (Educação/UFBA), Élvia Fadul (NPGA/EAUFBA), Fernando Tenório (EBAPE/FGV), Flávio Vasconcelos (EAESP/FGV), Francisco Carlos Silva (CGU/BA), Francisco Teixeira (NPGA/EAUFBA), Gelson Silva Junquillo (PPGADM/UFES), Genauto França (NPGA/EAUFBA), George Avelino (FGV/SP), Gisela Black Taschener (FGV/SP), Gilberto Almeida (NPGA/EAUFBA), Henrique Freitas (EA/UFRGS), Jader Souza (FRB/BA), Jair Nascimento Santos (FACE/UFMG), José Célio Andrade (NPGA/EAUFBA), Lúcia Barbosa (CMA/UFPE), Luciano Junqueira (PUC/SP), Luiz Akutsu (TCU/BA), Luiz Marques (FRB/BA), Marcelo M.F. Vieira (EBAPE/FGV), Marco Aurélio Nogueira (UNESP), Marco Aurélio Ruediger (EBAPE/FGV), Marcus Alban (NPGA/EAUFBA), Marcus André Melo (MDU/UFPE), Maria do Carmo Lessa (Farmácia/UFBA), Maria Arlete Duarte (CCSA/UFRN), Maria Ester Freitas (EAESP/FGV), Maria Priscilla Kreitlon (NPGA/UFBA), Maria Tereza Ribeiro (NPGA/EAUFBA), Maria Terezinha Angeloni (Consultora), Marlene Catarina Melo (FACE/UFMG), Marta Farah (EAESP/FGV), Mônica Mac-Allister (NEPOL/EAUFBA), Nelson Oliveira (NPGA/EAUFBA), Nilton Vasconcelos (CENTEC/BA), Norberto Hoppen (PPGA/UFRGS), Osvaldo Guerra (Economia/UFBA), Paula Schommer (EAESP/FGV), Paulo Henrique (Economia/UFBA), Pedro Jacobi (Educação/USP), Pedro Lincoln (PROPAD/UFPE), Raimundo Leal (EAUFBA), Reynaldo Marcondes (PPGA/Mackenzie), Rezilda Rodrigues (CMA/UFPE), Roberto Moreno (IAG-PUC/RIO), Robert Verhine (ISP/UFBA), Robinson Tenório (Educação/UFBA), Rosa Maria Fischer (FEA/USP), Rivanda Teixeira (Administração/UFSE), Rocio Castro (NEPOL/EAUFBA), Rosimeri Carvalho (ADM/UFSC), Ruth Laniado (NPGA/UFBA), Sandra Chaves (Nutrição/UFBA), Silvio Cácia Bava (Polis/SP), Sylvia Roesch (London School of Economics), Sônia Gondin (ISP/UFBA), Sônia Regina Fernandes (Psicologia/UFBA), Suzana Moura (NPGA/EAUFBA), Tânia M. Keinert (FGV/SP), Teresa Caribé (Psicóloga), Teresinha Miranda (Educação/UFBA), Tomás de Aquino (UnB), Úrsula Wetzel (COPPEAD/UFRGS), Vera Mendes (Enfermagem/UFBA), Wilson Menezes (Economia/UFBA)

#### **Editor**

José Antonio Gomes de Pinho

#### **Secretária Executiva**

Maria Cândida dos Anjos Bahia

#### **Projeto Gráfico e da Capa**

Boaventura F. Maia Neto

#### **Editoração Eletrônica**

Ricardo Tosta Júnior

#### **Logomarca O&S**

Rosa Ribeiro (Cateto Design)

B. F. Maia Neto

#### **Ilustração da Capa**

**VELAS**, 2002 - Obra em acrílico sobre tela (1,20x0,80m) - Cortesia de Jamison Pedra (jamisonp@uol.com.br)

#### **Impressão e Acabamento**

Envelope & Cia e Fast Design

As opiniões emitidas nos textos assinados são de total responsabilidade dos respectivos autores. Todos os direitos de reprodução, tradução e adaptação reservados.

Organizações & Sociedade/Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia  
v.1, n. 1 (dez. 1993). - Salvador: A Escola, 1993 -  
v.ii., 21,5cm

Semestral (1993 - 1996) Quadrimestral (1997 -)  
ISSN 1413-585x

1. Administração - Periódicos. 2. Organização - Periódico. I. Escola de Administração da UFBA

658.05

CDD 20.ed.

# ÍNDICE

APRESENTAÇÃO

09

EM BUSCA DE UMA ABORDAGEM INTEGRATIVA  
DO CONHECIMENTO ORGANIZACIONAL  
JORGE AUGUSTO DE SÁ BRITO E FREITAS  
SERGIO PROENÇA LEITÃO

13

O HUMOR COMO ESTRATÉGIA DISCURSIVA DE RESISTÊNCIA:  
AS CHARGES DO SINTTEL/MG  
ALEXANDRE DE PÁDUA CARRIERI

29

PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO  
ESPAÇO RURAL MINEIRO: UMA ANÁLISE  
RETROSPECTIVA DA DÉCADA DE 1990  
MOZAR JOSÉ DE BRITO  
VALÉRIA DA G. PEREIRA BRITO  
MÔNICA CARVALHO ALVES CAPPELLE

49

UMA CRÍTICA DA CRÍTICA DA RAZÃO  
DUALISTA / BLOQUEIOS CENTRAIS À  
MODERNIDADE PERIFÉRICA: O CASO CPE  
CARLOS HENRIQUE VIEIRA SANTANA

67

A EFETIVIDADE E INDEPENDÊNCIA DAS AGÊNCIAS  
REGULADORAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA ANATEL  
PELO PRISMA DE SUAS COMPETÊNCIAS  
MARCO AURÉLIO RUEDIGER  
MARIA SONALBA LINHARES LEITÃO

89

OLIGARQUIA, MÍDIA E DOMINAÇÃO POLÍTICA NA BAHIA  
ADRIANO JONAS  
GILBERTO W. ALMEIDA

103

A COOPERATIVA POPULAR DE TRABALHO:  
UMA CONTRIBUIÇÃO À COMPREENSÃO DO SIGNIFICADO  
DE COOPERATIVA PARA AS COSTUREIRAS DO  
PARQUE SÃO BARTOLOMEU EM SALVADOR, BAHIA  
ALEXANDRA FLÁVIO BUNCHAFT  
SÔNIA MARIA GUEDES GONDIM  
117

ANALISANDO OBSTÁCULOS AO DESEMPENHO DE PEQUENOS  
NEGÓCIOS NO SETOR HOTELEIRO  
RIVANDA MEIRA TEIXEIRA  
ALISON MORRISON  
129

RUMO A UMA ESTRATÉGIA DE  
DESENVOLVIMENTO DE REDES DE PMES  
DIRK MICHAEL BÖHE  
KAREN MENDER DA SILVA  
PAULO ANTÔNIO ZAWISLAK  
147

DOCUMENTO INSTITUCIONAL

A IMPORTÂNCIA DA PESQUISA DE EGRESSOS NA AVALIAÇÃO E  
APERFEIÇOAMENTO DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO:  
ALGUMAS REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO NPGA  
FRANCISCO L.C. TEIXEIRA  
FÁTIMA REGINA DE S. OLIVEIRA  
169



# Apresentação

A 30ª edição da Revista Organizações & Sociedade - **O&S** - traz ao seu público leitor uma variada perspectiva de estudos na área de administração e seus diálogos com outras áreas do conhecimento. Começando com o artigo de Jorge Augusto de Sá Brito e Freitas e Sérgio Proença Leitão que circunscreve a área da gestão do conhecimento e da aprendizagem organizacional, os autores mostram uma insatisfação com os enfoques dominantes sobre o conhecimento organizacional e propõem uma abordagem alternativa, integradora, a partir da biologia cognitiva e das redes de comunicação, bem como das estruturas de significados a elas associadas.

O artigo seguinte reflete bem a posição da **O&S** quanto a abrigar temáticas e enfoques de ponta. O texto de Alexandre de Pádua Carrieri trata o humor como estratégia discursiva através da análise de charges produzidas pelo sindicato dos trabalhadores de telecomunicações de MG. O estudo cobre um vasto período de 20 anos e mostra a visão de mundo do sindicato, contraposta à alta administração da empresa.

O trabalho de Mozar José de Brito, Valéria Pereira Brito e Mônica Carvalho Alves Capelle segue o veio das relações de trabalho tomando o espaço social rural de Minas Gerais, na década de 90, como objeto de análise. O foco do trabalho deu-se no processo de negociação coletiva e o papel do Estado nesse contexto frente à flexibilização dos direitos trabalhistas e mudanças na organização sindical.

Ainda dentro das questões macro, o artigo de Carlos Henrique V. Santana toma uma experiência de governo (Antonio Balbino, Bahia, anos 50) para investigar os bloqueios institucionais e hegemônicos colocados para impedir o avanço da modernidade na periferia. O artigo deriva conhecimento para a análise da revolução passiva brasileira e o papel desempenhado nesta pelas elites intelectuais periféricas.

Na área do Estado e sua redefinição, a **O&S** traz a contribuição de Marco Aurélio Ruediger e Maria Sonalba L. Leitão que tangem seu estudo às agências regulatórias brasileiras. O quadro teórico adotado refere-se à chamada "Nova administração Pública" e os autores identificam uma certa dissonância entre o quadro teórico e realidade das agências reguladoras, lançando, assim, conhecimento sobre um aspecto central do processo de reordenamento do Estado no Brasil.

A questão, estratégica da mídia no processo de dominação recebeu o interesse de Adriano Jonas Almeida e Gilberto W. Almeida que analisam como a mídia tornou-se um instrumento de dominação das forças oligárquicas tradicionais. Isto ficou patente na forma como foi enfrentada a administração de Lídice da Mata, prefeita de Salvador (1992/96) por estas forças dominantes.

Um último grupo de artigos congrega trabalhos sobre pequenos negócios. Começamos com a contribuição de Alexandra Bunchaft e Sônia M. G. Gondim que recortam uma cooperativa de costureiras em Salvador como objeto de análise e como possibilidade de enfrentamento da exclusão social no mundo da globalização. O estudo volta-se para as mudanças nas relações laborais e ao estabelecimento de relações horizontais de trabalho entre as participantes da cooperativa, ao contrário da lógica capitalista. A investigação baseou-se em mapas cognitivos para apreender os significados da identidade organizacional e retirar o significado da cooperativa em suas diversas dimensões.

O trabalho de Rivanda Meira Teixeira e Alison Morrison vem da área de turismo, observando e analisando o desempenho de pequenos negócios no setor hoteleiro no Estado de Sergipe. O estudo assenta-se na perspectiva da natureza complexa e multidimensional que marca o desempenho das empresas investigadas, bem como analisa relações importantes entre a natureza econômica dos empreendimentos e os estilos de vida de seus responsáveis.

Fecha-se este bloco com a investigação de Dirk Michael Böhe e Karen Menger da Silva sobre redes empresariais de pequenas e micro empresas em Novo Hamburgo (RS), no ramo de padarias e confeitarias, visando identificar as barreiras para o crescimento horizontal das redes. O referencial teórico alicerça-se na governança de redes e sua expansão que é confrontada com a especificidade da realidade observada.

Este número da **O&S** encerra-se com o que estamos chamando de *Documento Institucional*, uma nova seção que visa expor investigações feitas em instituições de ensino sobre questões pertinentes à sua competência e lógica. Traz, este número da **O&S**, a análise efetuada por Francisco L.C. Teixeira e Fátima Regina Oliveira, que investigaram

como os alunos egressos do NPGA - Escola de Administração da UFBA, avaliam a formação recebida e seus efeitos sobre a carreira. O estudo foca a atuação profissional dos egressos e sua inserção e desempenho e ainda busca aproveitar esse conhecimento para a avaliação CAPES. Esta seção, avisamos, está aberta para receber contribuições de outras instituições dada a pluralidade habitual de nossa publicação, o que pode resultar em uma salutar troca de experiências.

Aproveitamos para registrar que a O&S com este exemplar alcança a marca de 30 números publicados, o que, para nós, é motivo de júbilo e certamente para todos que têm contribuído com a Revista tornando-a a referência que representa na área.

Desejamos a todos uma boa leitura e estamos, como sempre, abertos ao diálogo para troca de experiências e debate de sugestões.

Prof. José Antonio Gomes de Pinho  
Editor – jagp@ufba.br

# Artigos





# EM BUSCA DE UMA ABORDAGEM INTEGRATIVA DO CONHECIMENTO ORGANIZACIONAL

Jorge Augusto de Sá Brito e Freitas \*  
Sergio Proença Leitão \*\*

## RESUMO

Contribuições sobre a gestão de conhecimento e a aprendizagem organizacional para uma estratégia organizacional sustentável têm suscitado interesse crescente nos últimos anos. No entanto, a corrente tradicional desses estudos e a teoria da firma baseada no conhecimento não possibilitam uma perspectiva mais ampla e integradora do problema. Este ensaio sumaria conclusões de um levantamento bibliográfico sobre a importância das técnicas de compartilhamento de conhecimento tácito, sobre o papel das comunidades de prática no estímulo à transferência do conhecimento e sobre o uso da narrativa das histórias organizacionais como veículo de transferência, todas reproduzindo o enfoque dominante sobre o conhecimento organizacional. E sugere uma abordagem alternativa, integradora, a partir da biologia cognitiva e das redes de comunicação e das estruturas de significados a ela associadas.

## ABSTRACT

Contributions about knowledge management and organizational learning towards a sustainable organizational strategy have been arousing increased attention in recent years. However these mainstream studies and the knowledge-based theory of the firm do not enable a more comprehensive and integrative perspective of the problem. This academic essay summarizes the conclusions of a bibliographic research about tacit knowledge sharing techniques, the role of the communities of practice in fostering knowledge transference and about the uses of organizational storytelling as a knowledge transference vehicle, reproducing the main approach to organizational knowledge. It suggests an alternative integrative approach, founded on cognitive biology and on its communication networks and structures of meaning.

\* Consultor de empresas e doutorando IAG/ PUC-Rio

\*\* Prof. IAG/ PUC-Rio

## INTRODUÇÃO

A perspectiva estratégica 'baseada em recursos', tão em voga nas duas últimas décadas, enfatizou a idéia de que a vantagem competitiva das organizações deriva de suas competências distintivas. Uma de suas vertentes contemporâneas atribui a essência dessas competências à criação e aplicação do conhecimento. Entretanto, a criação exige conhecimento especializado, enquanto a aplicação demanda diversidade de conhecimento (Grant, 2002).

A superação dessa limitação exige uma abordagem integrativa. No entanto, a teoria da firma baseada no conhecimento, em seu estado atual, ainda é fragmentada, heterogênea e sem acordo quanto aos princípios básicos que a orientam. Está presa ao paradigma funcionalista, com uma visão instrumental e reducionista do fenômeno "conhecimento"; portanto, precisa ampliar seu escopo e melhor definir seu foco.

A incorporação de novas contribuições requer uma fundamentação epistemológica mais abrangente, em que fique ressaltada a relação intrínseca entre conhecer, aprender e mudar, que são processos centrais à vida coletiva (Maturana e Varela, 2001). Ao enfocar essa unicidade, é preciso dar mais atenção à interpenetração do que é explícito e tácito no conhecimento, quando se chega a esse nível de análise. Ademais, o lado tácito do conhecer não tem sido suficientemente investigado (Sternberg et al., 2000), apesar de ser considerado relevante para a consecução e a preservação de vantagem competitiva. Enfatizam-se, também, os aspectos relacionados à transferência interpessoal desse conhecimento, deixando-se de lado outros aspectos como, por exemplo, o caráter "conservador" que ele pode assumir, dificultando os processos de aprendizagem e mudança.

O gerenciamento das conversações, no qual a utilização de metáforas, o diálogo e a narrativa assumem papel relevante, tem sido visto como um importante habilitador da criação de conhecimento (von Krogh et al., 2000). Nessa linha, tem aumentado a voga de certos instrumentos gerenciais, como as comunidades de prática e a narrativa de estórias ('storytelling') organizacionais. Cabe examinar se o reducionismo funcionalista, ao desconsiderar a inserção do conhecimento e da aprendizagem, desligados da mudança, em um contexto mais amplo da comunicação, entendida como processo simbólico de interação pessoal (Krone et al., 1987), não está estreitando sua compreensão.

Este ensaio discute, na perspectiva da biologia cognitiva, as limitações epistemológicas da gestão do conhecimento e sugere uma linha de investigação que integre aprendizagem, conhecimento e mudança na gestão das organizações. Vejamos, na seção seguinte, como os instrumentos de gestão a que nos referimos são vistos pela corrente dominante.

## REVENDO A CORRENTE DOMINANTE

### TRANSFERÊNCIA DE CONHECIMENTO E CONHECIMENTO TÁCITO

Não há consenso na literatura sobre como se dá a transferência de conhecimento, o que enseja várias taxonomias, notadamente em função do ângulo de análise escolhido. Um modelo interessante, porém insuficiente, é proposto por Sveiby (2000), ao examinar nove possibilidades de transferência de conhecimento, combinando, em uma matriz 3 por 3, três famílias de ativos intangíveis - competência individual, estrutura interna e estrutura externa -, cujas células identificam os diversos tipos de transferência de conhecimento, a saber: 1) entre competências individuais; 2) da competência individual para a estrutura externa; 3) da estrutura externa para a competência individual; 4) da competência individual para a estrutura interna; 5) da estrutura interna para a competência individual; 6) dentro

da estrutura interna; 7) dentro da estrutura externa; 8) da estrutura externa para a interna; e 9) da estrutura interna para a externa.

A competência individual reúne a cognição, as habilidades e as atitudes dos indivíduos. A estrutura interna inclui os processos, as normas, a organização informal, as redes internas e a cultura organizacional. A estrutura externa remete ao relacionamento com clientes, fornecedores e outras partes interessadas fora das fronteiras organizacionais. Abaixo resumiremos os nove tipos de transferência.

As transferências de conhecimento entre indivíduos implicam confiança (Adler, 2001), o que pode ajudar ou impedir o compartilhamento do conhecimento tácito (Snowden, 1998). Algumas empresas projetam intencionalmente espaços que enfatizam a interação ao vivo, ou então programas de rodízio de pessoal, de modo a expor seus colaboradores ao conhecimento tácito possuído por seus pares. Wallace (2001) recomenda o uso de equipes multifuncionais para melhorar a solução coletiva de problemas e reitera a importância dessa forma de comunicação face a face.

Na transferência dos indivíduos para a estrutura externa estão englobadas tanto a realização de seminários para clientes como ações menos formais de ajuda aos clientes para que eles aprendam sobre os produtos e serviços da organização, bem como a possibilidade de estágios em clientes, com vistas a melhor conhecer suas necessidades.

No terceiro tipo, que vincula a estrutura externa à competência individual, sobressai o estabelecimento e manutenção de relações pessoais entre os colaboradores e pessoas externas à organização, sejam elas clientes, fornecedores ou membros da comunidade. Esse relacionamento propicia a captação de novas idéias, outras experiências, novo conhecimento técnico e 'feedback' sobre a organização. Dawson (2000) aponta para a importância desse tipo de transferência, embora os recentes escândalos entre empresas, suas auditorias externas e seus bancos credores mostrem a frágil linha divisória entre conluio e genuíno intercâmbio de conhecimento.

A transferência de conhecimento da competência individual para a estrutura interna, através do uso de intranet e bancos de dados, é frequentemente vista como o principal meio de tentar capturar o conhecimento tácito individual.

A transferência de conhecimento da estrutura interna para os indivíduos é feita por processos de aprendizagem baseados na ação e pelo uso de simulações e ambientes interativos de aprendizagem por via eletrônica ("e-learning"). A experimentação ajudaria os indivíduos a ter um conhecimento mais profundo dos processos organizacionais e a moldar suas habilidades e o saber fazer ('know how') individual (Nonaka et al., 2000).

A transferência do conhecimento dentro da estrutura externa ocorre pelo estímulo a parcerias e alianças (Doz e Hamel, 1998; Spekman et al., 2000).

No que tange a transferir conhecimento da estrutura externa para a interna, isso pode ser viabilizado pela capacitação dos centros de atendimento para interpretar queixas e sugestões de clientes, bem como pela criação de alianças com fornecedores para gerar idéias de novos produtos e serviços.

A transferência de conhecimento da estrutura interna para a externa configura-se nas extranets e na concretização de negócios por via eletrônica ("e-business").

O último tipo - a transferência de conhecimento dentro da estrutura interna - contempla a construção de sistemas integrados de informação e na melhoria do arranjo físico dos ambientes de trabalho.

Apesar de Sveiby (2000) concluir que a maximização da criação de valor em uma perspectiva baseada no conhecimento depende de uma estratégia coerente e coordenada, parece-nos difícil que isso aconteça se prevalecer uma visão analítica e segmentada - muito presente em seu quadro de referência - em detrimento de um esforço de síntese.

Essa classificação suscita questionar o papel da tecnologia de informação (TI) em alguns dos tipos de transferência de conhecimento, haja vista a TI ser

importante coadjuvante nos processos de gestão de conhecimento, mas não o seu cerne. Ver a TI como o centro do 'sistema planetário' do conhecimento implica não apenas reduzir o conhecimento à informação (Allee, 1997), mas também descarta a dimensão social do conhecimento, em que a interação humana tem importância estratégica, notadamente no compartilhamento do conhecimento tácito (Skyrme, 2000).

Essa compreensão parcelada tem sido percebida pela corrente dominante dos estudos de gestão de conhecimento e de aprendizagem organizacional. Contudo, a resposta tem, quase sempre, como ponto de partida a distinção entre tácito e explícito - hoje vista como 'banalidade' (Despres e Chauvel, 2000) - a ela se adicionando novas dimensões, instâncias e construtos, como veremos a seguir.

## AGREGANDO NOVAS DIMENSÕES, MAS NÃO VENDO O TODO

A procura de uma visão mais geral tem geralmente adotado o caminho falacioso de modelos teóricos que combinam duas dimensões, inicialmente dicotômicas, produzindo matrizes 2 x 2 e rotulando seus quadrantes (p. ex., Snowden, 1998). Ou então, são propostas matrizes bidimensionais, mas com diferentes níveis e gradações - 2 x 3 em Inkpen e Dinur (1998); 2 x 4 em Hedlund (1994); ou 5 x 8 em van Buren (1999) - sem que possam, com isso, melhor elucidar o todo do conhecimento organizacional. Tais modelos bidimensionais ainda são uma aproximação rudimentar da questão.

A proposta teórica fica menos pobre quando se robustece o modelo com aportes múltiplos. Lam (2000), por exemplo, procura integrar atividades de aprendizagem, em nível micro, com formas organizacionais e instituições societais, em nível macro, o que permite mostrar que o conhecimento é influenciado pelo contexto institucional mais amplo. Com isso, tenta articular os níveis cognitivo, organizacional e societal do conhecimento. O cognitivo aparece na dimensão epistemológica (tácito/explicito); o organizacional aponta como princípios de organização que afetam a estrutura de coordenação e essa, por sua vez, molda a dimensão ontológica (individual/coletivo). No âmbito da sociedade, as instituições sociais - notadamente o sistema educacional e de treinamento - moldam a constituição social do conhecimento, estabelecendo bases de qualificação, *status* e delimitações dos cargos.

A combinação inicial da dimensão epistemológica (tácito/explicito) com a ontológica (individual/coletivo) desemboca nos quatro tipos de conhecimento de Blackler (1995). O primeiro é um conhecimento entranhado no cérebro ("embrained"), individual e explícito, dependente das habilidades conceituais e cognitivas de cada um. Formal, representa bem o conhecimento científico tradicional, com *status* privilegiado na cultura ocidental. O segundo é o conhecimento incorporado ("embodied"), na confluência do individual com o tácito, específico a um contexto e apresentando forte componente automático e independente do processo decisório consciente. O terceiro tipo é o conhecimento codificado ("encoded"), coletivo e explícito, apresentado através de signos e símbolos, consubstanciado em regras escritas, planilhas e desenhos, gerando padrões previsíveis de comportamento que facilitam o controle nas organizações e que, por ser simplificado e coletivo, não consegue captar e preservar o julgamento dos indivíduos. Por fim, o quarto tipo é o conhecimento incrustado ("embedded"), coletivo e tácito, contextual e disperso, abrangendo normas e crenças compartilhadas na organização, presente nas comunidades de prática (CdPs).

A engenhosidade do modelo consiste em correlacionar, em uma segunda etapa, esses quatro tipos de conhecimento originalmente propostos por Blackler (1995) a três dos tipos organizacionais ideais de Mintzberg (1979) - burocracia profissional, burocracia maquinista e adhocracia operante - e ao tipo que Nonaka e Takeuchi (1997) descrevem como o das organizações japonesas (organização de forma 'J'). Para tal, Lam monta outra matriz bidimensional 2 x 2, tendo como

dimensões o 'agente do conhecimento' e a 'padronização do trabalho'. Os agentes do conhecimento são o indivíduo, em sua busca pela autonomia; ou a organização, procurando exercer e manter o controle. Quanto à padronização do trabalho, exprime-a, em função de seu grau, em alta ou baixa.

Daí resultam: a) a burocracia profissional, em que predominam os indivíduos como agentes do conhecimento e há alta padronização do trabalho; b) a burocracia maquinista, com a primazia da organização no agenciamento do conhecimento e em que há também alta padronização do trabalho; c) a adhocracia operante, com os indivíduos prevalecendo como agentes de conhecimento em um ambiente organizacional de baixa padronização do trabalho; e d) a organização de forma 'J', cuja organização toma a frente no agenciamento do conhecimento em ambiente de baixa padronização.

Assim, o conhecimento entranhado no cérebro prevalece na burocracia profissional; o codificado, na burocracia maquinista; o incorporado, na adhocracia operante; e o incrustado, na organização de forma 'J'.

Examinando mais de perto o conhecimento tácito, Lam (2000) ressalta que a burocracia maquinista procura controlá-lo e minimizá-lo. A burocracia profissional o circunscreve nos limites da especialização individual, fazendo com que sua transferência seja inibida pelos silos funcionais. A adhocracia operante gera muito conhecimento tácito, em função da ênfase na experimentação e na solução interativa de problemas, mas não tem pleno êxito em acumulá-lo, em função da fluidez da estrutura organizacional. Por fim, a organização de forma 'J' tem capacidade superior de mobilização e de acumulação de conhecimento tácito, permitindo conciliar a estrutura orgânica com a hierarquia formal e uma organização social estável.

Na terceira etapa de agregação, são trazidos a lume aspectos externos da sociedade, também a partir de matriz bidimensional, usando as dimensões "oportunidade de carreira" (exógena, no mercado de trabalho; ou endógena, restrita à organização em que o indivíduo se insere) e o grau - alto ou baixo - de formalização do sistema educacional e de treinamento. Surgem, então, quatro tipos de influências societais sobre as organizações, por via laboral: a) o modelo profissional, com carreira exógena e grau elevado de educação formal; b) o modelo burocrático, com carreira endógena e também com grau elevado de educação formal; c) o modelo de comunidade ocupacional, com carreira exógena, porém com baixo grau de formalização do sistema educacional; e d) o modelo da comunidade organizacional, com carreira endógena e baixo grau de formalização do sistema educacional.

As correlações que daí surgem ligam a burocracia profissional com o modelo profissional; a burocracia maquinista perfilhando o modelo burocrático; a adhocracia operante interagindo com o modelo de comunidade ocupacional; e a organização de forma 'J' se identificando com o modelo de comunidade organizacional.

No modelo profissional, a aprendizagem é mais estreita, inibindo a inovação; no burocrático, a aprendizagem é superficial e a inovação é limitada. Na comunidade ocupacional, há aprendizagem dinâmica e inovação radical; na comunidade organizacional, viceja a aprendizagem cumulativa e incremental.

Embora esse modelo procure ser mais abrangente, ainda deixa a desejar em alguns aspectos. Primeiramente, apesar de correlacionar três camadas de matrizes bidimensionais, um exame atento verifica que a superposição de camadas não forma um todo orgânico. Além disso, as diversas matrizes fazem apelo a dicotomias binárias que conduzem a se olhar as dimensões e construtos sob a forma de 'preto ou branco', quando devem ser vistos como 'gradações de cinza'. Assim, por exemplo, carreiras podem ser predominantemente (e não exclusivamente) endógenas ou exógenas; ou muitas organizações não seguem um único tipo organizacional, como observado por Mintzberg (1979).

Não é de estranhar, pois, que Despres e Chauvel (2000), ao resenham os grandes temas da gestão do conhecimento, apontem que, apesar da multiplicidade de modelos, o único consenso é de que eles continuam sendo visões parciais.

Essas lacunas, oriundas da tentativa de alcançar o todo pela superposição de dimensões e conceitos e de criar modelos operacionais para os executivos

“gerirem” o conhecimento, mostram a necessidade de alternativa para se examinar o conhecimento a partir do todo e de considerá-lo uno, vinculado à vida e à ação (Capra, 2002; Maturana, 2001; Maturana e Rezepka, 2000).

Essa união inextricável entre conhecimento, ação e vida passa necessariamente pelo exame, ainda que sucinto, de como a comunicação humana propicia tal desiderato, já que está sempre presente na criação, uso e transferência do conhecimento.

## ○ GERENCIAMENTO DAS CONVERSÇÕES

Parte do interesse suscitado pelo conhecimento organizacional, a partir de meados da década passada, deve-se à difusão do modelo SECI (socialização; externalização; combinação; internalização) de Nonaka e Takeuchi (1997). As quatro fases da conversão de conhecimento são, na verdade, produto da articulação, também em matriz 2 x 2, dos elementos tácitos e explícitos do conhecimento destacados por esses autores. Para conciliar essa visão estática com a constatação do conhecimento ser essencialmente um processo, propõem seu modelo como uma espiral, pois há uma quinta fase, de difusão interativa do conhecimento (“cross-leveling knowledge”), quando o conhecimento tácito é novamente espreado pela organização, só que em nível mais elevado.

Embora reconheçam, em algumas passagens, a impossibilidade prática da cisão proposta entre tácito e explícito, Nonaka e Takeuchi (1997) parecem ter caído na sua armadilha reducionista, principalmente quando não conseguem estabelecer os caminhos para operacionalizar a criação do conhecimento organizacional. Na tentativa de ocupar esse vácuo, von Krogh et al. (2000) sugerem cinco habilitadores, com vistas a auxiliar o compartilhamento do conhecimento e a derrubar barreiras de comunicação. Tais habilitadores seriam atividades deliberadas, planejadas e conduzidas pelos escalões executivos; ou, então, ações emergentes, nascidas seja de conseqüências inesperadas das atividades deliberadas, seja de uma visão ‘a posteriori’ de que algo contribui para a criação de conhecimento. As atividades recomendadas como habilitadores são: 1) instilar uma visão do conhecimento; 2) gerenciar conversações; 3) mobilizar ‘ativistas’ do conhecimento; 4) criar um contexto adequado; e 5) globalizar o conhecimento local.

Ao examiná-las, vê-se que todas têm um cerne comum: a comunicação e a interação humana. Instilar uma visão do conhecimento é um chamado à responsabilidade dos escalões executivos, para que ajam com o mesmo empenho e preocupação de quando se propõem a introduzir em toda a organização uma visão da missão e dos valores organizacionais. Mobilizar ‘ativistas’ é engajar indivíduos, independentemente de nível hierárquico, na promoção e difusão do conhecimento, na propagação da fé no conhecimento. Globalizar o conhecimento local é fazer a difusão interativa do conhecimento ultrapassar barreiras geográficas. Em todas elas, o que sobrepõe é a comunicação humana, notadamente - mas não exclusivamente - na interação face a face.

Um habilitador - o gerenciamento das conversações - desempenha papel singular na medida em que afeta todas as fases da criação do conhecimento organizacional. Além de promover a melhoria do relacionamento interpessoal, esse ‘primus inter pares’ neutraliza a desconfiança e o medo, reduzindo as barreiras impeditivas da criação do conhecimento. O gerenciamento das conversações é, pois, uma poderosa alavanca a serviço da confiança, que, como vimos em Sveiby (2000), está na raiz da transferência do conhecimento entre indivíduos e é, portanto, elemento vital na construção social do conhecimento (Adler, 2001).

Outro habilitador - a criação de um contexto adequado - pode ser útil para gerenciar as conversações dentro e fora das fronteiras organizacionais, abrangendo idéias de espaço físico, virtual e mental, como no conceito japonês do ‘ba’, pois, segundo Nonaka et al. (2000), ele fornece o contexto que interpreta a informação, fazendo-a transformar-se em conhecimento.

Neste ponto, há-de se reconhecer que não se pode examinar o conhecimento, acreditando ser ele socialmente construído, se o isolarmos dos fenômenos da mudança e da comunicação, ponto ressaltado por von Krogh e Grand (2002), que consideram a necessidade de um novo conceito de mudança como uma das condições para o avanço de uma teoria organizacional baseada no conhecimento.

Examinando as conversações com olhar crítico e reforçando a visão de que o conhecimento socialmente construído não pode ser isolado de seu contexto, estamos com Ford e Ford (1995), que propõem a comunicação como um contexto em que a mudança - e, portanto, o conhecimento - ocorre. Na mesma linha, Allee (2003) ressalta a importância do afeto e das emoções, lembrando que as conversações não podem ser confundidas com a mera discussão e que urge situá-las em espaços que propiciem uma genuína inteligibilidade ("sensemaking"), como proposto por Brown e Issacs (2001).

Destarte, não parece plausível discutir o conhecimento socialmente construído sem aflorar a questão das comunidades de prática (CdPs) e da narrativa de estórias organizacionais, notadamente sob uma perspectiva de comunicação que privilegie a linguagem e o simbólico (Krone et al., 1987).

## COMUNIDADES DE PRÁTICA E A CONSTRUÇÃO SOCIAL DO CONHECIMENTO

O compartilhamento do conhecimento tácito está enraizado em qualquer comunidade, modelando parcialmente a memória coletiva que permite aos membros do grupo reforçar relacionamentos, assimilar recém-chegados e lidar com as saídas.

O desenvolvimento e o cultivo das comunidades de prática (CdPs) aparece em primeiro lugar dentre os mais importantes fatores de sucesso no progresso das iniciativas de gestão do conhecimento, segundo pesquisa de Harkins et al. (2000).

Para compartilhar conhecimento tácito, alguns autores argumentam que o grupo necessita ser relativamente pequeno, de modo a criar micro-comunidades em que, através da comunicação face a face, os membros se conheçam melhor e fiquem mais à vontade para aceitar novas formas de comportamento. Tal limitação de número vem sendo progressivamente dilatada, graças a novas formas de interação à distância. Isso continua valendo mesmo quando as organizações aumentam de tamanho, de complexidade e de abrangência geográfica.

As CdPs são "grupos de pessoas que compartilham uma preocupação, um conjunto de problemas ou uma paixão a respeito de um assunto e que aprofundam seu conhecimento e sua perícia nessa área através de interação permanente" (Wenger et al., 2002: 4). Ao ser membro de uma CdP, o indivíduo adquire um sentido contextual de identidade pelo fato de se relacionar como unidade frente à comunidade como um todo (Wenger, 1998), e esse sentido de identidade modela o processo de aprendizagem.

As CdPs emergem de um campo relacionado a um interesse ou a uma tarefa, atraindo membros voluntários. Embora o engajamento e a ação em CdPs seja geralmente através de comunicação face a face, Hildreth et al. (2000) afirmam que outros meios servem como mecanismos de apoio em CdPs distribuídas, principalmente na difusão interativa de conhecimento nas multinacionais e nas grandes empresas nacionais, o que reforça, como vimos, seu papel na criação de conhecimento.

Além de enriquecer a aprendizagem individual e aumentar a motivação dos membros para aplicar o que aprenderam, as CdPs criam valor através de diferentes modos (Lesser e Storck, 2001; Wenger et al., 2002), tais como:

- Aumento da agilidade de uma hierarquia organizacional lenta em uma economia com grande velocidade de mudança.
- Alternativa para lidar com problemas organizacionais desestruturados, ocupando espaços "em branco".

- Meio eficaz de compartilhar conhecimento além das fronteiras organizacionais tradicionais.
- Auxílio para desenvolver e manter a memória organizacional de longo prazo.
- Ligação entre bolsões locais de perícia e profissionais isolados.
- Coordenação de atividades e iniciativas isoladas que remetem a um mesmo domínio do conhecimento.

À luz da teoria do capital social, as CdPs influenciam o desempenho organizacional através do desenvolvimento e da manutenção do capital social entre os membros da comunidade. Essa influência pode partir dos indivíduos (Baker, 2000) ou da própria organização (Cohen e Prusak, 2001).

Nahapiet e Ghoshal (1998) definem o capital social como o total dos recursos reais e potenciais que estão disponíveis na rede de relacionamentos processados por um indivíduo ou unidade social e nele identificam três dimensões: a) estrutural - os indivíduos percebendo-se como parte de uma rede; b) relacional - um sentido de confiança que se espalha por essas ligações; e c) cognitivo - os membros da rede devem ter um interesse comum ou compartilhar uma compreensão comum das questões com que se defronta a organização.

Vistas pelas lentes da dimensão estrutural do capital social, as CdPs podem ser percebidas como indivíduos conectados a outros, através de canais que reduzem o tempo e o investimento necessários para reunir informação. Entre as técnicas usadas para atender a essa dimensão, Lesser e Storck (2001) enfatizam as reuniões face a face e as soluções informatizadas para facilitar a localização e o contato entre os membros. No entanto, embora os recém-chegados possam se sentir mais à vontade em CdPs mediadas pela tecnologia da informação, sua socialização é prejudicada (Ahuja e Galvin, 2003).

A dimensão relacional gira em função de quatro elementos: obrigações, normas, identificação e confiança. As reuniões face a face são úteis porque capacitam os indivíduos a desenvolver empatia, em função de percalços e vicissitudes em comum.

No tocante à dimensão cognitiva, três pontos chamam a atenção, porque ligam as CdPs com a narrativa, as metáforas e as histórias organizacionais. Primeiro, o uso de uma linguagem comum inclui a linguagem, mas vai além dela, abrangendo acrônimos, sutilezas e premissas subjacentes (Lesser e Storck, 2001). Em segundo lugar, a idéia de um contexto comum também pode ser estendida ao uso de narrativas curtas ou histórias que permitam aos indivíduos fazer sentido de seu atual ambiente de trabalho e de seu papel relativo nele, endereçando, assim, a questão da inteligibilidade ('sensemaking') nas organizações (Weick, 2001). Finalmente, as CdPs agem como mecanismo comum para estruturar e compartilhar a memória coletiva de seus membros, funcionando como repositório estruturado de diversas formas de capital intelectual.

Vale mencionar que o enfoque dessa dimensão cognitiva não é a dos processos individuais da psicologia cognitiva, mas, ao contrário, parte da premissa que todo o conhecimento é inerentemente social e que o conhecimento individual é derivado de um ordenamento cognitivo coletivo (Porac et al., 1996), já que todo ser humano é um ser coletivo (Maturana, 2001; Maturana e Rezepka, 2000).

Seguindo essa linha, McElroy (2002,2003) propõe a revisão da taxonomia tradicional da teoria do capital intelectual, defendendo a importância do capital social de inovação como "um processo social auto-organizado onde indivíduos e grupos colaboram mutuamente para resolver problemas através da formulação, avaliação e adoção de novas propostas de conhecimento" (2003: 174), em que cita explicitamente o papel das comunidades de prática. Vale notar, também, que McElroy apela para uma terminologia biológica, defendendo, por exemplo, a relevância de uma embriologia do conhecimento, baseada nos sistemas adaptativos complexos.

Com o fim dos vínculos tradicionais de lealdade organizacional, a mobilidade aumentada exige assimilar rapidamente os recém-chegados à organização, criando um ambiente onde possam aprender não só os aspectos técnicos, mas também as peculiaridades de seus cargos. Com isso, identificam seus colegas mais experientes e desenvolvem relações de mentoria reciprocamente úteis (Swap et al., 2001).



Essa faceta especial das CdPs - de veículos valiosos para a criação de narrativas compartilhadas - pode ser usada para transferir conhecimento tácito, como reconhecem Wenger et al. (2002), endossando o argumento de Cohen e Prusak (2001) de que toda transferência de conhecimento implica algum compartilhamento de conhecimento tácito. O vínculo entre CdPs e as narrativas compartilhadas é reforçado por Nahapiet e Ghoshal (1998), ao afirmarem que os mitos, as histórias e as metáforas fornecem meios poderosos para as CdPs criarem, intercambiarem e preservarem significados.

As CdPs ajudam a identificação de colegas com conhecimento especializado que podem fornecer a melhor e mais rápida resposta ao problema de um cliente. O Banco Mundial desenvolveu toda a sua iniciativa em gestão do conhecimento a partir de um núcleo focado em CdPs e nas narrativas de histórias organizacionais (Denning, 2001). Isso é especialmente apropriado quando a perícia está separada pela distância, por fusos horários e pelas fronteiras organizacionais (Wenger et al., 2002).

As CdPs ajudam os indivíduos a construir sua reputação como especialistas de conteúdo e como colegas que estão dispostos a ajudar seus pares (Lesser e Storck, 2001). São, portanto, uma fonte para identificação de talentos, o que é útil para a gestão estratégica em uma era em que a colaboração e a perícia são muito importantes.

Por outro lado, as empresas procuram evitar a disseminação do conhecimento tácito para além de suas fronteiras. Isso é particularmente significativo no caso das comunidades de prática, porque os profissionais geralmente as criam espontaneamente, muitas vezes com escasso patrocínio da cúpula e, dependendo de suas ramificações, é quase impossível limitar o conhecimento tácito às barreiras organizacionais.

Embora a evolução das CdPs possa ser descrita como um modelo de ciclo de vida (Wenger et al., 2002), cujas comunidades podem amadurecer e se dissolver ao longo de qualquer estágio depois de sua formação inicial, alguns pesquisadores ressaltam que a intensidade da participação pode afetar a evolução das CdPs, fazendo-as estagnar em certo estágio; ou recuar ou avançar entre estágios; ou manter algumas características de um estágio quando elas estão basicamente em outro; ou, ainda, dar uma parada em um estágio e, de repente, pular para outro (Gongla e Rizzuto, 2001). A participação nas CdPs mediadas pela tecnologia da informação também afeta o conhecimento pela existência ou não de enclaves que estão mais a salvo da dominação política da organização (Hayes e Walsham, 2001).

Se a comunidade de prática é um 'locus' privilegiado para a construção social do conhecimento, um veículo importante de comunicação dessa 'aprendizagem comunal' (Allee, 2003) é representado pela narrativa de histórias na organização.

## AS ESTÓRIAS NA REDE DE COMUNICAÇÃO ORGANIZACIONAL

Histórias são "narrativas com enredos e personagens, gerando emoção no narrador e na audiência, através de uma elaboração simbólica" (Gabriel, 2000). Uma história organizacional é "uma narrativa pormenorizada de ações gerenciais passadas, de interações entre pessoas ou de outros eventos ocorridos dentro ou fora da organização que são comunicados em uma organização" (Swap et al., 2001).

As histórias e as narrativas de histórias organizacionais estão na encruzilhada da teoria organizacional com a psicologia cognitiva em, pelo menos, uma questão: a aprendizagem informal, conceituada como a aprendizagem que é predominantemente experiencial e não institucional (Marsick et al., 1999). Essa aprendizagem informal remete a três aspectos com fundamentos teóricos na psicologia cognitiva: a aprendizagem incidental, a memória e o desenvolvimento da perícia (Swap et al., 2001). Essa vertente da aprendizagem informal, suscitada pelas histórias organizacionais, vincula-se a uma visão do conhecimento tácito a partir dos

processos cognitivos individuais que nos parece excessivamente estreita, remetendo a perspectivas da comunicação menos ricas do que as alicerçadas na linguagem e no significado.

Por outro lado, Denning (2001) enfatiza o papel das estórias, consideradas como o melhor meio de captar e transferir o conhecimento tácito, porque integram a informação contextual de modo holístico e, assim, prevalecem sobre métodos puramente conceituais ou procedimentais. Boyce (1996), por sua vez, mostra como a narrativa das estórias organizacionais auxilia a inteligibilidade.

O interesse atual pela mentoria e pelo 'coaching' chama a atenção para o papel da narrativa de estórias. Ibarra (2000) argumenta que os profissionais juniores mais bem sucedidos reportaram a existência de um colega que lhes contou estórias sobre o negócio e a empresa e que isso os ajudou bastante.

Como as estórias são mais vívidas, envolventes e relacionadas à experiência pessoal, ficam mais fortemente na memória e recebem mais crédito. Os pormenores contextuais codificados nas estórias transformam-nas em bons veículos de conhecimento tácito, muito embora o que esteja codificado não venha a corresponder inteiramente à intenção do narrador (Denning, 2001; Swap et al., 2001).

Se uma estória bem concebida sustenta as declarações explícitas da empresa, cria forte comprometimento. Se, pelo contrário, entra em conflito com essas declarações, a moral tácita veiculada na estória pode vir a se sobrepor à mensagem "oficial" da organização. Por isso, estórias com mensagens negativas muitas vezes não podem ser substituídas por outras com mensagens positivas (Neuhauser, 1993). Assim, a permanência do impacto das estórias com mensagens negativas depende de quão vívidas e poderosas forem elas, independentemente de estarem distantes no tempo ou não. Esse ponto é reafirmado e ampliado por Ford et al. (2002) ao discutir as conversações de fundo que alicerçam os discursos de resistência à mudança.

Em que pesem alguns avanços recentes, resenhados nesta seção, o conhecimento organizacional, para assumir a plenitude de sua importância estratégica, ainda está a demandar uma visão mais holística.

## À PROCURA DE UMA PERSPECTIVA INTEGRATIVA

A literatura examinada tende a considerar as CdPs e as narrativas de estórias organizacionais como uma importante fonte de vantagem competitiva sustentável, devendo ser consideradas na implementação de estratégias. Sugere que o conhecimento que se tem da formação do conhecimento nas organizações é satisfatório para o seu operar. Todavia, em todas essas contribuições, o fenômeno "conhecimento" tende a ser tratado como um produto, reificado, freqüentemente descontextualizado de suas inter-relações, esquecendo seu caráter de processo e enfatizando apenas sua funcionalidade. A preocupação explícita é em tecnicizá-lo e instrumentalizá-lo, de forma acrítica, visando à gestão e ao controle da ação organizacional. Essa tradicional forma de examinar problemas organizacionais tem trazido contribuições, mas também impõe perdas cognitivas. Ademais, pode estar criando, como diz Prange (2001), uma selva cada vez mais densa e impenetrável, como já ocorre nos estudos sobre aprendizagem. Pode ser desejável conhecer melhor a natureza do conhecimento que temos da gestão do conhecimento, afastando-nos um pouco do "sistema cognitivo" vigente para buscar uma nova compreensão. No conhecido dizer do biólogo e antropólogo Gregory Bateson, é preciso compreender o nosso compreender para irmos mais a fundo no que se quer conhecer.

Um primeiro esforço no sentido de enriquecer a compreensão do fenômeno "conhecimento organizacional", em suas várias manifestações, é ampliar o escopo de análise, pois não se deve dissociar o conhecimento da aprendizagem e da mudança, por serem fenômenos ontologicamente associados, como antes sugerimos. Na realidade, o objetivo da gestão do conhecimento é implementar alguma forma de mudança, via aprendizado, como uma estratégia sustentável. E para

isso é preciso inter-relacionar os três processos, em vez de objetivá-los e separá-los como faz a análise funcionalista tradicional. A aprendizagem, por exemplo, vem sendo tratada como um facilitador de mudança, quando aprender já implica mudar, conforme já explicado pela pedagogia construtivista. Para conhecer, aprendo e, ao aprender, mudo.

A biologia cognitiva, para a qual vida é igual a conhecimento, pode trazer outra perspectiva de análise, entendendo-se, primeiramente, que conhecer, aprender e mudar são processos mentais no sentido em que Bateson (1986) os define: um agregado de partes que interagem e que constitui a atividade organizadora dos sistemas vivos. Nessa concepção, mente é um processo e cérebro, uma estrutura neural. Conhecer, aprender e mudar são processos da mesma natureza, localizados no pensar-sentir operado pelo cérebro, em que cognitivo e afetivo, neurofisiologicamente, interagem, constituindo um fenômeno do consciente e do inconsciente humano. Os três constituem um fenômeno bio-psico-social; são interações do plano do pensar-sentir e da linguagem (dos significados), que possibilitam a vida coletiva. Humano e social não são separáveis como o modernismo reducionista supõe e orienta a visão da teoria da firma baseada no conhecimento.

Todo ser humano é um ser coletivo: o que caracteriza o humano só se concretiza na convivência com o outro humano (Maturana e Varela, 2001). Nossa existência saudável só pode ocorrer em um meio social (Maturana, 2001). No processo de conhecer operam premissas e pressupostos de conhecimento que estão associados a valores e crenças. E valores e crenças são influenciados por paradigmas sociais, ideologias e pela estrutura social e de poder que os desenvolve e dissemina. É a dimensão social presente em todo processo de conhecer. Não há como separar, o que é individual do que é social, pois integram uma rede ou estrutura de significados que, na sua dinâmica, não distingue o individual do coletivo. Assim, não parece ter muito sentido a separação costumeira entre conhecimento individual e conhecimento organizacional, pois o conhecimento se forma coletivamente. A separação só se justifica como mero artifício de análise, mas que pode mascarar o que se quer ver como, por exemplo, a origem desse processo de construção social do conhecer e as possibilidades de sua individualização (Leitão e Rousseau, 2003).

Uma teoria integrativa do conhecimento deve obrigatoriamente ser vinculada aos processos de aprendizagem e mudança, porque são um mesmo processo cognitivo-afetivo, o mesmo fenômeno mental.

Ao aceitar essa abordagem, devemos assumir também que os sistemas sociais operam através de redes de comunicação dotadas de um corpo comum de significados, regras comportamentais e um conjunto comum de conhecimentos (Luhman, 1990). As estruturas sociais são as regras de comportamento formais e informais (Capra, 2002). Idéias, pressupostos, valores e crenças, as formas pelas quais o conhecimento se manifesta, são estruturas de significados. Tais estruturas e todos os padrões de organização da rede de comunicações corporificam-se nos indivíduos pertencentes à rede. Na nova ciência da cognição, trazida por Maturana, Varela e Bateson, tal processo mental representa uma interação contínua entre as estruturas de significados, as neurais e outras estruturas biológicas (relações com o corpo humano). Assim sendo, lembra Capra (2002), a produção organizada de textos, tecnologias ou bens é criada com uma determinada intenção e segundo determinado projeto, constituindo-se na corporificação dos significados comuns gerados pelas redes de comunicações sociais. É dessa forma que o complexo conhecimento-aprendizagem-mudança deve ser entendido.

Ao assumir tal postura epistêmica, estamos nos detendo no nível da consciência humana, mas não descartamos que o conhecimento tem ligações com o nível do inconsciente, das emoções primitivas, pré-lingüístico e pré-cognitivo, acessível pela abordagem psicanalítica (Antonacopoulou e Yannis, 2001). Uma abordagem integrativa requer também uma associação dos dois níveis, sobretudo porque o inconsciente é particularmente importante para o entendimento dos processos cognitivo-afetivos de resistência à mudança.

Em tal perspectiva biológica, ideologicamente orientada para as condições ideais de manifestação da vida coletiva, antes de recomendar prescrições de comportamento, precisamos compreender como se desenvolve o processo de conhecimento-aprendizagem-mudança nas redes de comunicações sociais. Isso muda o foco tradicional da gestão do conhecimento, mais preocupado em instrumentalizar mecanismos administrativos, capazes de controlar pessoas e resultados, com frágil sustentação teórica. A obsessão pelo controle acaba por limitar o conhecimento do problema.

A biologia cognitiva diz, ao contrário, que os sistemas vivos, inclusive os organizacionais, enquanto vida coletiva, não podem ser controlados, só perturbados ou influenciados através de impulsos diversos. É um tipo diferente de percepção que levaria a tratar a comunidade de prática, por exemplo, com mais graus de liberdade, enfocando-a como um elemento organizacional altamente flexível, de grande potencial criativo e capacidade de aprendizagem (Capra, 2002). Isso seria conseguido com o estímulo às comunicações informais e o abandono do caráter manipulativo da gestão, bem como por estímulo à autocritica nessas comunidades, pois, nelas, tanto o conhecimento tácito como o explícito podem ter forte viés reprodutivo. Todo o nosso conhecimento se fundamenta no passado e é acumulativo, influenciando o pensar-sentir de todas as coisas. Além disso, para a biologia cognitiva, a forma como conhecemos um fenômeno é que o define como tal. Nosso conhecimento é auto-referente. As CdPs, bem como o aprendizado que as histórias narradas trazem para a organização, são elementos de reprodução cultural e nem tudo que se transmite na cultura é inteiramente saudável para uma vida comunitária criativa.

Maior atenção aos significados que essas formas de transmissão de conhecimento difundem pode desvelar um caráter conservador e inibidor das mudanças, usados muitas vezes de forma manipulativa pela gestão para reprodução de cultura. A presença de uma relação ambígua entre reprodução e criação precisa ser aí melhor estudada. A gestão de conhecimento não se afastou significativamente da preocupação com a dominação e controle, o que é um poderoso inibidor do aprender para conhecer e mudar.

As histórias contadas trazem pressupostos de conhecimento subordinados à estrutura de poder, à ideologia e ao paradigma social dominante. São um componente da política cognitiva, na expressão de Guerreiro Ramos (1981), e isso significa pouca liberdade para a criatividade e para a agilidade que o ambiente de negócios requer.

A literatura aqui repassada tende a valorizar o papel das CdPs e das histórias na transmissão do conhecimento e no estabelecimento de vantagens competitivas sem que discuta, mais atentamente, a natureza do conhecimento que elas reproduzem e a estrutura de poder a ele associada. Uma visão mais crítica pode ser desejável, porque partir do pressuposto de que todo o conhecimento tácito é positivo, como comumente se faz, pode ser enganoso. Na realidade, todo conhecimento tácito tende a ser conservador, por ser mais enraizado em quem o detém. É preciso retomar Maturana (2001), quando afirma que todo raciocinar se alicerça em premissas fundamentais, aceitas *a priori*, e consideradas verdadeiras por quem as adota. A aceitação dessas premissas pertence ao domínio da emoção, pois as aceitamos porque elas nos agradam. Face à origem do conhecimento tácito, o apego emocional às premissas pode ser mais forte do que no conhecimento explícito, sendo mais difícil de se abandonar.

Para uma análise do conhecimento com base na ciência da cognição de Santiago, é preciso assumir que o sistema racional humano tem fundamento emocional, o que também é explicado pelas neurociências. Portanto, todo o conhecimento humano tem um operar cognitivo-afetivo e isso traz implicações para o entendimento da estrutura de significados de nossas redes sociais de comunicação, em particular para a relação aprender-mudar. É dentro dessa rede de significados que ocorrem mudanças. Não é a informação ou a comunicação que promove a mudança, é na rede de comunicações que ela ocorre (Ford e Ford, 1995).

Em síntese, propomos uma linha de investigação que fuja ao cognitivismo da corrente dominante, para enveredar na orientação epistemológica da biologia cognitiva, com sua concepção derivada de rede de interações linguísticas, estudada por Niklas Luhman (1990) como rede de comunicações. Aceitamos que a comunicação seja o modo particular de reprodução dos sistemas sociais.

Propomos, também, integrar conhecimento-aprendizagem-mudança às estruturas de significados do ambiente lingüístico e semântico que produzimos uns com os outros na vida coletiva, acreditando que essa abordagem pode possibilitar *insights* úteis para o explicar e o compreender do conhecimento organizacional.

Essa breve perspectiva crítica do tratamento dado à gestão do conhecimento, nos leva a complementar Augier e Vendelø (1999), quando afirmam que, se pretendemos construir uma teoria sobre a constituição e gestão do conhecimento, precisamos invocar considerações que vão além do conhecimento - nos termos reducionistas em que ele vem sendo tratado. Problemas surgem da forma como conhecemos a nós e as coisas que nos cercam; a solução desses problemas, também. Se abandonarmos as formas manipulativas e autoritárias de tratar o conhecimento, como ocorre com tudo o mais em gestão, obcecados que somos pelo controle, e procurarmos entendê-lo dentro da abordagem da rede de significados, que enfatiza relacionamentos, processos associativos e cooperação, teremos condições de compreender melhor as condições necessárias à convivência nas organizações sociais, que levem a um desempenho produtivo sustentado e menos estressante para os atores organizacionais. Precisamos pensar de forma mais integrada as necessidades e a dinâmica cognitivo-afetiva do ser humano no trabalho e, então, chegar a estratégias mais efetivas e relevantes.

## REFERÊNCIAS

- ADLER, P.S. Market, hierarchy, and trust: the knowledge economy and the future of capitalism. *Organization Science*, v.12, n. 2, p. 215-234, 2001.
- AHUJA, M. K.; GALVIN, J. E. Socialization in virtual groups. *Journal of Management*, v. 29, n. 2, p. 161-185, 2003.
- ALLEE, V. *The knowledge evolution: expanding organizational intelligence*. Boston: Butterworth-Heinemann, 1997.
- \_\_\_\_\_. *The future of knowledge*. Boston: Butterworth-Heinemann, 2003.
- ANTONACOPOULOU, E. P.; GABRIEL, Y. Emotion, learning and organizational change – toward an integration of psychoanalytic and other perspectives. *Journal of Organizational Change Management*, v. 14, n. 5, p. 435-451, 2001.
- AUGIER, M.; VENDELØ, M. T. Networks, cognition and management of tacit knowledge. *Journal of Knowledge Management*, v. 3, n. 4, p. 252-261, 1999.
- BAKER, W. *Achieving success through social capital*. New York: John Wiley, 2000.
- BATESON, G. *Mente e natureza: a unidade necessária*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1986.
- BLACKLER, F. Knowledge, knowledge work and organizations: an overview and interpretation. *Organization Studies*, v. 16, n. 6, p. 1021-1046, 1995.
- BOYCE, M. E. Organizational story and storytelling: a critical review. *Journal of Organizational Change Management*, v. 9, n. 5, p. 5-26, 1996.
- BROWN, J.; ISSACS, D. The world café: living knowledge through conversations that matter. *The Systems Thinker*, v. 12, n. 5, 2001.
- CAPRA, F. *As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável*. S. Paulo: Cultrix/Amana-Key, 2002.

COHEN, D.; PRUSAK, L. *In good company: how social capital makes organizations work*. Boston: Harvard Business School Press, 2001.

DAWSON, R. *Developing knowledge-based client relationships*. Boston: Butterworth-Heinemann, 2000.

DENNING, S. *The springboard: how storytelling ignites action in knowledge-era organizations*. Boston: Butterworth-Heinemann, 2001.

DESPRES, C.; CHAUVEL, D. A thematic analysis of the thinking in knowledge management. In: DESPRES, C.; CHAUVEL, D. (ed.). *Knowledge horizons: the present and promise of knowledge management*. Boston: Butterworth-Heinemann, 2000.

DOZ, Y. L.; HAMEL, G. *Alliance advantage: the art of creating value through partnering*. Boston: Harvard Business School Press, 1998.

FORD, J. D.; FORD, L. W. The role of conversations in producing intentional change in organizations. *Academy of Management Review*, v. 20, n. 3, p. 541-570, 1995.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_; McNAMARA, R. T. Resistance and the background conversations of change. *Journal of Organizational Change Management*, v.15, n.2, p.105-121, 2002.

GABRIEL, Y. *Storytelling in organizations: facts, fictions, and fantasies*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

GONGLA, P.; RIZZUTO, C. R. Evolving communities of practice: IBM Global Services experience. *IBM Systems Journal*, v.40, n. 4, 2001.

GRANT, R. M. The knowledge-based view of the firm. In: CHOO, C. W.; BONTIS, N. (ed.) *The strategic management of intellectual capital and organizational knowledge*. New York: Oxford University Press, 2002.

HARKINS, P.; CARTER, L.; TIMMINS, A.J. (ed.). *Best practices in knowledge management & organizational learning handbook*. Lexington, MA: Linkage Press, 2000.

HAYES, N. e WALSHAM, G. Participation in groupware-mediated communities of practice: a socio-political analysis of knowledge working. *Information and Organization*, v. 11, p.263-288, 2001.

HEDLUND, G. A model of knowledge management and N-form corporation. *Strategic Management Journal*, v. 15 (Special Issue), p. 73-90, 1994.

HILDRETH, P.; KIMBLE, C.; WRIGHT, P. Communities of practice in distributed international environment. *Journal of Knowledge Management*, v.4, n.1, 2000.

IBARRA, H. Making partner: a mentor's guide to the psychological journey. *Harvard Business Review*, v.78, n.2, 2000.

INKPEN, A. e DINUR, A. Knowledge management processes and international joint ventures. *Organization Science*, v.9, n. 4, p. 454-468, 1998.

KRONE, K.J.; JABLIN, F. M.; PUTNAM, L.L. Communication theory and organizational communication: multiple perspectives. In: PUTNAM, L.L. et al.(ed.) *Handbook of organizational communication: an interdisciplinary perspective*. London: Sage, 1987.

LAM, A. Tacit knowledge, organizational learning and societal institutions: an integrated framework. *Organization Studies*, v.21, n. 3, 2000.

LEITÃO, S.P.; ROUSSEAU, K. Introdução à natureza da mudança transformadora nas organizações na perspectiva da biologia cognitiva. Rio de Janeiro: Departamento de Administração, PUC-Rio, outubro de 2003 (Documento de trabalho n. 98).

- LESSER, E. L.; STORCK, J. Communities of practice and organizational performance. *IBM Systems Journal*, v. 40, n. 4, 2001.
- LUHMAN, N. The autopoiesis of social systems. In: LUHMAN, N. *Essays in self-reference*. New York: Columbia University Press, 1990.
- MARSICK, V. J.; VOLPE, M.; WATKINS, K. E. Theory and practice of informal learning in the knowledge era. In: MARSICK, V. J.; VOLPE, M. (ed.). *Informal learning on the job. Advances in Developing Human Resources*, v.3, p. 80-95. San Francisco: Berrett-Koehler, 1999.
- MATURANA, H. R. *Emoções e linguagem na educação e na política*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2001.
- \_\_\_\_\_; VARELA, F. J. *A árvore do conhecimento*. São Paulo: Palas – Athena, 2001.
- \_\_\_\_\_; e REZEPKA, S. N. *Formação humana e capacitação*. 2ª. ed. Petrópolis: Vozes, 2000.
- McELROY, M.W. Social innovation capital. *Journal of Intellectual Capital*, v.3, n.1, p.30-39, 2002.
- \_\_\_\_\_. *The new knowledge management: complexity, learning and sustainable innovation*. Boston: Butterworth-Heinemann, 2003.
- MINTZBERG, H. *The structuring of organizations: a synthesis of the research*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1979.
- NAHAPIET, J.; GHOSHAL, S. Social capital, intellectual capital and the organizational advantage. *Academy of Management Review*, v. 23, n. 2, 1998.
- NEUHAUSER, P. C. *Corporate legends & lore*. Austin, TX: PCN Associates, 1993.
- NONAKA, I.; TAKEUCHI, H. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio: Campus, 1997.
- \_\_\_\_\_; TOYAMA, R.; e KONNO, N. SECI and leadership: a unified model of dynamic knowledge creation. *Long Range Planning*, v. 33, n.1, p. 5-34, 2000.
- PORAC, J. F.; MEINDL, J.R.; STUBBART, C. Introduction. In: MEINDL, J.R.; STUBBART, C.; e PORAC, J.F. (ed.) *Cognition within and between organizations*. Thousand Oaks: Sage, 1996.
- PRANGE, C. Aprendizagem organizacional – desesperadamente em busca de teorias? In: EASTERBY-SMITH, M.; BURGOYNE, J.; ARAUJO, L (coord.). *Aprendizagem organizacional e organização de aprendizagem*. S.Paulo: Atlas, 2001.
- RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações*. Rio de Janeiro: FGV, 1981.
- SKYRME, D. J. Developing a knowledge strategy: from management to leadership. In: MOREY, D.; MAYBURY, M.; THURASINGHAM, B. (ed.). *Knowledge management: classic and contemporary works*. Cambridge, MS: MIT Press, 2000.
- SNOWDEN, D. The ecology of a sustainable knowledge program. *Knowledge Management*, v.1, n. 6, p.1-14, 1998.
- SPEKMAN, R. E.; ISABELLA, L. A.; MacAVOY, T. C. *Alliance competence: maximizing the value of your partnerships*. New York: Wiley, 2000.
- STERNBERG, R. J. et al. *Practical intelligence in everyday life*. New York: Cambridge University Press, 2000.
- SVEIBY, K.-E. A knowledge-based theory of the firm to guide strategy formulation. *Proceedings of the ANZAM Conference*, Macquarie University, Sydney, April 12, 2000.

SWAP, W. et al. Using mentoring and storytelling to transfer knowledge in the workplace. *Journal of Management Information Systems*, v.18, n.1, 2001.

Van BUREN, M. A yardstick for knowledge management. *Training and Development Journal*, v. 53, n. 5, p. 71-78, 1999.

von KROGH, G.; GRAND, S. From economic theory toward a knowledge-based theory of the firm. In: CHOO, C. W.; e BONTIS, N. (ed.) *The strategic management of intellectual capital and organizational knowledge*. New York: Oxford University Press, 2002.

von KROGH, G.; ICHIJO, K.; NONAKA, I. *Enabling knowledge creation*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

WALLACE, W. Knowledge creation and innovation: meeting the tacit knowledge challenge. *Proceedings of the 3<sup>rd</sup>. Knowledge Management & Organizational Learning Conference*, London, March 12-15, 2001.

WEICK, K. E. *Making sense of the organization*. Oxford: Blackwell, 2001.

WENGER, E. *Communities of practice: learning, meaning and identity*. New York: Cambridge University Press, 1998.

\_\_\_\_\_; McDERMOTT, R.; SNYDER, W.M. *Cultivating communities of practice*. Boston: Harvard Business School Press, 2002.



# O HUMOR COMO ESTRATÉGIA DISCURSIVA DE RESISTÊNCIA: AS CHARGES DO SINTTEL/MG

Alexandre de Pádua Carrieri\*

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar o humor nas charges produzidas pelo sindicato dos trabalhadores em telecomunicação de Minas Gerais, o Sinttel/Minas Gerais. O humor enquanto estratégia de ação produzia fissuras no discurso corporativo e o sindicato, enquanto um grupo de atores organizacionais da Telemig/Telemar-Minas, se posicionava com uma visão de mundo e de empresa contrária aos grupos dominantes - alta administração e gerência. Foram analisados 20 anos de charges, que apareceram nos jornais do Sinttel/MG, enquanto uma estratégia discursiva na construção da visão de mundo do grupo do sindicato contrapondo-se a alta administração da empresa. O uso de humor como estratégia discursiva materializa-se nas charges analisadas, interpenetrando os diversos discursos organizacionais, criando modos de resistência simbólica como formas de tentar difundir e inculcar aos participantes organizacionais os seus próprios valores. É sob um enfoque crítico que se processa a análise das charges e suas mini-narrativas, revelando a habilidade do grupo do sindicato para desenvolver uma estratégia discursiva no campo organizacional.

## ABSTRACT

This work has the objective of analysing the humour in the cartoons produced by the Union of Workers of the Telecommunication of Minas Gerais - Sinttel/Minas Gerais. The humour while action strategy produced fictions in the corporative speech and the Union, while was constituted by a group of organisational actors of the former Telemig/Telemar-Minas, which possessed a worldview contrary to the one of the dominant groups - the company's high management and administration. Twenty years of periodical's cartoons - as well as the discursive strategy employed in the construction of the worldview of the union's group - have been analysed. The use of humour as a discursive strategy is very clear in the cartoons analysed, penetrating in a broad range of organisational speeches, creating modes of symbolic resistance and to inculcate Sinttel's values to the organisational participants. The analysis of the cartoons are processed under a critical approach, disclosing the ability of the Sinttel/MG to develop a discursive strategy at the organisational field.

\* Prof. CEPEAD/FACE/UFMG

## INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo analisar o humor nas charges produzidas pelo sindicato dos trabalhadores em telecomunicação de Minas Gerais, o Sinttel/Minas Gerais. O humor enquanto estratégia de ação produzia fissuras no discurso corporativo e o sindicato, enquanto um grupo de atores organizacionais da ex-Telemig, hoje Telemar-Minas, se posicionava com uma visão de mundo e de empresa contrária aos grupos dominantes: alta administração e gerência.

Muitos trabalhos analisam o humor. Ele, enquanto objeto de estudo, aparece sob inúmeras formas, que por si só, possibilitam uma gama de investigações. Assim, piadas, brincadeiras, sátiras, ironias, charges, aparecem como fontes de pesquisas nos Estudos Organizacionais (EO). Em uma breve análise dos trabalhos, verificam-se duas fortes linhas de pesquisas: a primeira analisa o humor nas organizações sob o ponto de vista funcionalista, em que é estudado como mais uma ferramenta de controle gerencial; a segunda aborda o humor de forma crítica. Sob esse olhar crítico há várias facetas do humor que podem ser contempladas. Todavia, predomina a visão dele como uma tática de resistência dos subordinados aos domínios gerenciais e organizacionais, em uma diversidade de manifestações, entre elas a charge, foco deste trabalho.

O trabalho com as charges dos jornais do Sinttel/MG começou já com Rodrigues (1991) e Collinson e Rodrigues (1995). Este trabalho procede a uma continuação que vai até 2000. Optou-se por uma análise das charges por várias razões, mas a principal é que os atores organizacionais, geralmente, referem-se a essas charges como uma forma inteligente de fazer oposição, de mostrar alguma resistência aos grupos dominantes da Telemig/Telemar-Minas, mesmo que não resultem em ações, planos ou algo concreto. Além disso, segundo Hardy e Phillips (1999) e Morris (1991), as charges contêm representações concisas de uma diferente visão de mundo, evidenciando distintas perspectivas da organização, de sua gestão e possuem um tipo de humor considerado subversivo, traduzindo significados de dominação e resistências. Podendo, muitas vezes, serem consideradas mini-narrativas construídas na tentativa do grupo do sindicato descrever como ele via a empresa e como se identificava com ela.

Inúmeras charges foram colhidas, aproximadamente 500, dentre os 20 anos de jornais do Sinttel/MG analisados. Usou-se como apoio metodológico a Análise do Discurso para desconstruir as narrativas, os arranjos discursivos que existem nas charges. As charges foram então agrupadas e analisadas, principalmente, segundo temas e personagens, podendo-se, então, traçar alguns percursos semânticos (FARIA, 2001): o primeiro, que vai de 1980 até 1990, denominado percurso das relações de trabalho; o segundo percurso semântico, denominado da mudança, vai de 1990 até 1994; e o terceiro, da privatização, que vai de 1994 até 2000. Neste último período deve-se, também, observar que os dois outros percursos anteriores reaparecem com alguma intensidade. Em todos os três períodos buscou-se processar uma análise do humor nas charges, nas mini-narrativas construídas, por um grupo de atores sociais, como estratégias discursivas dentro de um espaço organizacional em que dominavam outros atores, outros grupos.

## O HUMOR: CAMINHOS TEÓRICOS E PESQUISAS NOS ESTUDOS ORGANIZACIONAIS

O humor é definido nos vários trabalhos como uma forma de expressar ou perceber o que é divertido, engraçado, irônico, satírico. Várias são as áreas que o estudam, dentre elas a Psicologia (FREUD, 1960), Antropologia (RADCLIFFE-BROWN, 1940), Economia (GALBRAITH, 1972) e até mesmo a Administração (LINSTED, 1985;

RODRIGUES e COLLINSON, 1995). O humor, enquanto objeto de pesquisa, aparece sob inúmeras formas que, por si só, possibilitam uma gama de investigações. Assim, piadas, brincadeiras, sátiras, ironias e charges aparecem como fontes de pesquisas nos Estudos Organizacionais (EO) (COLLINSON, 1988; VINTON, 1989; TRETHERWEY, 1999; HATCH e EHRlich, 1993). De maneira geral nos EO, isto é, nas pesquisas e análises sobre o humor nas organizações, predominam as abordagens funcionalista e crítica.

Em uma breve análise dos vários, mas nem tantos, trabalhos sobre humor na área dos EO, pode-se observar uma dominância da perspectiva funcionalista. As análises são realizadas no intuito de promover o humor como mais uma ferramenta administrativa para o aumento dos controles e da satisfação no trabalho. Sob esta perspectiva, apareceriam autores que construiriam tabelas para a análise do humor organizacional, questionários no sentido de padronizar as pesquisas em relação ao humor, escalas que tendem a “apriso-nar” as pessoas e organizações sob o signo de terem baixa, alta ou média orientação para o humor (BOOTH-BUTTERFIELD; BOOTH-BUTTERFIELD, 1991) e, por fim, até mesmo um *Index* para o humor, em que este seria analisado como tendo funções positivas, neutras e negativas para as gerências e organizações (GRAHAM; PAPA; BROOKS, 1992).

Além dos já citados, também são trabalhos representativos dessa abordagem funcionalista os de Malone (1980), Dandridge, Mitroff e Joyce (1980), Duncan (1982; 1985), Linstead (1985), entre outros. Em geral, esses trabalhos mostram como o humor facilitaria a introjeção dos valores gerenciais pelos demais grupos organizacionais. O humor facilitaria a comunicação dos valores, ritos, mitos, enfim, de uma suposta ordem organizacional. Para a maioria dos autores dessa perspectiva, o humor aparece como um artefato cultural. Sob um olhar mais amplo, estes autores veriam a possibilidade de se gerenciar a cultura da empresa. A organização teria uma grande e forte cultura administrável (SMIRCICH, 1983).

A abordagem crítica do humor nas organizações possibilita uma análise mais aprofundada dos fenômenos organizacionais. Várias facetas - as brincadeiras, as ironias, as piadas - do humor são analisadas sob esta perspectiva. Todavia, o tema do humor como uma tática de resistência dá o mote principal às pesquisas dessa abordagem. Autores como Collinson (1988), Morris (1991), Trethewey (1999), Hardy e Phillips (1999) realizam estudos críticos evidenciando em seus trabalhos o humor como uma tática de resistência. Por meio do humor, os atores sociais analisados, principalmente os que compõem o chão-de-fábrica, buscariam subverter as estruturas de dominação organizacional. O humor ofereceria uma válvula de escape, mesmo que temporária, ao controle gerencial. Outra vertente dessa perspectiva de estudos organizacionais críticos é a pesquisa sobre o humor e os gêneros, sobretudo o feminino visto pelo masculino, realizada por Meyer (1997), Vinton (1989), entre outros.

Essa perspectiva crítica de pesquisa sobre o humor nos EO utiliza-se da Análise dos Discursos (AD) como principal ferramenta metodológica, pois os discursos, segundo Mumby e Stohl (1991), focalizariam as várias interpretações e as múltiplas significações atribuídas à realidade organizacional. Assim, conforme os dois últimos autores, os estudos sobre práticas simbólicas - incluindo o humor - podem ser mais bem evidenciados pelos discursos que as sustentam, podendo-se observar os processos pelos quais as pessoas, os grupos, os atores organizacionais constroem suas visões de mundo e de empresa.

De maneira geral, para essa abordagem crítica, o poder do humor estaria relacionado à sua capacidade de revelar contradições, absurdos e, conseqüentemente, as ambigüidades. Tal habilidade, por sua vez, buscaria promover uma articulação dos agentes envolvidos no sentido de praticar uma resistência, ao mesmo tempo em que os protegeria de represálias. Aqueles autores inseridos nessa perspectiva ressaltam, contudo, que existem certas limitações, pois o humor, seja em piadas, charges etc., tende a reduzir os acontecimentos a alguns poucos elementos, produzindo uma visão simplificada e até parcial da vida organizacional.

Diferentemente da abordagem funcionalista, que pesquisa humor sob o ponto de vista de uma ferramenta de controle gerencial e organizacional, buscando controlar as relações entre grupos, a abordagem crítica estaria pesquisando o humor intragrupos, mas deixa de lado o entre-grupos, das relações entre classes, categorias que são mostradas e poderiam ser descortinadas por meio do humor. Essa é a falha, em particular apontada por alguns autores como Vinton (1989), a essa perspectiva crítica. Aproveitando-se desse apontamento é que este trabalho busca analisar as charges do grupo sindical, enquanto grupo organizacional da Telemig/Telemar-Minas que interpreta o dia-a-dia da empresa e evidencia as várias relações entre-grupos.

No Brasil, notadamente na área dos estudos organizacionais, são poucos os trabalhos sobre o humor. Há a pesquisa de Rodrigues e Collinson (1995) que, também, analisa as charges do mesmo grupo sindical. É um trabalho que critica a linha funcionalista de ver o humor como uma válvula de escape dos controles organizacionais e, diferente disso, focaliza o humor como uma prática dos diversos atores organizacionais, uma estratégia criada, elaborada, construída pelos diversos atores, mas capitalizada pelo grupo sindical. E enquanto tática de resistência tornada prática, muitas vezes traz represálias concretas por parte do grupo gerencial. Um outro trabalho bastante interessante, que não é propriamente sobre humor, mas sobre história em quadrinhos, é o de Cavedon e Lengler (2002). Esses pesquisadores analisam as histórias em tiras de Scott Adams, consideradas "o meio pelo qual a realidade organizacional será desvendada, através da desconstrução dos postulados da administração moderna que se encontram submersos" (CAVEDON; LENGLER, 2002: 1) nas narrativas que os quadrinhos relatam ao leitor enquanto mini-discursos usados para promover reflexões.

## MINI-NARRATIVAS – ASPECTOS METODOLÓGICOS DO ESTUDO: AS CHARGES DE HUMOR ENQUANTO ESTRATÉGIAS DISCURSIVAS

Tendo como objetivo principal analisar humor das charges produzidas pelo Sinttel/MG, pretendeu-se investigar, por meio dos discursos, a (re)elaboração de estratégias de ações (de resistência) às visões da alta administração e da gerência da Telemig, criando novas formas de agir e até mesmo novas subjetividades aos demais empregados. Segundo Woodilla (1998), os arranjos discursivos que existem nas organizações impregnam as interações - tanto as estimulando como as restando - e essas, por sua vez, modelam as interpretações das significações existentes nas visões de mundo que permeiam a organização, resultando disto inúmeras narrativas que caberia ao pesquisador descortinar.

Para Marshak (1998), Oswick, Keenoy e Grant (1997), Jones (1998) e Alvesson (1994), a pesquisa de uma organização com enfoque nos discursos - escritos e falados - oferece novas e importantes possibilidades de análise crítica. Segundo esses autores, o estudo dos discursos nos EO tem sido ignorado por prevalecerem, na literatura administrativa, os estudos pertinentes às ações, à eficácia e à eficiência, ao aumento da produtividade. Para eles, essa predominância reflete a preferência das sociedades atuais pelo concreto e não pela reflexão, pelo pensamento e pela crítica. Para esses autores, os atores organizacionais, pela influência dos discursos, modificam (permanentemente) parte de suas referências e papéis, modelam suas práticas e executam seus trabalhos.

O estudo dos discursos, segundo Boje (1995), rompe com o domínio dos estudos organizacionais baseados nas metáforas "mecanicistas" - "imagem da organização como uma máquina feita de partes que se interligam, cada uma desempenhando um papel claramente definido no funcionamento do todo" (MORGAN, 1996: 17) e "organicistas" - com foco na:

[...] atenção em compreender e administrar as necessidades organizacionais e as relações com o ambiente [...] Somos encorajados a compreender como as organizações nascem, crescem, desenvolvem-se, declinam e morrem, além de como são capazes de se adaptarem a ambientes em mutação (MORGAN, 1996: 17).

Para Boje (1995), os estudos que se utilizam dos discursos nas organizações criam uma nova metáfora baseada na “linguagem”. Essa nova metáfora conceitua as pessoas como seres de pensamento e de palavra, que engendram discursos nas suas interações. Nessa perspectiva, surgem estudos que analisam as organizações como conversações, como narrativas, como histórias; organizações como produtos de múltiplas vozes, histórias, charges, piadas, narrativas, conversações.

As charges podem ser consideradas, segundo Hardy e Phillips (1999) e Morris (1991), mini-narrativas que iluminam certas regularidades e características do objeto caracterizado nos desenhos, mas podem suprimir outras, no interesse do grupo que manipula, cria as charges. Enquanto (mini)narrativas, exploram acontecimentos da história da organização. O estudo de narrativas organizacionais, para Mumby e Clair (1997), ganha cada vez mais ênfase nos estudos organizacionais. Esses autores apontam que os estudos das narrativas são fontes importantes para o conhecimento sobre as organizações. Todavia, deve-se sempre estudar as narrativas, ressaltam eles, como resultado de um processo, de uma construção social da realidade em que vivem os grupos e indivíduos nas organizações.

Enquanto (mini)narrativas, as charges analisadas constroem discursos. Um discurso compreende temas e figuras “[...] que materializam valores, carências, desejos, explicações, justificativas e racionalizações [...]” (FIORIN, 1988: 43), isto é, “um conjunto de temas e de figuras que materializa uma dada visão de mundo” (FIORIN, 1988: 32). Desse modo, as charges dos jornais do Sinttel/MG exploram temas, ou melhor, um conjunto de temas e personagens que materializam a visão de mundo deste grupo organizacional. Uma vez agrupadas as charges é possível proceder a sua desconstrução, como foi feito neste estudo.

Desconstrução não quer dizer destruição. Desmontar, para analisar e entender o real significado do significante, as entrelinhas e elementos subjacentes ao discurso [...] Na desconstrução [...] é feita uma leitura aproximada do texto, usando-se a práxis da nova crítica – *close reading* - para analisar os significados e expor seus paradoxos e elementos não revelados, utilizando-se os atributos da linguagem, influências históricas e suposições culturais do texto (CAVEDON; LENGELER, 2002: 6).

As charges podem ainda ser consideradas verdadeiros documentos de uma “outra” história organizacional. Segundo Rownlinson e Procter (1999), o uso de documentos que relatam a história dos grupos organizacionais (como as charges aqui analisadas) é tão importante quanto qualquer entrevista. Para esses autores, essa fonte de informação é imprescindível para os estudos que buscam casar as pesquisas sobre a história de grupos e organizações. Eles consideram que os documentos escritos retratam mais fielmente uma conjuntura histórica, já que as respostas às entrevistas - quando se referem a um passado já vivido pelos atores - advêm de reflexões construídas *a posteriori*. Além disso, os documentos podem facilmente revelar o que esses autores denominam de “lado obscuro” da organização e das práticas gerenciais.

A escolha do Sinttel/MG se deu por conta dos atores organizacionais desse segmento terem desenvolvido um discurso que se contrapunha ao dominante enunciado pela diretoria da Telemig (CARRIERI, 2001; RODRIGUES, 1991)<sup>1</sup>. Em suas estratégias aparecem as charges veiculadas nos seus jornais: “O Bode Berra” e “O Bodim Semanal”. Ao utilizar as charges, o grupo sindical permite que sua visão

<sup>1</sup> Para Rodrigues (1991), o grupo de sindicato formava uma contracultura, isto é, uma cultura que cria modos de resistência simbólica como formas de tentar difundir e inculcar aos participantes organizacionais os seus próprios valores. Além disso, buscam atuar justamente sobre essa imagem, expondo fraquezas e suas contradições na cultura dita dominante.

organizacional seja “evidenciada”, o que neste estudo foi alcançado por meio da análise das charges em conjunto com algumas entrevistas - principalmente com os criadores dos desenhos, no sentido de aprofundar idéias e resolver dúvidas sobre determinada situação representada nos desenhos - e pesquisados outros documentos como Relatórios Anuais e jornais da própria empresa - o “DDdicas” e depois o Jornal “Telemar”.

Foram coletadas aproximadamente 500 charges, divididas segundo temas e, secundariamente, personagens. Com base nos temas e personagens, pode-se construir uma estratégia para a análise do humor nas charges dos jornais do sindicato. Adotou-se o que Faria (2001) denomina de percurso semântico: o primeiro que vai de 1980 até 1990, denominado percurso das relações de trabalho, em que a Zizi, a telefonista, se configura como principal personagem - é um percurso desenvolvido para os acontecimentos internos à Telemig, com personagens e ações que falam diretamente aos empregados. O segundo percurso semântico, denominado da mudança, vai de 1990 até 1994. É um percurso em que aparece a incorporação de temas importantes para a sociedade brasileira e é, também, resultado de uma mudança interna do grupo que formava o sindicato. Ocorre a saída do chargista principal e entrada de outro desenhista; há, outrossim, a informatização da empresa, talvez o acontecimento mais importante no período, reduzindo o papel da telefonista como um ator da finalização da comunicação entre as pessoas, principalmente na discagem interurbana. Por último, o terceiro percurso semântico da privatização, que vai de 1994 até 2000, cujas charges buscam enfatizar a venda da empresa e suas conseqüências para os empregados e para a sociedade brasileira. Neste período reaparecem os percursos da mudança e das relações de trabalho abordados em temas como o da reengenharia, o da empresa pecadora e o da participação nos lucros e reposição salarial.

É importante mencionar que “O Bode Berra” teve sua publicação interrompida em setembro de 1994, retornando em fevereiro de 1996, mas, dessa vez, somente a cada 45 dias e não mais quinzenalmente, o que não foi concretizado. Por outro lado, ganhou destaque um boletim denominado “O Bodim Semanal” (“O Bodim” ou “Bodim”), cuja periodicidade menor propiciava notícias sempre recentes sobre as empresas de telecomunicações.

## RIR E REFLETIR, EIS A QUESTÃO

Os jornais do Sinttel/MG, “O Bode Berra”, assim como “O Bodim”, introduziram, via humor, fissuras no discurso dominante, abordando temas constantemente invocados como importantes pela alta administração e pelas gerências, bem como veiculando abundantemente piadas, ironias e metáforas sobre os dirigentes da organização, buscando desestabilizar o poder dos gerentes e diretoria da Telemig, reinterpretando o dia-a-dia da empresa para os demais grupos e atores organizacionais.

### DE 1980-1990: BERRANDO AOS QUATRO VENTOS

O jornal “O Bode Berra”, ou como era mais conhecido “O Bode” foi criado em 1980. Logo no início, concentra-se nas denúncias sobre as más condições de trabalho e as dificuldades no relacionamento entre superiores e subordinados. Estes dois temas configuram o percurso semântico denominado de relações de trabalho, em que se desenvolve a luta simbólica e ideológica do Sinttel/Minas Gerais - representante dos empregados - contra os ocupantes de posições dominantes na Telemig<sup>2</sup>. Percurso este que será dominante neste jornal e que possibilitou o de-

<sup>2</sup> A partir de 1984, aparecem outros percursos semânticos menores, como o do ataque contra o empreguismo e as mordomias. De 1986 em diante, começam a aparecer notícias sobre as greves.

envolvimento de inúmeros personagens humorísticos. De maneira geral, as charges narram, principalmente, as penúrias de Zizi, a telefonista heroína, e o despotismo grosseiro do Poderoso Chefinho, que a atormentava e controlava segundo preceitos tayloristas (FIG. 1, 2 e 3).

Segundo Rodrigues (1991) e Rodrigues e Collinson (1995) as charges de "O Bode" constroem cenários em que aparecem ocorrências da vida cotidiana da empresa e são apresentadas por várias personagens que aparecem segundo os temas abordados (FIG. 4 e 5):

Zizi, a telefonista; Vaselino, o ladino; Cagoni, o covarde; e o Poderoso Chefinho, o patrão explorador e cruel - representam, em várias situações, as relações mais comuns entre patrão e empregado (RODRIGUES, 1991: 150).

De maneira geral

Zizi representa a função da empresa e, através do seu instrumento básico de trabalho, o telefone, fala com todos os empregados numa linguagem comum. Como mulher, gosta de falar ao telefone sobre diferentes assuntos, principalmente sobre a crueldade e a exploração do trabalho. Representando esse trabalho árduo e explorado, ela convive diariamente com os fantasmas da repressão, do controle e do desestímulo. Nos seus dramas, Zizi sente-se esmagada, oprimida e reprimida, porém sempre reage passivamente. Isso não quer dizer, no entanto, que ela seja alienada; ao contrário, percebe com clareza as injustiças e crueldades do sistema. Sua vingança manifesta-se no nível do inconsciente, do desejo, do pensamento não-sujeito à dominação. Sua resistência às pressões revela-se sempre no âmbito do particular - desabafa com a família ou com os amigos -, não tendo suas reações qualquer repercussão organizacional (RODRIGUES, 1991: 169).

O discurso de "O Bode Berra" sempre se posicionou contra quem teria poder de decisão na Telemig. Denúncias não faltavam, e seu alvo ia desde a presidência até os gerentes de seção, todos denominados "Chefinhos". Outro tema constante era o ataque à estrutura militar, a grande hierarquia militar que predominava na empresa. Aos poucos as charges com a Zizi e/ou o Poderoso Chefinho vão desaparecendo, até surgirem raríssimas vezes. Segundo informações coletadas, o sindicato ficou sem seu chargista principal, desarticulando-se todo o esquema da Zizi e dos Chefinhos. Além disso, segundo o Relatório Anual (1990, 1991 e 1992), nesta época ocorreu uma mudança tecnológica: a forte informatização do setor. Assim a telefonista deixa de ser a grande referência simbólica da luta entre sindicato e alta administração da Telemig.

Em termos de estratégias desenvolvidas, as charges criadas e publicadas no "O Bode" tiveram resultados interessantes em termos da melhoria das condições de trabalho. Ao final dos anos oitenta e começo dos noventa buscou-se discutir internamente as condições de trabalho, começaram a montar as CIPAS - Comissões Internas de Prevenção de Acidentes. Deve-se destacar que as charges como as das FIG. 1, 2, 3 e 5 resultaram, por parte da alta administração, em ações concretas como, por exemplo, em cursos de (re)treinamento para a gerência visando a uma melhor formação no atendimento às pessoas, e também aos empregados. Os cursos visavam quebrar o ranço de quartel militar que os muitos gerentes tinham e que foram socializados. Por outro lado, buscava-se esvaziar as críticas do sindicato quanto ao autoritarismo, prepotência da "empresa". Quando se realiza uma leitura dos jornais da empresa - o "DDdicas" - observa-se que há várias reportagens que informavam aos gerentes sobre cursos que envolviam um "novo" enfoque sobre trabalhos em equipe, participação...

Um exemplo de uma estratégia que, de certo modo, fez com que a empresa procurasse desenvolver uma contra ação, foi a FIG. 5. Ela é uma charge que teve bastante impacto na empresa, pois fazia paródia de um comercial que se tornou

famoso, aquele que dizia que não bastava ser pai, tinha que participar, propunha uma nova visão do que é ser pai e, ao mesmo tempo, tocava no tema da grande-família-Telemig. Em muitos fragmentos discursivos corporativos, observados no jornal "DDdicas" da época, apareciam sempre menções à palavra família, a grande família coesa e comprometida da Telemig - a empresa é a mãe e o presidente/diretor/gerente o(s) pai(s). A charge criticava a pretensa ilusão da Grande Família, mostrando as significações institucionalizadas e legitimadas das relações entre gerentes/chefinhos e os empregados e, em última instância, entre organização e empregados.

## DE 1990 ATÉ 1994: UMA ÉPOCA DE MUDANÇAS

Deste período pode-se evidenciar um percurso semântico denominado de mudança. Mudanças da sociedade brasileira e organizacionais. Essa foi uma época de consolidação da democracia no Brasil. A sociedade havia elegido, depois de anos, seu presidente. Havia uma movimentação da sociedade em busca de melhorias (CARRIERI, 2001). O grupo sindical preocupa-se com a inserção do sindicato e da Telemig na sociedade mineira e brasileira:

[...] havia um projeto do sindicato cidadão. Eu estava buscando aquela palavra mágica, mas é isso, era uma questão de projeto mesmo. Era uma questão de projeto, de um sindicato aberto à realidade do mundo. E a gente buscou viver isso em um período no começo dos anos noventa (Sindicalista).

De um modo geral, o discurso de "O Bode Berra" continua a posicionar-se contra quem teria o poder de decisão na Telemig - os gerentes. Todavia, é interessante destacar que as personagens das charges desse jornal, já no começo dos anos noventa, não coincidiam com as descritas por Rodrigues (1991). Como já foi mencionado, raríssimas vezes aparecem os desenhos referentes à Zizi e ao Poderoso Chefinho, pela perda do chargista principal do jornal e pela substituição da telefonista por recursos tecnológicos. Agora esses recursos completavam as ligações (GOUSSEVSKAIA, 2000). Além disso, o "Bode" era mesmo um jornal com várias matérias e seções, como qualquer grande jornal, ficando sua confecção cara e mais trabalhosa:

[...] o projeto era o seguinte, era isso, O Bode Berra seria trimestral, O Bodinho semanal e o Bodinho Mural seria mensal. Mas O Bode teve uma certa dificuldade de trânsito sabe... de acontecer... e foi por uma questão interna, foi na área da imprensa, da própria imprensa. No fundo dava mais trabalho, era maior, tinha que ser mais trabalhado, as notícias deveriam ser mais articuladas... dava mais trabalho [...] (Sindicalista).

Assim, em 1994 é a fase de ascensão do boletim semanal "O Bodim". Este jornal era menor, mais barato, mais simples e com a facilidade de ser editado e trazer sempre notícias recentes sobre as empresas de telecomunicações, sobre os acontecimentos gerais e atuais. De maneira geral, nesta fase, o humor, como uma estratégia usada para mostrar as fissuras do discurso gerencial/empresarial, é usado para fazer a ligação de temas mais abrangentes veiculados em Brasília com os da empresa. Busca-se, pelo humor, trazer os temas da sociedade brasileira e do setor de telecomunicações para a empresa. A desestruturação das charges Zizi e Chefinho forçou o sindicato a encontrar outras formas de continuar produzindo seus jornais com o uso de humor. Sem a Zizi, o sindicato tentava criar outras personagens que talvez viessem substituir a heroína, buscando angariar a mesma simpatia e força de penetração junto aos empregados.

De maneira geral, os temas e personagens do novo jornal buscavam uma interseção com a sociedade brasileira, oportunizando conversações do mundo interno da empresa com o seu ambiente, com sua realidade. Desde 1990, o Sindica-



to alertava a preparação do setor de telefonia para a privatização. Os discursos elaborados mostram as estratégias traçadas pelo governo e cumpridas pelas diretorias das empresas estatais. A desregulamentação do setor, a terceirização de alguns serviços para as empreiteiras, o enxugamento indireto do quadro de pessoal das empresas pela não-reposição dos quadros, são temas fartamente descritos nos jornais. A charge (FIG. 6), denominada “Estão levando o filé”, é muito representativa do discurso sobre essa época, sobre a privatização. Pela metáfora “filé” entende-se a transmissão de dados e a telefonia móvel. Quem compra é um personagem de terno, que sai do açougue sorrindo de felicidade. Já o freguês, que não consegue efetuar a compra do “filé”, apresenta-se mais simplesmente trajado, realçando a diferença social de quem estaria lucrando com essa suposta privatização branca.

Uma outra charge escolhida para representar essa época, cria em tom jocoso a “Coluna da Marieta Perekovskaya” (FIG.7). Uma perereca que daria conselhos aos empregados semelhantemente a colonistas de jornais e revistas. Nessa coluna estabelece-se sempre um paralelo entre a empresa, as condições de trabalho e algo como, por exemplo, o “Inferno”, mostrando as vantagens deste frente à empresa. Na verdade, esta charge é a continuação de outras passadas, que enfatizavam o tema das péssimas condições de trabalho na empresa. Foi uma forma do sindicato reeditar um dos seus principais temas veiculados nos seus jornais. Enquanto estratégia criada, Marieta Perekovskaya, e sua coluna, seria usada sempre que precisasse mostrar que a empresa não tinha boas condições de trabalho e que havia outros lugares melhores como o inferno, a Antártida, o Pólo Norte, a Sibéria... Ela cria, em seu discurso, comparações absurdas e ridículas, trabalhando com oposições que, segundo Maingueneau (1996), faz surgir de sua leitura um universo imaginário de outros lugares onde o trabalho seria melhor do que na Telemig. Mas não foi uma personagem que durou, sendo aos poucos esquecida e substituída por outros que o sindicato experimentava.

### 1994 ATÉ 2000: “QUEM, EU?” MUITO PELO CONTRÁRIO

Esta época destaca-se, como principal, o percurso semântico da privatização. Não se pode dizer que o percurso da mudança (organizacional) tivesse acabado, ele está presente com os temas da qualidade total e da reengenharia. O percurso das relações de trabalho também está muito presente nos temas como o da campanha salarial, da participação dos lucros, da empresa como pecadora, descomprometida com o Brasil e do “Não” ao acordo coletivo que a empresa desejava ver aprovado que são desenvolvidos no “Bodim”. Talvez o mais importante a ser destacado seja que em 1994 surgiu, neste boletim, um personagem importante que, a partir de então, tornou-se mote das principais charges, mediante as quais se faziam as denúncias contra as decisões e ações referentes aos temas relacionados ao discurso dominante. Esse personagem é denominado “Quem, eu?”:

Esse personagem, [...] um cara com um olho, numa caverna escura, em que só aparecia o olho. Sabe, resgatei isso. Falei: mas é isso, se eu não sei desenhar, o meu personagem é o olho dentro da caverna. Então era isso. Era um... personagem reflexivo... O objetivo era botar a categoria dentro da caverna, observando o mundo, o que acontecia lá.

Foram dois momentos - dentro e fora da caverna. [...] Ele está dentro de uma caverna [...] observando o mundo, aí depois ele sai [...] ele vai para o claro [...]. Essa não foi uma proposta minha, foi de quem trabalhava comigo. Não sei o que ele sentiu [...] talvez estivesse na hora de entrar alguma luz, iluminar um pouco mais o personagem [...] (Sindicalista e criador do personagem).

O personagem principal da tira é muitas vezes representado somente por dois olhos - ora grandes, ora pequenos -, outras vezes também aparece uma boca e, em outras, ainda as mãos. Há em algumas charges outras personagens como, por exemplo, um papagaio que serve como "consciência" do personagem principal. Segundo o próprio criador, a personagem 'Quem, eu?' representava a categoria dos trabalhadores em telecomunicações, dentro de sua caverna, segura de si, de seu emprego, de sua vida, enquanto o mundo acontecia lá fora. Uma categoria sem rosto! Pode também significar uma visão do próprio sindicato, que via a categoria sem uma face definida, sem uma identidade que, no fundo, representasse alguma escolha, seja de uma determinada visão de mundo, de uma identidade, de valores que, supostamente, o sindicato estaria oferecendo. O nome da personagem é elucidativo: "Quem" é um pronome interrogativo referente à pessoa. Ao mesmo tempo, a expressão "Quem, eu?" parece significar que a pessoa não quer ser referida, buscando ausentar-se. Dessa forma, sugere que a categoria era chamada pelo sindicato a manifestar-se, a identificar-se, pois era vista como querendo ausentar-se, não se mobilizar, assistindo a tudo "alienada" do processo histórico pelo qual passava o país; muitas vezes, aceitando a visão de mundo construída pela alta administração da empresa sem nenhuma resistência. No geral, as tiras dessa nova personagem podem ser divididas em dois grupos: um com a personagem dentro da caverna, no escuro, e outro com a personagem fora da toca, mais iluminada, como que forçando uma movimentação da categoria. Afinal, muitas coisas aconteciam, como, por exemplo, a privatização do setor (FIG. 8 e 9).

Conforme está retratado na FIG. 8, o discurso dirige-se diretamente aos trabalhadores. A sátira dos quadrinhos remete ao tema da alienação. Durante a década de noventa, este será um dos grandes temas explorados pelo grupo do sindicato: a alienação no sentido da não-participação, não-movimentação contra as decisões que vinham de cima - diretoria da empresa e governo. Ao mesmo tempo, havia um projeto desse grupo no sentido de fazer um sindicato cidadão, preocupado com os temas importantes para a sociedade. A personagem desenhada dentro de uma caverna representa a categoria dos trabalhadores em telecomunicações, seguras em sua empresa, em seu emprego, com seu salário.

A outra charge, FIG. 9, é sobre o tema da quebra do monopólio e, indiretamente, sobre uma possível privatização. Dois temas também explorados e importantes no mesmo período. Para o grupo, o que o governo almeja para o setor, desde o começo dos anos noventa, está muito claro: é a sua privatização. Primeiro indiretamente, com alguns serviços sendo terceirizados; depois, em meados dos anos noventa, diretamente, com o fim do monopólio; e, finalmente, no final da década, com a venda do setor em um leilão. Juntas, as tiras sugerem que, sem uma movimentação dos trabalhadores, sem sua união, a privatização iria mesmo acontecer. Assim, os trabalhadores, com a ajuda do sindicato, deveriam sair da caverna.

Já em outras tiras, o personagem "Quem, eu?", muitas vezes agora, aparece lendo um jornal denominado "O Picareta", sempre tecendo algum comentário irônico sobre o que está lendo, como exemplifica a FIG. 10, no qual há uma notícia sobre o então Ministro das Comunicações e sobre a Lei Geral das Telecomunicações (LGT). Na notícia, o Ministro diz que a lei se parece com ele - teria o estilo dele - e ambos são retratados, no quadrinho ao lado, como monstros. Para o sindicato, a lei formulada era um monstro, precisando, portanto, ser mudada, pois estaria decretando o fim das empresas públicas de telecomunicações.

Nas tiras do "Quem, eu?" no percurso semântico da privatização, freqüentemente, abordava-se o tema da defesa dos interesses da sociedade brasileira, para promover a união sindicato-sociedade. Procurava-se, assim, veicular uma imagem de defensor do bem público, dos pobres, dos fracos e dos oprimidos brasileiros. Não por coincidência, eram coladas nos jornais as figuras de super-heróis, como por exemplo, o super-homem. Assim, em tom de pilhéria, divulgava-se o receio de que a diretoria, com relação ao possível proprietário da empresa, não sabia por quem torcer, se para a França, Itália ou Espanha, mas o fato é que

não torcia para o Brasil. Segundo a visão do grupo do sindicato, era um momento de muito terror na empresa, sendo preciso mobilizar tanto os empregados como a sociedade para se posicionarem contra a privatização (FIG. 18).

O percurso semântico da mudança (organizacional) reaparece aqui como é mostrado na FIG. 11, na qual o tema da reengenharia é satirizado. Este tema é percebido pelo sindicato como um modismo gerencial, uma forma de se gastar dinheiro e protelar as decisões que deveriam ser tomadas rapidamente. A charge escolhida mostra que a proposta de reengenharia foi imposta, sem que fosse possível diálogo algum. Não houve nenhuma possibilidade de participação real dos trabalhadores sobre essa prática na empresa. Completando a narrativa da charge aparecia o fragmento discursivo abaixo:

Os desfiles de Paris mostram modas mais estáveis do que as das empresas. Refiro-me à reengenharia e outras “darlings du jour”. [...] Neste vai-e-vem de decotes e comprimentos de saias empresariais, o forte, sempre, é a mistificação.

[...]As revistas de negócios reforçam a tendência. Afinal, as Elles e Vogues do ramo têm de mostrar a coqueluche e, para dar credibilidade, carece mostrar resultados. [...] Me engana que eu gosto. Toca história de sucesso retumbante, mostra executivos sorridentes. Depois que implantamos a ZZB, dizem, os lucros subiram 157%, e a produtividade, 63%.

[...] O que é, então, a famosa reengenharia? Um sucesso simples, e muito sexy, que parte do pressuposto correto de que as empresas são sempre burocratizadas, lentas e emaranhadas. Assim, precisam passar por um processo forte de enxugamento, diminuição de níveis hierárquicos e eliminação de procedimentos morosos. Eureka! (...) Fazer ventar e chover, porém, ninguém conseguiu até hoje [...] [Ricardo Semler] (BODIM, abril 1995).

É interessante destacar essa conjunção das charges - da reengenharia - com os discursos de profissionais notadamente reconhecidos no ambiente da empresa, como o texto de Ricardo Semler. Havia uma tentativa de mostrar as ambigüidades dos teóricos e do modelo de reengenharia muito evocado pela alta administração da empresa. Para Donadone (1999: 50), “as idéias de Semler serviam de guia na tentativa de adaptar-se às mudanças organizacionais que modificavam e desqualificavam as funções das médias e baixas gerências”. Adotando esse empresário e suas idéias, o sindicato tenta aumentar seu campo de influência dentro da empresa, abarcando as médias e baixas gerências que, com a reengenharia, poderiam ter seus espaços reduzidos.

Uma variação importante do percurso semântico das relações de trabalho aparece na tira representada pela FIG. 12. A personagem “Quem, eu?” está consultando um dicionário para ver a definição de catraca, e perguntando-se qual dos elementos constituintes da catraca seria ele. A charge também sugere que os empregados acabavam se adaptando, sem se manifestar contra as pressões e arbitrariedades da diretoria e das gerências, segundo as quais o aumento do controle e da vigilância é uma prática comum na gestão das empresas modernas. A tira refere-se às catracas postas na entrada dos prédios da Telemig, como forma de controle de saídas/entradas de todos, pois estas funcionam somente com um cartão autorizado, que deveria ser passado tanto nas entradas como nas saídas (em número de vezes). De uma maneira nada sutil, a gestão da diretoria 95/98 acabou ganhando um apelido, “Gestão Catraca”, externando o sentimento do grupo sindical com relação ao forte controle exercido sobre os empregados, buscando restringir-lhes qualquer tipo de resistência.

O tema salarial - do percurso semântico das relações de trabalho - tem nesta época da privatização forte apelo, pois unia os empregados e fazia o sindicato ganhar mais força de representação. Juntamente com esse tema, desenvolvia-se também o do Acordo Coletivo, todo ano negociado. As charges - FIG. 13 e 14 -

retratam esses temas. A FIG. 13 trata de um jogo denominado “Em busca do salário perdido”; cujas regras são: é preciso que se jogue até o fim, pois, se parar na metade, nunca se recuperará o salário perdido e, por esse motivo, é muito importante a persistência dos jogadores. No jogo só vale a mobilização, a consciência, a união. Ao final da partida, se houver a aprovação do Acordo em assembléia haverá peru no Natal. É um jogo muito interessante, construído com a história desse grupo, em que também estão relatadas paralisações, negociações, retaliações etc. havidas na relação entre o sindicato e as diretorias que ocuparam as presidências da Telemig. Já a FIG 14, ao mesmo tempo em que retrata uma retaliação da diretoria aos empregados, por terem dito “não” à proposta da empresa de reajuste salarial, evidencia também o questionamento, bastante irônico, à imagem da “mãe Telemig”. Posicionando-se dessa forma, o grupo busca mostrar que as atitudes e propostas da diretoria/empresa não coadunam com as de uma mãe preocupada com seus filhos, como era a Telemig identificada por muitos empregados.

Concomitantemente com o tema da reposição salarial, aparece a campanha sobre a participação nos lucros - a PL<sup>3</sup>. No jornal “Bodim” aparece a todo o momento o questionamento: “Cadê a nossa PL?” na boca de inúmeras personagens: o Super-homem, os irmãos Marx, uma mão semelhante à da publicidade eleitoral usada pelo então Presidente da República<sup>4</sup>. Dentre as inúmeras charges, selecionou-se duas (FIG. 15 e 16), consideradas mais significativas. Deve-se destacar a charge do mendigo caído na rua, perguntando sobre a Participação nos Lucros e Resultados - PLR (FIG 16), que buscou questionamentos dos empregados da organização ao próprio sindicato:

A fotografia do mendigo era um questionamento interessante. E era o seguinte: “Os excluídos não recebem nada, nem PL. Não têm que discutir PL, Não tem m... nenhuma”. Aí vieram algumas pessoas e falaram: “Ah, o pobre é isso, somos nós da categoria”. O pessoal apavorou, então botava foto de pobre, a categoria ficava ligando aqui, reclamando, perguntando se os pobres eram a categoria. Os caras nem sacavam a crítica que era ver a exclusão social, que a categoria poderia acabar assim também se não agisse, pegavam por um outro viés (Sindicalista).

No fragmento discursivo acima se observa que algumas charges resultavam em críticas que acabavam sendo interpretadas como ofensa à própria categoria. Por que seriam eles pobres, excluídos, se possuíam empregos, recebiam salários e até mesmo uma participação dos lucros da empresa? A charge buscava promover uma reflexão maior, da exclusão social por qual passavam as pessoas na sociedade brasileira, a do processo de não participação da luta sindical, de não participação ao que acontecia com a sociedade brasileira. Falava, como outras charges já mostraram, de uma categoria alienada em sua caverna chamada Telemig (ver também FIG. 8).

O tema da campanha da PL, além de ter sido uma estratégia usada pelo sindicato para buscar melhorar o nível salarial dos empregados da Telemig, mostrou a opção da alta administração por remunerar cada vez mais os acionistas, prática que se tornaria constante quando a empresa fosse privatizada, contrapondo-se ao tema desenvolvido pela diretoria, segundo a qual a privatização possibilitaria uma melhor participação dos empregados nos lucros da empresa. Ainda relacionado com o tema da PL, há outro, implícito, referente a um confronto mais direto entre o sindicato e a diretoria, representada aqui pelo próprio Presidente da empresa. Na charge (FIG 17) um palhaço representa os empregados da Telemig

<sup>3</sup> A Telemig obtivera lucro líquido real e pôde distribuir uma parcela dele aos funcionários. Onze milhões, oitocentos e sessenta e três mil, esse foi o montante distribuído aos funcionários. Sendo isso muito festejado pela alta administração que queria mostrar que a PL seria uma prática muito comum quando a empresa fosse privatizada (DDdicas, junho/97).

<sup>4</sup> A figura da mão aberta é usada na propaganda eleitoral da campanha de eleição do Sr. Fernando Henrique Cardoso e cada dedo se referia a um tema: trabalho, segurança, agricultura, saúde e educação.

perguntando sobre a PL e um indivíduo calvo, bem trajado, responde que está na hora-extra das sextas-feiras, reportando-se às festas que a diretoria da empresa promovia, nas quais os empregados participavam vendendo coisas como espetinhos etc. muitas vezes para complementar o salário. A figura vestida de terno fazia uma forte alusão ao presidente da empresa na época.

Depois da privatização, um percurso semântico que se destacou foi o das relações de trabalho. Agora a empresa “tinha” dono e as relações de trabalho eram outras, ninguém era mais funcionário público com estabilidade. Assim novos acordos trabalhistas deveriam ser feitos. A alta administração da empresa afirmava ser o sindicato o culpado dos acordos coletivos não serem assinados, desenvolvendo em seu discurso o tema do sindicato como “o grande mal”. O grupo sindical não deixou por menos e criou o tema da empresa como “grande pecadora”. Utilizando-se dos sete pecados capitais, um tema religioso, buscou criar uma imagem da Telemar-Minas como a empresa que nada respeita, somente voltada para o lucro. Na concretização dessa estratégia, usou-se para cada pecado uma figura, uma simbologia, um tema (FIG. 19).

A campanha desencadeada pelo sindicato foi muito bem elaborada, colocando efetivamente a empresa como “grande pecadora”, grande exploradora do trabalho dos empregados, gananciosa por lucros, arcaica nas relações de trabalho, descomprometida com o Brasil e seu enorme desemprego etc., mostrando que quem verdadeiramente age contra os empregados é a diretoria da empresa, que está tentando acabar com os empregos, com os benefícios conquistados, com o diálogo, e aumentando a exploração das pessoas, demitindo-as e controlando-as. Um outro exemplo desses discursos que buscavam identificar a empresa como a “grande pecadora” aparece na charge do vampiro (FIG. 20). Nessa charge, o vampiro - sugador de sangue dos trabalhadores - conta uma grande quantidade de dinheiro, além disso, ironiza-se o novo lema da *holding*: “trim, trim, trinta e um”, que aparece como o barulho da caixa registradora.

A identificação do sindicato como “o grande mal” e da empresa como “a grande pecadora” levaria a um confronto mais direto entre esses dois grupos. Segundo os documentos analisados, o confronto mais direto começou com as propostas da empresa para aprovação no Acordo Coletivo. Objetivando reprovar a proposta da empresa, o grupo sindical criou uma campanha, a campanha do “Seja positivo, diga não” (FIG. 21).

O impasse criado foi aumentando até que, em maio de 1999, ocorreu uma votação em todo o Estado mineiro, em que os empregados sindicalizados foram consultados quanto à aprovação ou reprovação da proposta da empresa:

**Resultado Parcial: (SIM) 1.916 x 1.820 (NÃO).** Apesar da absurda pressão da Telemar-Minas sobre a categoria, 1.820 trabalhadores disseram NÃO à proposta da empresa. [...] A diferença de 96 votos a favor da empresa, ao mesmo tempo em que representa a insegurança de 1.916 trabalhadores que temem perder seus empregos, representa também a determinação e firmeza de 1.820 trabalhadores que se negam a perder seus direitos, conquistas, dignidade, cidadania e brio. **Nossa homagem e solidariedade aos trabalhadores que, em meio a tantos que perderam a esperança, mostraram que o medo, a angústia e o estresse não os impediram de manifestar sua independência** (BODIM ESPECIAL, 04/05/1999).

Evidenciando, de certa maneira, um empate, 1.916 trabalhadores aceitaram o que a empresa estaria oferecendo, o que, em última análise, era uma redução dos benefícios conquistados durante a existência da Telemig. Por outro lado, 1.820 empregados disseram “não” à proposta da diretoria, apoiando o sindicato<sup>5</sup>. Em

<sup>5</sup> Segundo a legislação pertinente, somente com 2/3 dos empregados sindicalizados votando a favor da proposta é que se poderia aprovar o Acordo Coletivo. Legalmente a empresa perdeu. Ainda quando do final da pesquisa, em um “Bodim” de final de outubro, observou-se uma chamada do sindicato para a definição das reivindicações e pauta do Acordo Coletivo 1998/1999/2000.

termos de pleito numérico a empresa tinha ganhado, em termos da legislação vigente o sindicato venceu. Ao final, esses números acabam por significar, de certa forma, uma questão de representatividade dos dois grupos dentro da empresa, de seus valores, de sua visão da empresa e de sua visão de mundo. Representatividade que, para uma nova empresa como a Telemar-Minas, ainda estava sendo discutida ao final desta pesquisa.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho procurou analisar o humor, evidenciado em 20 anos de charges que apareceram nos jornais do sindicato dos trabalhadores em telecomunicação de Minas Gerais - o Sinttel/MG -, enquanto uma estratégia discursiva na construção de uma visão de mundo e de empresa. O uso de humor como estratégia discursiva materializa-se nas charges analisadas, interpenetrando os diversos discursos organizacionais, criando um modo de resistência simbólica como forma de tentar difundir e inculcar aos participantes organizacionais os valores do grupo sindical. Além disso, expõe fraquezas e contradições da visão dominante na empresa ou, até mesmo, expõe o lado obscuro das práticas organizacionais.

O modo pelo qual o grupo do sindicato definiu uma de suas principais estratégias de atuação foi concentrar-se nos desenhos, nas charges. As charges aqui expostas trazem, então, inúmeras representações da vida organizacional, em particular sobre temas e personagens relacionados à Telemig/Telemar-Minas. Contudo, como atores sociais, e não somente organizacionais, o grupo sindical também está mergulhado em "[...] uma encruzilhada de múltiplos componentes de representações advindas de entrecruzamentos de determinações coletivas de várias espécies, como: sociais, econômicas, tecnológicas, de mídia, [...]" (GUATTARI, 1986: 34), promovendo-se uma verdadeira colagem de discursos (CERTEAU, 1990). E isto fica claro nas charges a partir dos anos 90, quando temas mais abrangentes, como a privatização, mesclam-se aos temas internos, como a participação nos lucros.

O estudo das charges como mini-narrativas, pode ser visto como uma forma de expressão-criação de um grupo que buscava desmascarar as estratégias elaboradas pelos atores dominantes, bem como apontar a participação desses atores no processo de transformação da Telemig - empresa pública - em uma empresa privada. O uso das charges como forma criativa de expressão pode ser considerado uma estratégia de resistência. As charges criam mini-narrativas estabelecidas com base em conhecimentos particulares que podem ser de cunho cultural, histórico, social, técnico, burocrático. Assim, nessa forma de humor estariam as ações que possibilitariam aos indivíduos tentarem criar sua própria subjetividade, sua singularidade e manterem uma identidade própria.

As charges aqui analisadas não conseguem traduzir com grande exatidão o modo como o grupo sindical realmente via a empresa, os novos proprietários e a nova direção. Mas na sua visão, a alta administração é composta de pessoas que não têm identificação com a ex-Telemig, com a história da empresa. Além do mais, só lhes interessa obter grandes lucros; desrespeitam os empregados, fazendo inúmeras retaliações etc. Para o sindicato, tanto a ex-Telemig como os empregados e o próprio sindicato têm uma história (juntos) de construção da empresa: a "nossa empresa", que se refere agora também à Telemar-Minas. Há um sentido maior nas mini-narrativas: o sindicato e os empregados mesmo sob a dominação das diretorias e gerências, continuariam fazendo seu trabalho, zelando pelo serviço de telefonia, pela ligação entre as pessoas.

Por fim, o humor pode ser usado como uma fonte de pesquisa nos Estudos Organizacionais no sentido dele poder mostrar mais claramente a vida organizacional. Vida construída de paradoxos, ambigüidades e contradições. Várias são as possibilidades quando se prioriza o humor como um objeto de estudo, um exemplo é a sua análise como uma forma de estratégia de ação, uma forma de resistência. Como objeto de estudo pode-se evidenciar as possíveis negociações organizacionais que

advêm de seu uso por determinados atores organizacionais, observando as contradições do poder organizacional formal e informal. Por meio do humor, pode-se ver que o engraçado, o satirizado é, na verdade, a justaposição das incongruências e o reconhecimento das contradições organizacionais, que podem ser recuperadas nos discursos que envolvem o humor, como nas charges estudadas. A investigação do humor, como estratégia de resistência e de controle sugere implicações interessantes e importantes para a construção das relações de poder e dos relacionamentos no contexto dos espaços organizacionais. Deste modo, trabalhar com o humor, produzido nas organizações, pode resultar em uma ferramenta teórica para se compreender melhor como as ambigüidades e os paradoxos estruturam a realidade das empresas e dos atores sociais que as constroem.

## REFERÊNCIAS

- ALVESSON, M.. Talking in organizations: managing identity and impressions about an advertising agency. *Organization Studies*, Berlin, v. 15, n. 4, p. 535-563, 1994.
- BOOTH-BUTTERFIELD, S. ; BOOTH-BUTTERFIELD, M. Individual differences in the communication of humorous messages. *Southern Journal of Communication*, v. 56, n. 1, p. 32-40, 1991.
- CARRIERI, A de P. *O fim do "mundo telemig": a transformação das significações culturais em uma empresa de telecomunicações*. Belo Horizonte: UFMG, 2001. (Tese de Doutorado)
- Bodim Especial*, Belo Horizonte: Sinttel, 04/05/1999.
- Bodimfax*, Belo Horizonte: Sinttel, 12/04/1996.
- BOJE, D. M. Stories of the storytelling organization: a postmodern analysis of Disney as "Tamara-Land". *Academy of Management Journal*, Madison, v. 38, n. 4, p. 997-1035, 1995.
- BOURDIEU, P. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1983.
- CAVEDON, N. R.; LENGLER, J. F. B. Desconstruindo temas e estratégias da administração moderna: uma leitura pós-moderna do mundo de Dilbert. In: Encontro Nacional de Programas de Pós-Graduação em Administração, 26, 2002, Salvador. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2002. (CD-rom)
- CERTEAU, M. 1990. L'invention du quotidien – 1'arts de faire. Paris: Editions Gallimard.
- COLLINSON, D. L. 'Engineering Humor': masculinity, joking and conflict in shop-floor relations. *Organization Studies*, v. 9, n. 2, p. 181-199, 1988.
- \_\_\_\_\_. Strategies of resistance. In: Jermier, J.; Knights, D.; Nord, W. (Eds.). *Resistance and Power Organizations..* London: Routledge, 1994. p. 56-72.
- DANDRIDGE, T. C.; MITROFF, I.; JOYCE, W. F. Organizational symbolism: a topic to expand organizational analysis. *Academy of Management Review*, v. 5, n. 1, p. 77-82, 1980.
- DDicas*. Belo Horizonte: Telemig, janeiro-dezembro, 1990 a 1997.
- DONADONE, J. C. Novidades organizacionais e dinâmica social: a formação do guru gerencial brasileiro. *Teoria e Pesquisa*, São Carlos (SP), n. 30-31, p. 29-53, 1999.
- UNCAN, W. J. Humor in management: prospects for administrative research. *Academy of Management Review*, v.7, n. 2, p. 136-142, 1982.

- \_\_\_\_\_. The superiority theory of humor at work. *Small Group Behaviour*, v. 16, n. 4, p. 556-564, 1985.
- FARIA, A. A. M. Interdiscurso, intradiscurso e leitura. O caso de *Germinal*. In: Mari, H., Machado, I. L. e Mello, R. (Orgs.). *Análise do Discurso: Fundamentos e práticas*. Belo Horizonte: Núcleo de Análise do Discurso, Fale/UFMG, 2001, p. 241-287.
- FIORIN, J. L. *Linguagem e ideologia*. São Paulo: Ática, 1988.
- FREUD, S. *Jokes and their relation to the unconscious*. New York: Basic Books, 1960.
- GALBRAIT, J. K. (Orgs.). *Economia, paz e humor: ensaios*. Rio de Janeiro: Artenova, 1972.
- GRAHAM, E. E.; PAPA, M. J.; BROOKS, G. P. Functions of humor in conversation: conceptualization and measurement. *Western Journal of Communication*, v. 56, n. 1, p. 161-183, 1992.
- GUATTARI, F. *Micropolítica: cartografia do desejo*. Petrópolis: Vozes, 1986.
- GOUSSEUSKAIA, A. *Mudança na Administração de Tecnologia no Setor de Telecomunicação: Estudo de caso da Telemar-Minas*. Belo Horizonte: UFMG, 2000. (Dissertação de mestrado)
- HATCH, M. J.; Ehrlich, S. B. Spontaneous humour as an indicator of paradox and ambiguity in organizations. *Organization Studies*, v. 14, n. 4, p. 505-526, 1993.
- HARDY, C.; Phillips, N. No joking matter: discursive struggle in the canadian refugee system. *Organization Studies*, v. 20, n. 1, p. 1-24, 1999.
- JONES, C. Foucault, discourse, organization. In: International Conference on Organizational Discourse: Pretexts, Subtexts and Contexts, 3, 1998, London. *Conference Proceedings Book...* London: KMPC, 1998 (CD-rom).
- LINSTEAD, S. 1985 Jokers wild: the importance of humour in the maintenance of organizational culture. *Sociological Review*, v. 33, N. 4, p. 741-767, 1985.
- MALONE, Paul B. III, Humour: a double-edged tool for today's managers? *Academy of Management Review*, v. 5, n. 3, p. 357-360, 1980.
- MAINGUENEAU, D. *Pragmática para o discurso literário*. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- MARSHAK, R. J. A discursive on discourse: redeeming the meaning of talk. In: Grant, D.; Keenoy, T; Oswick, E. (Eds.). *Discourse and Organization*. London: Sage, 1998. p. 15-30.
- MEYER, J. C. Humor in member narratives: uniting and dividing at work. *Western Journal of Communication*, v. 57, n. 12, p.188-208, 1997.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MORRIS, R. N. Cultural analysis through semiotics: Len Norris'cartoons on official bilingualism. *Canadian Review of Sociology and Anthropology*, Toronto, v. 28, n. 2, p. 225-254, 1991.
- MUMBY, D. K; CLAIR R. P. Organizational discourse. In: VAN DIJK (Org.). *Discourse as Social Interaction*. London: Sage. 1997. p. 181-205.
- MUMBY, D. K.; STOHL, C. Power and discourse in organization studies: absence and the dialectic of control. *Discourse & Society*, London, v. 2, n. 3, p. 313-332, 1991.
- O Bode Berra*. Belo Horizonte: Sinttel, 1980 a 1994.



*O Bodim Semanal*, Belo Horizonte: Sinttel, 1991 a 2000.

OSWICK, C.; KEENOY, T.; GRANT, D. Managerial discourses: words speak louder than actions?. *Journal of Applied Management Studies*, London, v. 6, n. 1, p. 5-12, 1997.

RADCLIFFE-BROWN, A. R. On joking relationships. *Africa*, n. 13, p. 195-210, 1940.  
*Relatório Anual*. Belo Horizonte: Telemig, 1990 até 1992.

RODRIGUES, S. B. *O Chefinho, o Telefone e o Bode*: autoritarismo e mudança cultural no setor de telecomunicações. Belo Horizonte: Cepead/UFMG, 1991. (Tese para concurso de Prof. Titular)

RODRIGUES, S. B.; COLLINSON, D. L. Having fun? Humor as resistance in Brazil. *Organization Studies*, Berlin, v. 16, n. 5, p. 739-768, 1995.

RONWLINSON, M.; Procter, S. Organizational culture and business history. *Organization Studies*, Berlin, v. 20, n. 3, p. 369-396, 1999.

SMIRCICH, C. Concepts of culture and organizational analysis. *Administrative Science Quarterly*, Ithaca, v. 28, n. 3, p. 339-58, 1983.

TRETHEWEY, A. Isn't it ironic: using irony to explore the contradictions of organizational life. *Western Journal of Communication*, v. 63, n. 2, p. 140-167, 1999.

VINTON, K. L. Humor in the workplace: it is more than telling jokes. *Small Group Behavior*, v. 20, n. 2, p. 151-166, 1989.



FIGURA 1: Zizi, a telefonista robô  
Fonte: O Bode Berra, outubro/83



FIGURA 2: Zizi, a telefonista e a política das portas abertas  
Fonte: O Bode Berra, setembro/87



FIGURA 3: Zizi a telefonista  
Fonte: O Bode Berra, abril/82



FIGURA 4: O Jeitoso Vaselino  
Fonte: O Bode Berra, abril/87



FIGURA 5: O poderoso Chefinho, não basta ser pai  
Fonte: O Bode Berra, abril/85



FIGURA 6: Açougue Teleco  
Fonte: Bodim, agosto/1991



FIGURA 7: A perereca Marieta e seus conselhos  
Fonte: O Bode Berra, agosto/1993



FIGURA 8: 'Quem, eu?' na caverna  
Fonte: Bodim, março/1994



FIGURA 9: 'Quem, eu?' e a quebra do monopólio  
Fonte: Bodim, maio/1994



FIGURA 10: 'Quem, eu?' a Lei Geral das Telecomunicações  
Fonte: Bodim, julho/1997



FIGURA 11: 'Quem, eu?' e a reengenharia  
Fonte: Bodim, junho/1994



FIGURA 12: 'Quem, eu?' e a definição de catraca  
Fonte: Bodim, outubro/1997

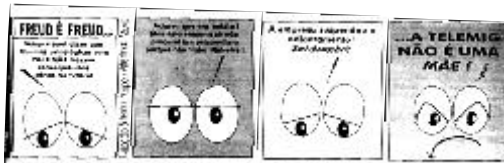


FIGURA 14: 'Quem, eu?' em Freud é Freud  
Fonte: Bodim, janeiro/1997

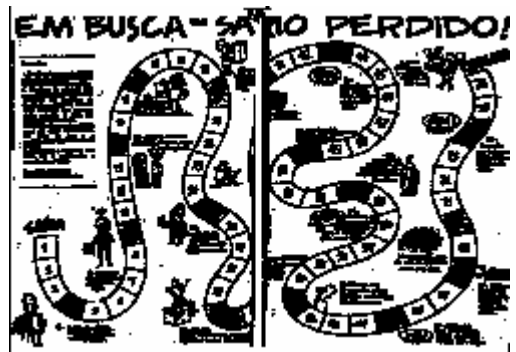


FIGURA 13: O jogo "Em busca do salário perdido"  
Fonte: Bodim, janeiro/1997



FIGURA 15: A mão da campanha eleitoral  
Fonte: Bodim, maio/1997



FIGURA 16: O mendigo  
Fonte: Bodim, abril/1998



FIGURA 17: A PL e a 'hora extra na Sexta'  
Fonte: Bodimfax, 12/04/1996



FIGURA 18: 'Quem, eu?' e a torcida contra o Brasil  
Fonte: Bodim, junho/1998

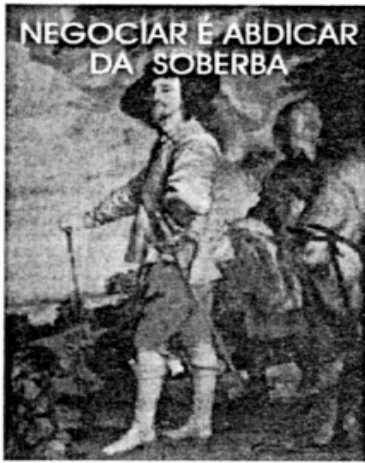


FIGURA 19: Alguns dos sete pecados capitais da TELEMAR-MINAS  
Fonte: Bodim, dezembro/1998



FIGURA 20: O vampiro  
Fonte: Bodim, junho/1999



FIGURA 21: Campanha 'Diga não!'  
Fonte: Bodim, abril/1999

# PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO ESPAÇO RURAL MINEIRO: UMA ANÁLISE RETROSPECTIVA DA DÉCADA DE 1990

Mozar José de Brito\*  
Valéria da G. Pereira Brito\*\*  
Mônica Carvalho Alves Cappelle\*\*\*

## RESUMO

O objetivo deste trabalho foi traçar uma configuração do processo de negociação coletiva ocorrido no espaço rural mineiro durante a década de 1990. Para tanto, optou-se pela aplicação do método de pesquisa descritiva. A análise retrospectiva revelou que: a) o processo de negociação coletiva no espaço rural mineiro configurou-se como uma prática social que assumiu traços distintos e bastante singulares; b) o seu pleno exercício encontrou alguns entraves estruturais associados à forma de organização sindical; c) as reivindicações acordadas ao longo dos processos de negociação limitaram-se à exigência do cumprimento da legislação trabalhista. Acredita-se que as considerações reunidas neste trabalho podem, de alguma forma, contribuir para uma reflexão acerca do processo de reformulação do sistema brasileiro de relações de trabalho no espaço social rural, especialmente nesse momento em que se intensificam as discussões públicas sobre o papel do Estado no referido sistema. Certamente, o tema negociação coletiva, flexibilização dos direitos trabalhistas e mudanças na organização sindical fazem parte das agendas de debates.

## ABSTRACT

The objective of this work was to trace a configuration of the occurred process of the collective bargaining at the Minas Gerais State countryside in Brazil, during the decade of 1990. It was used a descriptive method, the retrospective analysis. It was showed that: a) the collective bargaining process in this region was configured as a social practice that assumed distinct and singular traces; b) its practice found some structural impediments associates with the organization form of the syndicalism; c) the claims that became part of a agreement through the negotiation processes were those limited to the requirement of the labor law. The considerations carried out from this work can, in such a way, contribute for a reflection concerning reformulation of the Brazilian system of work relationship process in the agricultural social space. This is important especially at this moment where they start again the public discussion about the role of the State in this issue. Certainly, the subject of collective bargaining, the flexibilization of the labor laws and changes in the organization of the syndicalism is part of the debate agendas.

\*Prof. PPGA/UFLA

\*\*Pró-Reitora de Graduação/UFLA

\*\*\*Doutoranda em Adm. CEPEAD/UFMG

## INTRODUÇÃO

A negociação participa do caso singular de alguns assuntos que ao mesmo tempo se apresentam simples e complexos, acessíveis a todos e segredo de uns poucos. Não há certamente ninguém que tenha chegado à idade adulta sem se ter envolvido em alguma situação que poderia ser chamada de negociação...

Luciano Zajdsznajder

**A** longo do século XX, a organização do processo de trabalho no espaço rural brasileiro passou por diversas modificações estruturais que conferem uma dinâmica própria ao mundo do trabalho circunscrito nesse setor da economia. Essas modificações, como um produto social, são decorrentes das transformações provocadas pela introdução de novos padrões tecnológicos (biotecnologia, tecnologias de informação e de automação de processos de trabalho) e a adoção de novos modelos de produção agroalimentar e de gestão da força de trabalho.

No caso brasileiro, estas alterações influenciaram a institucionalização de diversas medidas que passaram a alterar os padrões de relações de trabalho em diferentes setores da economia (agricultura, indústria e serviços), em direção a uma maior flexibilização. No setor rural, esse processo de flexibilização das relações de trabalho está intimamente relacionado a: a) institucionalização de políticas salariais mais flexíveis, tais como programas de remuneração variável e de participação nos lucros e nos resultados; b) redefinição do tempo de trabalho, que passa necessariamente pela possibilidade de formação de banco de horas, permitindo o uso da força de trabalho em função da sazonalidade da produção agroalimentar; c) incorporação de novos modos de regulação jurídica dos contratos de trabalho rural, que permitem a contratação por prazos determinados a menores custos; d) adoção de novas formas de mediação dos conflitos de interesses, incluindo medidas que estimulam o processo de negociação coletiva.

O objetivo central deste trabalho é investigar, de forma retrospectiva, a prática da negociação coletiva ocorrida durante a década de 1990 no espaço rural mineiro. Para tanto, retratar-se-á este processo com base na concepção dos atores envolvidos (Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais - FAEMG e Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais - FETAEMG) e da análise das experiências de negociações coletivas realizadas no meio rural mineiro, durante a década de 1990. A ausência de estudos sobre o processo de negociação coletiva no espaço rural mineiro, por si só, justifica a realização deste estudo.

O trabalho está estruturado em 4 partes. Na primeira, apresenta-se uma revisão teórica, cujos propósitos são: a) elucidar o conceito de relações de trabalho; b) resgatar a história do sindicalismo rural brasileiro, particularizando algumas especificidades do modelo corporativo de organização sindical existente no Brasil; c) tecer algumas considerações que dizem respeito ao conceito, pressupostos e elementos essenciais do processo de negociação coletiva. Na segunda, apontaram-se os procedimentos metodológicos empregados na pesquisa. Na terceira, apresentou-se a análise do processo de negociação coletiva ocorrido no espaço rural mineiro ao longo do período considerado. Finalmente, algumas considerações finais foram tecidas.

## RELAÇÕES DE TRABALHO, SINDICALISMO RURAL E NEGOCIAÇÃO COLETIVA

A compreensão do processo de negociação coletiva no espaço rural exige uma fundamentação teórica que defina relações de trabalho, apresente uma re-

flexão sobre o sindicalismo rural brasileiro (incluindo as particularidades jurídicas dessa forma organização sindical) e discuta o processo de negociação coletiva como um mecanismo de regulação das relações de trabalho.

## RELAÇÕES DE TRABALHO E A REGULAÇÃO ESTATAL

Vários têm sido os estudos que procuram conceituar, delimitar e sistematizar a relação capital-trabalho (Melo 1990; Fleury, 1987; Siqueira, 1992). As relações de trabalho são inerentes às relações sociais de produção, sejam elas de natureza agropecuária, industrial ou de serviço. Estas relações sociais têm um caráter dinâmico, dadas as relações de poder desenvolvidas entre os que detêm os meios de produção e/ou decisão e aqueles que vendem a sua força de trabalho. O termo relações de trabalho é empregado no sentido de definir as formas de relacionamento social entre estes atores, que têm papéis organizacionais opostos e complementares (Fleury et al., 1987). Vale lembrar que as relações de trabalho são marcadas por um estado de tensão que pode permanecer latente ou culminar em confrontos abertos, caracterizando, assim, o conflito de interesse e a luta pelo poder como inerentes às relações de trabalho.

Embora as relações de trabalho se concretizem na atividade organizada, é difícil imprimir uma análise sem considerar outros elementos macrosociais (políticos, econômicos, culturais, legais). Partindo deste pressuposto, Melo (1990) considera as relações de trabalho como uma categoria de análise que está inserida no sistema de relações profissionais, cuja noção é emprestada de Dunlop<sup>1</sup>. Para esta autora, este sistema foi desenvolvido no Brasil com o propósito de mediar os conflitos de interesses, considerando três linhas estratégicas:

- (1) obscurecer os conflitos sob a égide da cooperação entre as classes;
- (2) retirá-los do ambiente de trabalho e remetê-los para a instância do legal, no interior da justiça do trabalho;
- (3) apoiar-se numa certa antecipação e outorgas previstas pela (CLT) Consolidação das Leis do Trabalho (Melo, 1991 p.50; Carvalho Neto e Melo, 1998).

Desde 1994, o próprio Estado vem tentando promover algumas mudanças institucionais, na tentativa de flexibilizar as relações de trabalho nos diferentes setores da economia (Krein, 2001). Entre essas medidas destacam-se: a flexibilização da remuneração por meio da regulamentação (MP1029/94) dos sistemas de participação nos lucros e resultados; a redefinição do conceito de jornada de trabalho (ajustando-o à noção de ciclos de produção) associada à regulamentação da implementação de bancos de horas (Lei 9061/1998 e MP 1709/78) e, finalmente, a institucionalização das comissões de conciliação prévia (CCP), cujo propósito é mediar os conflitos *in loco* sem passar pela justiça do trabalho. Para Krein (2001), apesar deste conjunto de medidas sinalizar para a flexibilização das relações de trabalho nos diferentes setores da economia, elas não foram capazes de modificar o sistema de representação sindical e os procedimentos formais de negociação coletiva, como será discutido a seguir.

## UMA BREVE HISTÓRIA DO SINDICALISMO RURAL BRASILEIRO E AS ESPECIFICIDADES DE SUA ORGANIZAÇÃO

A história do sindicalismo rural brasileiro deve ser vista como um produto social, fruto das transformações que o mundo do trabalho vem sofrendo desde

<sup>1</sup> Dunlop (1958) *"aplica o esquema parsoniano às relações profissionais definindo-as num sistema formado por atores, certos contextos, de ideologia que faz do sistema um todo, enfim, de um corpo de regras, cujo fim é o de reger os atores nas suas condições de trabalho e na vida de trabalho. Os atores são constituídos pela organização dos dirigentes e seus representantes na função de controle e de gerência, pela organização dos trabalhadores (não pertencentes à direção) e seus porta vozes e pelas instituições públicas especializadas". Para um maior entendimento ver Melo (1990).*

1930. Essa forma de organização da classe trabalhadora pode, portanto, ser compreendida como resultado de um movimento dialético que envolvia, e ainda envolve, a intervenção do Estado e a ação coletiva de trabalhadores e de empresários rurais no sentido de regular as relações de trabalho. Barros (1986), ao realizar um resgate histórico sobre a formação dos sindicatos rurais brasileiros, apresenta uma sistematização que privilegia três fases de construção social dessas organizações de trabalhadores.

Esse autor destaca o primeiro período, entre 1903 e 1932, como um marco de referência das primeiras tentativas do Estado em criar mecanismos de regulação das relações de trabalho. Inclui-se aí, a institucionalização do Decreto-Lei 979 que, já naquele momento histórico, apontava para cerceamento da liberdade sindical e inibia a emergência de qualquer tentativa de organização da classe trabalhadora rural (Thomaz Junior, 1996). Nesse sentido, a formação de sindicatos foi regulamentada de modo a estimular a congregação de patrões e empregados (atores com interesses divergentes) em uma mesma entidade representativa. Portanto, era uma forma de organização sindical que negava o conflito de interesses entre capital e trabalho e não reconhecia os sindicatos dos trabalhadores rurais como instrumentos de luta e de conquista da cidadania.

Para Barros (1986) e Thomaz Junior (1996), esse período deve ser visto apenas como marco jurídico-legal inicial que não provocou (dadas as pressões políticas dos empregadores) alterações significativas na relação entre capital e trabalho, bem como não contribuiu para a emergência de um movimento sindical rural combativo e independente. Vale lembrar que, na década de 1920, o Decreto-Lei 979 foi revogado, assim como outros mecanismos legais que regulamentavam as relações de trabalho no mundo rural. Assim, criou-se uma lacuna jurídica de aproximadamente dez anos que somente contribuiu para o controle político de qualquer tentativa de organização da classe trabalhadora rural.

Essa desregulamentação, que caracterizava a não intervenção do Estado nas relações de trabalho, foi “quebrada” somente em 1934, quando foi instituído o Decreto-Lei 24.694, representando o início da segunda fase do sindicalismo rural brasileiro, demarcada por Barros (1986). Para este autor, o decreto reconhece a necessidade de se criar sindicatos independentes para empregadores e empregados, mas não provocou, dada a orientação apenas formalista da regulamentação estatal, nenhuma mudança prática significativa nessa forma de organização social.

Esse formalismo ficou mais evidente na medida em que o Decreto-lei 7.038 de 10 de novembro de 1944 foi criado pelo governo Vargas, estabelecendo que os sindicatos rurais deveriam: a) subordinar os interesses classistas e profissionais aos interesses nacionais; b) definir uma postura de conciliação e consenso nos dissídios coletivos de modo promover a harmonia entre capital e trabalho; c) estabelecer uma parceria com o Estado na construção da solidariedade social; d) evitar qualquer tipo de vínculo com organizações internacionais de representação sindical. Até 1954, essas restrições, associadas a trabalhadores pouco politizados, foram fatores determinantes na construção de um movimento sindical incipiente, politicamente pouco articulado e com baixa capacidade de mobilização da classe trabalhadora rural (Barros, 1986; Thomaz Junior 1996; Coleitti, 1998). Para estes autores, foi somente a partir da referida data que o sindicalismo rural, dada a influência dos partidos de esquerda e da ala progressista da igreja católica, despertou e passou a atuar de forma coordenada como um instrumento de luta dos trabalhadores rurais.

Essa ação coordenada resultou na criação da União de Lavradores e Trabalhadores Agrícolas do Brasil (ULTAB). Ao longo do governo Kubitschek, essa entidade passou a mobilizar e organizar o movimento dos trabalhadores rurais em quase todos os estados da Federação. Para Thomaz Junior (1996), o movimento mais organizado resultou no crescimento do número de sindicatos formalizados, passando de 8 sindicatos reconhecidos, em 1962, para 800 entidades sindicais em 1963, atingindo a marca de 1200 organizações (que congregavam sindicatos



de assalariados, arrendatários, pequenos agricultores, parceiros e trabalhadores temporários) e 24 federações que trabalharam para a criação, em 1963, da Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (CONTAG), a qual passou por uma forte intervenção após o golpe militar de 1964. Esse controle político representou um primeiro esforço do governo militar em direção à redefinição da organização sindical vigente e ao controle do espaço político do próprio movimento trabalhista rural (Barros, 1986; Thomaz Junior 1996; Coleitti, 1998; Galvão 1999; Medeiros, 1990; Medeiros, 1989).

Na reestruturação da organização sindical, os militares definiram uma nova política de enquadramento sindical. Na prática, essa nova política estimulou o desenvolvimento de uma forte dependência dos sindicatos rurais em relação ao Estado, que perdurou até 1988, quando foi promulgada uma nova Constituição Federal, que provocou algumas alterações na organização sindical brasileira. Na realidade, passa-se de um regime caracterizado por uma forte intervenção do Estado para um sistema de relações profissionais que confere a autonomia sindical às entidades representativas de classes, sem, contudo, privilegiar a liberdade sindical. O artigo oitavo da Carta Magna é aqui reproduzido, com vistas a apresentar os dispositivos legais que regulamentam a organização sindical:

Artigo 8º. É livre a associação profissional ou sindical, observado o seguinte:

I - a lei poderá exigir autorização do Estado para a fundação de sindicato, ressalvado o registro no órgão competente, vedadas ao Poder Público a interferência e a intervenção na organização sindical;

II - é vedada a criação de mais de uma categoria sindical, em qualquer grau, representativa de categoria profissional ou econômica, na mesma base territorial, que será definida por trabalhadores ou empregadores interessados, não podendo ser inferior à área do município;

III - ao sindicato cabe a defesa dos direitos e interesses coletivos ou individuais da categoria, inclusive em questões judiciais ou administrativas;

IV - a assembleia geral fixará a contribuição que, em se tratando de categoria profissional, será descontada em folha, para custeio do sistema confederativo da representação sindical respectiva, independentemente da contribuição prevista em lei;

V - ninguém será obrigado a filiar-se ou manter-se filiado a sindicato;

VI - é obrigatória a participação dos sindicatos nas negociações coletivas de trabalho;

VII - o aposentado filiado tem direito a votar e ser votado nas organizações sindicais;

VIII - é vedada a dispensa do empregado sindicalizado a partir do registro da candidatura a cargo de direção ou representação sindical e, se eleito, ainda que suplente, até um ano após o final do mandato, salvo se cometer falta grave nos termos da lei;

Parágrafo único. As disposições deste artigo aplicam-se à organização de sindicatos rurais e de colônias de pescadores, atendidas as condições que a lei estabelecer.

Pode-se perceber que este artigo constitucional sinaliza inicialmente para uma certa liberdade sindical (É livre...). Posteriormente, submete a organização sindical a alguns postulados que são contraditórios aos princípios desta própria liberdade. Este fato é caracterizado pela imposição da unicidade sindical (sindicato único por categoria em uma mesma base territorial), pela permanência da

contribuição sindical compulsória (determinação e controle da aplicação dos recursos) e pela obrigatoriedade da participação dos sindicatos em processo de negociação coletiva. Estes aspectos, entre outros, atribuíram à organização sindical brasileira (nela inserida a organização sindical rural) um caráter corporativista.

Este modelo, que se convencionou chamar de “sistema corporativo de organização sindical e de negociação coletiva”, é marcado, ainda, por outros aspectos que estão previstos na CLT, embora nem todos estejam sendo observados e exigidos após a aprovação da Constituição: enquadramento sindical definido pelo Estado, estatuto padrão, controle do processo eleitoral, critérios oficiais de elegibilidade, obrigatoriedade do voto do associado, definição da estrutura confederativa, proibição da organização horizontal e proibição de filiação a entidades sindicais internacionais.

No que se refere ao processo de negociação coletiva, este sistema confere o “monopólio” da representação ao sindicato de base, estabelecendo que a negociação se limite ao âmbito da categoria econômica correspondente (acordo e convenção) e que fique restrita à data-base; à subordinação da negociação à política econômica; à regulamentação restritiva do direito de greve; à mediação compulsória pelo Poder Executivo (Delegacias Regionais do Trabalho) e, finalmente, à arbitragem compulsória pela Justiça do Trabalho.

Diante das considerações acima, ressalta-se que o processo de negociação coletiva no setor rural é regido pelo mesmo arcabouço legal que regulamenta este processo no meio urbano (Título VI da CLT, lei de greve 7783/89, legislação sobre o salário mínimo e os demais salários). A sua prática se concretiza dentro de uma estrutura sindical também corporativa, em que os sindicatos detêm o “monopólio” da representação dos trabalhadores, negociando diretamente com as empresas rurais ou proprietários de terra, ou com o sindicato dos produtores rurais, podendo ainda delegar o poder de representação à Federação. No caso dos protagonistas não se entenderem na mesa de negociação, uma das partes poderá recorrer à Justiça do Trabalho, onde os conflitos serão mediados. Dessa forma, o Estado, orientado por uma ideologia que nega o conflito de interesses, proclama o “espírito” colaboracionista entre patrões e empregados e mantém, até certo ponto, sob controle, o encaminhamento dos eventuais conflitos entre capital e trabalho (Sgreccia, 1992).

Esse formalismo levou o sindicalismo rural brasileiro a estabelecer uma forte dependência do Estado que Galvão (1998) denominou de *legalismo*. Para o autor, esta especificidade expressa-se não apenas no apego à lei encontrado na base da ação sindical (que freqüentemente busca na justiça o respeito aos direitos trabalhistas), mas também na própria dificuldade do sindicalismo rural em escapar dos limites impostos pelo enquadramento sindical e romper com os pressupostos do “*peleguismo*” e lógica assistencialista que inibem a ação sindical, dificultando o processo de negociação coletiva no espaço rural.

Para Alves (2002), o sindicalismo brasileiro mergulhou numa profunda crise que possui um componente estrutural (os limites do sindicalismo diante da nova lógica de acumulação capitalista), a capacidade de agitação sindical no sentido de sua inserção nas lutas sociais tornou-se bastante exígua (o próprio viés neocorporativo contribuiu para seu isolamento relativo dos problemas prementes do mundo do trabalho). Os sindicatos parecem incapazes de representar, não apenas em virtude de problemas burocrático-organizativos (excesso de verticalização), mas principalmente político-ideológicos, o novo (e precário) mundo do trabalho que surge com a mundialização do capital.

Em síntese, este modelo de organização sindical esgotou-se como modo de regulação das relações entre capital e trabalho (Alves, 2000 e 2002; Ribeiro e Thomas Junior, 2001). Este esgotamento deu margem à emergência de uma forte demanda por reformas que tem sido objeto de discussões no Fórum Nacional do

<sup>2</sup> <http://www.adufRJ.org.br/ARQUIVO/documentos/DIVERSOS/Relatorioforum.htm> disponível em 08/03/2003

Trabalho proposto pelo Governo de Lula<sup>2</sup>, para quem a redefinição do modelo de organização sindical deve: a) preceder a revisão do demais institutos legais que regulam o sistema de relações de trabalho brasileiro, colocando a liberdade sindical como um elemento central deste sistema e b) estabelecer novas bases da representação sindical que permitam a construção de um novo padrão de negociação coletiva e de regulação pública do trabalho. Para tanto, as alterações no marco normativo constitucional e infraconstitucional do sistema brasileiro de relações de trabalho devem orientar-se pela: a) constituição de entidades sindicais livres e autônomas; b) garantia do direito sindical em toda a sua amplitude, tanto no setor público como no setor privado; c) estímulo à negociação coletiva de trabalho em todos os níveis e âmbitos de representação; d) conferência de maior efetividade às leis do trabalho e adequá-las às novas características do mundo do trabalho; e) criação de um ambiente mais propício ao combate à informalidade e à geração de emprego, ocupação e renda; g) estímulo a auto-composição de conflitos trabalhistas e sua resolução por meio da conciliação, mediação e arbitragem voluntárias; h) alteração das leis do processo de trabalho para conferir maior abrangência, agilidade e objetividade às decisões judiciais.

## NEGOCIAÇÃO COLETIVA: UMA ESTRATÉGIA DE REGULAÇÃO DE CONFLITOS

O processo de negociação social é definido como aquele que se trava entre os grupos de interesse, nos mais variados níveis, cujo propósito é rearranjar, modificar, reinterpretar, criar regras e normas, visando enquadrar as relações de trabalho e o espaço social (Melo, 1990). Essa autora considera, ainda, que o processo de negociação está vinculado ao contexto de uma relação social e a sua ação objetiva, de forma bastante específica, é ajustar regras referentes a esta relação. A Organização Internacional do Trabalho, por sua vez, define como

negociações coletivas aquelas que se efetuam entre um empregador, um grupo de empregadores, ou ainda, uma ou várias organizações de empregadores, por um lado, e uma ou várias organizações de trabalhadores, por outro lado, com o objetivo de se chegar a um acordo sobre as condições de trabalho e de contratação (OIT, 1973).

A partir das definições acima, podem-se apresentar alguns aspectos característicos deste processo. O primeiro deles diz respeito ao seu objetivo explicitado, que é o de chegar a um acordo entre os protagonistas. Tal fato significa estabelecer, a partir da articulação confronto-acordo, debate-contrato, os limites aceitáveis para ambas as partes envolvidas. Vale ressaltar que o processo de negociação coletiva é algo muito mais amplo do que uma simples negociação de contrato ou o estabelecimento de um ajuste de posições antagônicas referentes a determinado problema (Dupont, 1982).

O processo de negociação coletiva, como mecanismo de elaboração de normas acordadas, envolve um processo político, manifesta uma relação de poder e contribui, de certa forma, para a transformação das relações capital-trabalho. É por meio desse processo que os conflitos de interesse, que por sua vez são inerentes às relações sociais de produção, são regulados. Para Melo (1991), a institucionalização de um conflito tem como primeiro passo o reconhecimento destas divergências de interesses, ou da desigualdade de poder. Na verdade, a estratégia de institucionalização e reconhecimento dos conflitos parte de um conjunto de ações que permite um processo de regulação sistemático das divergências entre atores sociais das relações de trabalho. As estratégias de regulação assumem um caráter dinâmico, isto é, sua existência está condicionada às relações de poder e às características sociais, políticas, culturais que os grupos de interesses assumem. Mudanças na ordem vigente significam alterações na própria dinâmica imprimida pelo processo de regulação dos conflitos. Prosseguindo, essa mesma autora defende que estes processos relacio-

nam-se a objetivos, que não se excluem: a) o controle do conflito (ocultar, prever, prevenir, antecipando-os, por meio de processos contemplados pelas políticas de pessoal); b) contrato entre as partes por meio da negociação (procedimentos de institucionalização dos conflitos); c) mudanças estruturais.

Neste sentido, o processo de negociação coletiva, como estratégia de regulação, assume o seu pleno sentido na medida em que se reconheça a existência de um conflito de interesses entre os protagonistas da relação capital-trabalho, se aceite a autonomia e reconheça a identidade e o poder dos grupos de interesses envolvidos. Estes pressupostos conduzem a uma concepção de negociação coletiva marcada por dois aspectos complementares. Isto é, a negociação coletiva não pressupõe nenhum acordo ideológico. Na realidade, ela é um mecanismo de regulação de conflitos, não fazendo desaparecer as divergências e as desigualdades de poder. Como mecanismo, ela permite o reconhecimento e a institucionalização do conflito e possibilita a oportunidade de tratá-lo. Por outro lado, contrapondo-se à negociação e ocultação do conflito, o processo de negociação coletiva conduz a uma postura de busca de um "contrato" (acordo) que reconhece a legitimidade das diferentes aspirações, que culminam nas mais diversas reivindicações.

A negociação coletiva tem como propósito criar e recriar estratégias de regulação da relação capital-trabalho. Para tanto, este processo visa a estabelecer regras de compromisso, uma vez que as partes envolvidas apresentam racionalidades distintas e visam a objetivos também diferentes. Uma das características apresentadas por essas normas relaciona-se com a sua natureza temporária, dados a instabilidade e o dinamismo da própria relação capital-trabalho e da sociedade como um todo.

Melo (1991), apoiada nos fundamentos teóricos de Dupont (1982), apresenta uma representação teórica mais rica. Para essa autora, a negociação é um fato tipicamente humano, cujos elementos essenciais, identificados numa situação de negociação, agrupam-se em torno da noção de atores, da noção de divergências e da noção da busca de um arranjo. A idéia da relação entre dois ou vários atores pressupõe uma adesão voluntária ao processo de negociação e à participação por representação, cuja composição deve ser definida claramente, uma vez que o mandato e a delegação podem trazer particularidades e influências no processo de negociação. A idéia de divergência diz respeito à inerência do conflito (de interesses, de objetivos, de estratégias de ação, de valores e de interpretação) nas relações sociais estruturadas, já comentada. Finalmente, o fundamento da busca pelo acordo, que traz em seu bojo duas idéias: a) a predisposição para se chegar a um resultado aceitável e b) o arranjo visado é suscetível de ser realizado de diversas formas. Tal fato está relacionado a diferentes variáveis como, por exemplo, a natureza da disputa, a atitude das partes e as relações de força.

Entretanto, essa mesma autora também chama a atenção para o fato de que não existe um modelo de negociação. Neste sentido, o processo de negociação assume particularidades únicas. Estas particularidades estão relacionadas às características ideológicas, contextuais e institucionais da negociação, bem como à disputa pelo poder, visando mantê-lo ou ampliá-lo, e ao próprio dinamismo do ato de negociar, que constitui a última fase das etapas de manifestação dos conflitos nas relações, o que não implica o fim dos desacordos e das divergências de interesses. Assim, as negociações coletivas assumem uma especificidade que reproduz duas dimensões relevantes para sua compreensão como um instrumento de regulação de conflitos. Na primeira dimensão, a estrutural, encontram-se os interesses (os elementos subjetivos da negociação, valores e princípios éticos), recursos (conhecimento, experiências, habilidades e estratégias) de que os diferentes atores lançam mão ao longo do processo de negociação coletiva. A dimensão processual revela a interação entre os atores envolvidos na negociação, incluindo os movimentos políticos realizados por eles na tentativa de alcançar os fins propostos (DIEESE, 1999).

Em síntese, a negociação coletiva é um mecanismo de articulação e de regulação dos desequilíbrios presentes nas estruturas sociais em que os interesses são antagônicos e, às vezes, complementares. Este mecanismo é um canal de

expressão permeado por diferentes racionalidades, ideologias e princípios éticos (Asch, 1999; Pruitt e Carnevale, 1991). Portanto, trata-se de um processo dinâmico, com especificidades que estão sendo construídas e relativizadas ao longo dos momentos históricos imprimidos pela própria sociedade.

## PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente trabalho classifica-se em uma categoria denominada de estudo descritivo de natureza qualitativa. Para Tripodi et al., 1981; Aissa, 2001; Bervian e Cervo, 1996, a pesquisa descritiva nas ciências sociais aplicadas se caracteriza por observar, registrar, analisar fatos ou fenômenos de forma indutiva, procurando verificar as relações entre o problema investigado e o seu contexto, incluindo as especificidades da ação de diferentes atores sociais na construção da realidade estudada. Portanto, trata-se de uma investigação em que não se propõe testar hipóteses sobre a prática da negociação coletiva no meio rural. Ao contrário, neste trabalho procurou-se, de forma indutiva, compreender esse fenômeno sob a ótica da Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (FAEMG) e da Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG), particularizando suas concepções, as principais reivindicações da classe trabalhadora e os principais entraves encontrados por esses atores sociais ao longo do processo de negociação coletiva ocorrido durante a década de 1990.

Na coleta de dados empregaram-se, ainda, as técnicas de entrevista semi-estruturada (Bervian e Cervo, 1996; Bailey, 1982) e de análise documental, cujo objeto de investigação foram os acordos, convenções coletivas e pautas de reivindicações relacionadas ao processo de negociação coletiva estudado. Nesse processo de coleta de informações foram entrevistados ainda o representante da FAEMG e o representante da FETAEMG, ambos com efetiva participação em todos processos de negociação coletiva no espaço rural mineiro. Nesse trabalho de campo, procurou-se formular algumas questões que estimularam os entrevistados a externalizarem as suas concepções e interpretações relativas ao objeto em análise. Inicialmente, solicitou-se aos entrevistados que retratassem a evolução do processo de negociação coletiva, particularizando aspectos relacionados à participação das federações nesta prática de regulação de conflito. Posteriormente, algumas questões que se seguem passaram a orientar o diálogo entre entrevistado e entrevistador: a) como o (a) senhor (a) define o processo de negociação coletiva? Como os sindicatos rurais têm atuado nesse processo? Eles possuem objetivos e estratégias de negociação bem definidos? Como o senhor (a) avalia a postura da entidade que representa? Quais foram as principais reivindicações da classe trabalhadora ao longo da década de 1990? Na sua visão, quais são os fatores limitantes do processo de negociação coletiva? Como o (a) senhor (a) avalia o papel regulador do Estado, principalmente no que diz respeito à organização sindical e à negociação coletiva? Ao longo dos diálogos estabelecidos, outras perguntas foram formuladas visando ao levantamento de informações adicionais que pudessem facilitar a interpretação dos pesquisadores.

As análises que serão apresentadas ao longo deste artigo foram extraídas de um projeto de pesquisa mais abrangente que vem sendo realizado por docentes e pesquisadores de um grupo de pesquisa que integra o Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Lavras.

## A PRÁTICA DA NEGOCIAÇÃO COLETIVA NO ESPAÇO RURAL MINEIRO NA DÉCADA DE 1990

Historicamente, em Minas Gerais, o processo de negociação coletiva no setor rural iniciou-se na década 1980, intensificando-se após a promulgação da Constituição de 1988. Neste momento, as primeiras negociações coletivas resultaram na assinatura de acordo entre empresas e sindicatos. Este acordo é fruto da deflagração de uma greve pelos canavieiros no sudoeste do estado de Minas Gerais. Sob a influência deste movimento e sob a coordenação da CONTAG e da FETAEMG, em 1981, onze sindicatos rurais desta região e cinco entidades sindicais do Triângulo Mineiro iniciaram um movimento por melhores salários. Embora tenha havido resistência por parte dos empresários rurais, algumas convenções coletivas foram firmadas. Este posicionamento contrário dos produtores, especificamente os cafeicultores, cuja atividade demanda um grande contingente de trabalhadores, se devia às divergências referentes ao piso salarial.

As formas de resistência encontradas pelos produtores iniciaram-se com o não cumprimento das cláusulas acordadas. Em contrapartida, os sindicatos dos trabalhadores passaram a atuar no sentido de regular o conflito. A estratégia da ação sindical se traduziu na exigência do cumprimento da convenção coletiva. Várias foram as estratégias adotadas pela classe patronal, visando neutralizar a ação sindical. Entre elas, demissão de trabalhadores e de delegados sindicais, aplicação de novas tecnologias que exigiam um menor emprego da força de trabalho e recorrência à Justiça do Trabalho pedindo a anulação da convenção. Diante desses conflitos de interesse e da recusa de negociação da classe patronal, dissídios coletivos foram instaurados. Na arbitragem da Justiça do Trabalho, representada pelo Tribunal Regional do Trabalho (TRT), ganhos de causas foram dados à classe trabalhadora, embora a classe patronal tenha sido atendida pelo Tribunal Superior do Trabalho (TST), ao recorrer com pedidos de atos suspensivos para as cláusulas deferidas pelo TRT (Sgreccia, 1992). Esta luta histórica aprofundou ainda mais as dificuldades entre capital e trabalho, resultando em um esvaziamento do movimento sindical rural e num retrocesso no que se refere às negociações coletivas, até o ano de 1987. Entretanto, isto não significa que as negociações tenham sido totalmente suprimidas.

Com a promulgação da Constituição de 1988, alguns dispositivos foram alterados e os trabalhadores rurais foram equiparados, na forma da lei, aos trabalhadores urbanos, no que se refere ao recolhimento do FGTS, direito a férias acrescidas de 1/3, piso de 1 salário mínimo para os aposentados e horas extras acres-

**QUADRO 1: Número de Negociações Coletivas Realizadas em MG, de 1988 a 2000**

Anos	Número de acordos celebrados
1988	54
1989	45
1990	35
1991	38
1992	26
1993	69
1994	25
1995	36
1996	14
1997	26
1998	35
1999	23
2000	11

**Fonte:** Federação da Agricultura do Estado de Minas Gerais (FAEMG) e Delegacia Regional do Trabalho do Estado de Minas Gerais (DRT)

cidas de 50% do valor da hora trabalhada. Diante destas mudanças, as negociações coletivas ganharam um novo significado, passando a ser realizadas com maior frequência. O Quadro 1 apresenta uma série de negociações coletivas realizadas em MG, entre 1988 e 2000.

Na percepção do representante da FAEMG,

a negociação coletiva está deixando de ser um processo inteiramente conflitivo, para converter-se numa forma normal de comunicação. As discussões têm perdido o caráter de experiência emocionalmente traumática e passam a ser um acontecimento corriqueiro, periódico e necessário. Vem suprir a deficiência das legislações que regem as relações de trabalho através das pautas de reivindicação apresentadas. A negociação coletiva apresenta-se como um complemento natural da legislação, que permite atender com flexibilidade às transformações do mundo trabalhista. Após análise das pautas e reuniões, chegando-se a um acordo com mútuo consentimento, este serve de instrumento normal de fixação das condições de trabalho.

Por sua vez, o representante da FETAEMG define o processo de negociação como

uma forma de resolução consensual das diferenças existentes entre patrão e empregado. É o momento em que se sentam à mesa os interlocutores do capital e do trabalho, com o propósito de se chegar a um acordo sobre o mínimo aceitável pelas partes.

Estas concepções traduzem as noções apresentadas por Melo (1991), apoiada em Dupont (1982). Isto é, os entrevistados, em seus depoimentos, retratam de alguma forma a estrutura básica do processo de negociação. Portanto, reconhecem-se as divergências entre capital e trabalho “...diferenças existentes entre patrão e empregado” (representante da FETAEMG), a necessidade de chegar a um acordo entre as partes “... com o propósito de se chegar a um acordo sobre o mínimo aceitável pelas partes” (representante FETAEMG). Notadamente, as concepções acima apresentam traços ideológicos distintos. A FAEMG, como representante do patronato, tem uma percepção que procura, de certa forma, ocultar o conflito de interesses. O processo de negociação é percebido “como um complemento natural da legislação, permitindo atender com flexibilidade às transformações do mundo trabalhista” (representante da FAEMG). Por meio deste relato foi possível identificar outro elemento de natureza contextual. Reconhece-se, portanto, que a negociação coletiva é processo dinâmico, de natureza temporária e que a sua prática envolve outros fatores além das regras institucionalizadas. Outros elementos integrantes explicitados pelo relato dos entrevistados referem-se à oportunidade que a negociação oferece para “a fixação das condições de trabalho” (Representante da FAEMG) e para uma análise das reivindicações da classe trabalhadora.

Embora o processo de negociação coletiva no setor rural seja entendido pela FAEMG e pela FETAEMG como uma estratégia necessária de regulação de conflito, a sua prática social tem sido marcada por diversos fatores limitantes, dadas às peculiaridades do setor e da própria organização sindical.

As relações de produção no espaço rural mineiro apresentam algumas especificidades que vão desde heterogeneidade da organização do processo de trabalho, passando por diferentes regimes de trabalho, até sazonalidade dos sistemas produtivos, que exige que o trabalho geralmente seja realizado em um determinado período do ano. Encontram-se, neste espaço social, diversas formas de organização da produção, desde as tipicamente capitalistas (monopolista, concorrencial), representadas pelos grandes grupos empresariais rurais, até formas de organização mais próximas da chamada economia de subsistência, representadas pelas pequenas unidades de produção familiares. Portanto, são organizações rurais com características e interesses econômicos e sociais também distintos. Uma outra especificidade das relações de trabalho neste setor

refere-se às formas autoritárias de gestão, combinadas com vários regimes de emprego (trabalho escravo, semi-escravo, várias formas de parcerias, agregados, assalariados sem registro legal e assalariados legalmente registrados) da força de trabalho e as precárias condições de trabalho em várias atividades agropecuárias. Estima-se que cerca de 5 milhões de trabalhadores rurais não possuam carteira assinada. Portanto, não lhes são garantidos os direitos fundamentais do trabalho (como o pagamento do décimo terceiro salário, férias, Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e previdência social) e um padrão mínimo de qualidade de vida no trabalho.

... As especificidades da área rural e o não acatamento das normas legais têm influenciado muito nas negociações. Ainda é muito visível na área rural o trabalho sem os registros específicos (livro de registro, assinatura de carteira de trabalho). Desta forma, negociar condições de trabalho (econômicas e sociais), além da legislação tem criado impactos e prejudicado as negociações... (representante da FAEMG).

A organização sindical corporativa no setor rural relacionada a outros fatores, como falta de estrutura (material, jurídica e intelectual), falta de mobilização decorrente da baixa conscientização política, tanto dos produtores como da classe trabalhadora, falta de preparo dos negociadores, desconhecimento da legislação trabalhista por parte dos empregadores e trabalhadores, é apontada pelos entrevistados como um outro fator limitante à consolidação do processo de negociação coletiva no espaço rural mineiro.

Os sindicatos dos produtores rurais, ao congregarem mini, pequenos, médios e grandes produtores, passam também a representar interesses diversos e até divergentes. Portanto, as negociações coletivas no setor rural assumem traços distintos. Outro fator complicador é não poder negociar determinadas cláusulas, sem considerar a capacidade (estrutural, econômica e social) dos pequenos e mini produtores que empregam força de trabalho assalariada. Da mesma forma, os sindicatos de trabalhadores rurais, que também agregam os pequenos e mini produtores, apontam muitos dos fatores já citados como os principais entraves ao processo de negociação. Esta configuração contraditória se justifica dada a unicidade sindical, que impede a formação de mais de um sindicato por categoria em uma mesma base territorial. Portanto, esta é uma posição do Estado que deveria ser revista, uma vez que a pluralidade sindical possibilitaria uma nova configuração do processo de negociação coletiva no setor rural. Dessa forma, as pautas de reivindicações seriam negociadas de forma mais seletiva, preservando os interesses das partes envolvidas no processo de negociação coletiva.

No que se refere ao desconhecimento da instância jurídico-legal, as negociações coletivas no setor rural sofrem implicações de ordem interpretativa, principalmente por parte dos produtores. Apoiados nas suas racionalidades, os padrões julgam que as reivindicações dos trabalhadores (que estão próximas daquilo que é juridicamente regulamentado) fogem ao seu controle, implicando em custos adicionais. Tal fato é assim retratado: "*...as dificuldades do empregador estão muito ligadas ao desconhecimento das leis e até mesmo da própria capacidade de atender o pleito e sua repercussão no contexto de trabalho...*" (representante da FAEMG).

Entre as reivindicações que se traduzem no componente material do processo de negociação (MELO, 1991), as entrevistas revelaram ainda que:

as negociações na área rural são feitas de forma a atender às condições mínimas dos trabalhadores. Pode-se verificar que muitos dos itens negociados são ociosos, uma vez que existe uma legislação regulando a matéria. Contudo, eles são incluídos objetivando um disciplinamento (representante da FETAEMG).

A análise documental reforça esta configuração e traduz as principais reivindicações da classe trabalhadora, revelando, assim, o caráter legalista do processo de negociação coletiva no setor rural ocorrido no espaço rural durante a década de



1990. As reivindicações dos trabalhadores rurais podem ser traduzidas nos seguintes pontos: estabelecimento de piso salarial (salário mínimo), uma vez que em determinadas regiões do estado de Minas Gerais este não é cumprido; reajuste salarial de acordo com a política salarial do governo federal; pagamento dos dias à disposição do empregador, mesmo não tendo havido prestação de serviços pelos empregados, em virtude de fatores climáticos, problemas com máquinas, com instrumentos de trabalho, com transporte fornecido pelo empregador ou por decisão unilateral do mesmo; fornecimento do comprovante de pagamento de salários aos empregados; pagamento do salário do empregado rural analfabeto diante de testemunhas; anotação na CTPS do empregado rural; fornecimento obrigatório de água potável; construção de abrigos rústicos com instalação sanitária, para a proteção dos empregados na hora da chuva e nos horários de refeição; transporte gratuito fornecido pelo empregador, em caso de acidentes de trabalho, de partos urgentes e doenças; dispensa do cumprimento do aviso prévio a partir do momento em que o empregado, que for dispensado sem justa causa, comprovar a obtenção de nova colocação; multa pelo descumprimento de qualquer obrigação que transgrida a convenção firmada; fornecimento de transporte pelo empregador com condições de segurança satisfatória; contribuição federativa descontada na folha de pagamento dos empregados e depositada a favor de sua entidade profissional; instruções ao trabalhador rural quando do uso de defensivos agrícolas e agentes químicos; reconhecimento da validade de atestados médicos e odontológicos oficializados ou oficiais; fornecimento de equipamentos, ferramentas e instrumentos necessários ao desempenho das tarefas do empregado rural; cessão de área de subsistência destinada ao trabalhador, em atividade de subsistência compatível com a destinação da empresa; pagamento adicional por produtividade; redução da jornada de trabalho; estabilidade no emprego; cesta básica; contrato de safra; licença maternidade e creches para trabalhadores do sexo feminino.

Entre estas reivindicações que têm sido objeto material das negociações, algumas são consideradas pela FAEMG como inegociáveis, destacando-se: pagamento adicional por produtividade, redução da jornada de trabalho, estabilidade no emprego, cesta básica e concessão de benefícios às mulheres, sendo a destinação de áreas de subsistência um item de difícil acordo, sobretudo nas novas negociações entre patrões e empregados. Um fato revelado pela pesquisa foi que, ao longo desses anos estudados, poucas foram as mudanças nas pautas reivindicadas, ficando quase todas as convenções dentro de um mesmo padrão.

As federações, tanto de produtores como de trabalhadores, afirmam que as reivindicações de natureza econômica são prioritárias; contudo, pela análise documental, percebe-se que elas não são exclusivas. Outras, relativas às condições de trabalho e transporte, também têm sido objeto das negociações. Estes achados tratam a luta dos sindicatos dos trabalhadores rurais por melhores salários e pelo cumprimento daquilo que é legalmente estabelecido, o que confere ao processo de negociação coletiva no setor rural um caráter normativo.

Um outro traço que o processo de negociação coletiva no setor rural vem assumindo é a centralização.

Esta centralização se justifica dada a falta de estrutura sindical, a inexperiência dos sindicatos rurais em processo de negociação coletiva, a baixa representatividade e mobilização dos trabalhadores, e o conseqüente menor poder de barganha dos sindicatos, caso viessem participar isoladamente do processo de negociação coletiva..." (representante da FETAEMG).

A atuação da FETAEMG assume um caráter até certo ponto tutorial, no sentido de coordenar a ação sindical, planejar o processo de negociação, articular campanhas salariais, unificar as pautas de reivindicações e representar trabalhadores de bases territoriais onde a atuação sindical é inexistente, ou representar sindicatos que lhe outorgam a representação no processo de negociação coletiva.

Da mesma forma, a atuação da FAEMG também tem sido centralizadora e tutorial.

A participação da FAEMG no processo de negociação é grande, sobretudo naquelas negociações entre sindicato. Participa de negociações no Sul de Minas, Triângulo Mineiro, Zona da Mata, Norte de Minas e Vale do Rio Doce, agregando 69 sindicatos. O objetivo da FAEMG em acompanhar de perto tais negociações é de evitar concessões muito diferenciadas, e, sobretudo, negociar, visando o pequeno produtor que, na sua grande maioria, não pode ter o contrato de trabalho onerado (representante da FAEMG).

A análise documental e as entrevistas, como evidenciado anteriormente, revelaram que as experiências de negociação coletiva no setor carregam os elementos que caracterizam o “modelo corporativo de organização sindical e de negociação coletiva” existente no Brasil.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho teve como objetivo investigar, de forma retrospectiva, a prática da negociação coletiva ocorrida durante a década de 1990 no espaço rural mineiro. Para tanto, resgataram-se alguns elementos teóricos acerca da organização sindical brasileira, cujas amarras institucionais inibiram a consolidação do processo de negociação coletiva e colocaram em cheque a própria legitimidade social do sindicalismo rural mineiro. A literatura especializada aponta que estas amarras associadas à crise que o sindicalismo brasileiro enfrentou nas duas últimas décadas, foram responsáveis pela consolidação de uma organização sindical de caráter corporativista. Esta forma de organização tem como legado a unicidade sindical (sindicato único por categoria em uma mesma base territorial), a permanência da contribuição sindical compulsória (determinação e controle da aplicação dos recursos) e a obrigatoriedade de participação dos sindicatos em processo de negociação coletiva.

Este modelo, que se convencionou chamar de “*sistema corporativo de organização sindical e de negociação coletiva*”, incorpora, ainda, outros aspectos que estão previstos na CLT (embora nem todos estejam sendo observados e exigidos após a aprovação da Constituição de 1988), tais como: o enquadramento sindical definido pelo Estado, obediência a um estatuto padrão, controle do processo eleitoral, critérios oficiais de elegibilidade, obrigatoriedade do voto do associado, definição da estrutura confederativa, proibição da organização horizontal e proibição de filiação a entidades sindicais internacionais. Este sistema confere ao sindicato de base uma espécie de “monopólio de representação”, estabelecendo que o processo de negociação coletiva se limite ao âmbito da categoria econômica a ele correspondente, restrinja-se à data-base da categoria, esteja subordinado à política econômica do governo e sofra os efeitos da mediação e arbitragem compulsórias promovidas pela Justiça do Trabalho. O processo de negociação coletiva no setor rural é regido pelo mesmo arcabouço legal que regulamenta este processo no meio urbano. A sua prática no espaço rural mineiro ocorre de forma centralizada, com base no poder de representação delegado pelos sindicatos à Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais (FETAEMG) e à Federação da Agricultura de Minas Gerais (FAEMG) que congregam diversos sindicatos de trabalhadores e patronais, respectivamente. Esse “*legalismo*” levou o sindicalismo rural brasileiro e, em particular, o mineiro, a estabelecer uma forte dependência em relação ao Estado. Tal relação caracteriza-se não só pela vinculação da ação sindical à busca do cumprimento da legislação trabalhista, mas, fundamentalmente, pela dificuldade do sindicalismo rural em escapar dos limites impostos pelo enquadramento sindical e de romper com os pressupostos do “peleguismo” e a lógica assistencialista que inibem a ação política e consolidação do processo de negociação coletiva no espaço rural.

Portanto, produziu-se socialmente uma configuração política-ideológica que resultou numa forma organização sindical rural, que, de certa forma: a) não esti-

mulou a autonomia sindical e nem a emancipação política dos diferentes atores sociais das relações de trabalho, dificultando o diálogo e a negociação coletiva; b) produziu um excesso de burocracia que contribuiu para a redução da eficiência da justiça do trabalho, que passou a ocupar-se prioritariamente da regulação de conflitos decorrentes do descumprimento das normas trabalhistas; d) reforçou a institucionalização, especialmente, no espaço rural brasileiro, de uma cultura sindical assistencialista, dependente, autoritária e pouco combativa; e) inibiu a politização dos sindicalizados e colocou em cheque a legitimidade social do próprio movimento sindical rural, cuja trajetória política tem sido marcada por um baixo grau de representatividade; f) preservou o poder normativo da Justiça do Trabalho em que as convenções coletivas são vistas como mero complemento legal, contribuindo, assim, para a redução do poder de barganha dos sindicatos.

As análises dos resultados desta pesquisa demonstraram que essa configuração política-ideológica influenciou a forma pela qual o processo de negociação coletiva no espaço rural foi articulado ao longo da década de 1990. Em outros termos, as reflexões empreendidas com base nos resultados desta pesquisa evidenciaram que o processo de negociação coletiva ocorrido no espaço rural mineiro, nesse período, configurou-se como uma prática social que assumiu traços distintos e bastante singulares. Os resultados indicam também que o processo de negociação no setor rural durante a década de 1990 evoluiu timidamente. Entretanto, essa evolução mostra-se em um ritmo bem mais lento quando comparada ao processo de negociação coletiva no setor urbano.

No imaginário dos representantes da FAEMG e da FETAEMG, a negociação coletiva recorre como uma prática social que assume traços ideológicos distintos. Para o primeiro ator social, o processo de negociação é concebido *“como um complemento natural da legislação, permitindo atender com flexibilidade às transformações do mundo trabalhista”*. Portanto, tem-se uma percepção a respeito do processo de negociação coletiva que procura, de certa forma, ocultar os conflitos de interesses inerentes às relações de trabalho. Reconhece-se também que este processo tem uma dinâmica própria que se situa no contexto histórico-social, assumindo um caráter transitório, cuja prática envolve outros fatores que vão além das regras institucionalizadas. Na visão da FETAEMG, a negociação coletiva é concebida como uma estratégia de regulação de conflitos de interesses, cujo propósito vincula-se à construção de um acordo em torno das questões trabalhistas em pauta. Esta concepção aproxima-se daquelas definida pela literatura especializada na medida em que ela reconhece a divergência entre as partes e a necessidade de negociar consenso em torno das questões em litígio.

Ao longo da década de 1990, diversas reivindicações foram objeto de negociações coletivas. Procurou-se, neste período, construir diversos acordos em que estiveram em pauta os seguintes pontos: estabelecimento de piso salarial (salário mínimo), uma vez que em determinadas regiões do estado de Minas Gerais este não é cumprido; reajuste salarial de acordo com a política salarial do governo federal; pagamento dos dias em que os empregados estiveram à disposição do empregador; fornecimento do comprovante de pagamento de salários aos empregados; pagamento do salário do empregado rural analfabeto diante de testemunhas; anotação na CTPS do empregado rural; fornecimento obrigatório de água potável; construção de abrigos rústicos com instalação sanitária; concessão de transporte gratuito fornecido pelo empregador; dispensa do cumprimento do aviso prévio em casos em que o empregado tenha encontrado um outro emprego; multa pelo descumprimento de qualquer obrigação que transgrida a convenção firmada; fornecimento de transporte pelo empregador com condições de segurança satisfatória; contribuição federativa descontada na folha de pagamento dos empregados e depositada a favor de sua entidade profissional; instruções ao trabalhador rural quando do uso de defensivos agrícolas e agentes químicos; reconhecimento da validade de atestados médicos e odontológicos oficializados ou oficiais; fornecimento de equipamentos, ferramentas e instrumentos necessários ao desempenho das tarefas do empregado rural; cessão de área de subsistência

destinado ao trabalhador; pagamento adicional por produtividade; redução da jornada de trabalho; estabilidade no emprego; cesta básica; contrato de safra; licença maternidade e creches para trabalhadores do sexo feminino.

Assim, pode-se concluir que, durante a década de 1990, o processo da negociação coletiva no espaço rural mineiro assumiu um caráter legalista, limitando-se à construir acordos que exigiam que a legislação trabalhista institucionalizada fosse colocada em prática. Esse caráter legalista, associado à existência de um patronato autoritário, conservador, resistente às mudanças, desconhecedor do poder normativo do Estado e a uma representação sindical pouco politizada (tanto patronal como dos trabalhadores), inibiu, portanto, o desenvolvimento de uma prática de negociação coletiva que rompesse com os padrões de relações de trabalho existentes no espaço rural mineiro no período considerado por esta pesquisa.

Acredita-se que as considerações reunidas neste trabalho podem, de alguma forma, contribuir para uma reflexão acerca do processo de reformulação do sistema brasileiro de relações de trabalho no espaço social rural, especialmente nesse momento em que se intensificam as discussões públicas sobre o papel do Estado no referido sistema. Certamente, os temas negociação coletiva, flexibilização dos direitos trabalhistas e mudanças na organização sindical farão parte da agenda de debates.

## REFERÊNCIAS

AISSA, H. B. Quelle méthodologie de recherche appropriée pour une construction de la recherche en gestion? **Actes de la XI<sup>a</sup> Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique**. 13-14-15 Juin, 2001. Québec, Canada.

ALVES, G. Trabalho e sindicalismo no Brasil: um balanço crítico da "década neoliberal" (1990-2000). **Revista de Sociologia e Política**, nov. 2002, no.19, p.71-94.

ALVES, G. Do "novo sindicalismo" à "concertação social": ascensão (e crise) do sindicalismo no Brasil (1978-1998). **Revista de Sociologia e Política**, nov. 2000, no.15, p.111-124.

Antunes, M. F. M. Significado histórico do movimento sindical. **Revista de Estudos do Terceiro Mundo**: São Paulo, USP, N.º 41, Set., 1994.

ASCH, S. E. A natureza do processo de negociação. **Revista Múltipla**, Brasília, 4 (6):117 – 125 – Julho 1999.

BAILEY, K. D. **Methods of social research**. New York: The Free Press, 1982.

BARROS, F. R. A. **Organização sindical dos trabalhadores rurais: contribuição ao estudo do caso do estado de São Paulo, entre 1954 - 1964**. Campinas, UNICAMP, 1986. (Dissertação de mestrado em ciências sociais).

BERVIAN, P. A. ; CERVO, A.L. **Metodologia científica**. São Paulo. Makron Books, 1996.

CARVALHO NETO, A. M. ; MELO, M. C. de O. Negociação coletiva e relações de trabalho: Os trabalhadores na extração de minério na raiz de um debate atual. In: **Anais XXII ENANPAD**, Foz do Iguaçu, 27-30 de setembro de 1998.

COLLETI, C. **A estrutura sindical no campo: a propósito da organização dos assalariados rurais na região de Ribeirão Preto**. Campinas, Editora da Unicamp, 1998.

DUPONT, C. **La négociation: conduite, théorie, applications**. Paris, Dalloz, 1992.

FALJONE, A. **Prática das negociações sindicais**. São Paulo: Tama, 1984. P. 14-

23.

FLEURY, M. T. L. et al. **Processo e relações de trabalho no Brasil**. São Paulo, Atlas, 1987.

FLEURY, M.T.L. **O símbolo nas relações de trabalho: um estudo sobre as relações de trabalho na empresa estatal**. Tese de Livre Docência, FEA – USP, São Paulo, 1986.

GALVÃO, A. As disputas políticas pelo controle do sindicalismo rural paulista. **Revista de Sociologia Política**. Curitiba, 1999. p.157-160

KREIN, J. D. **Mudanças institucionais e as relações de trabalho no Brasil após o Plano Real**. UUNICAMP, Campinas, 2001. 8p. (Relatório de pesquisa)

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Comissões de conciliação prévia – manual de orientação**. 2.ed.; Brasília, 2001. 34p.

MEDEIROS, L. S. Sindicalismo no campo. **Cadernos do Cedi**: Rio de Janeiro, n.20, p.5-10, jan., 1990.

\_\_\_\_\_. **Histórias dos movimentos sociais no campo**. Rio de Janeiro: FASE, 1989.

MELO, M. C. de O. L. **Relações de trabalho em Minas Gerais: uma configuração do processo de negociação coletiva**. Belo Horizonte, UFMG/FACE/CEPEAD, 1990 (Relatório de pesquisa).

\_\_\_\_\_. Negociação coletiva: Tratamento teórico e prático. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, FGV, 1991. n.31, v.4. p.49-62

**ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO**. Las negociaciones colectivas: manual de educación obrera. Ginebra, 1973.

RIBEIRO, J. C. ; THOMAZ JÚNIOR, A. E A O movimento sindical e a exclusão social. **Novos Rumos**, Ano 16, N.35, 2001. p.20-27

SGRECCIA, A. Negociação coletiva no meio rural. **Revista Brasileira de Estudos Políticos**. Belo Horizonte, UFMG, N. 74 -75, jan/jul, 1992. p. 123-140.

SIQUEIRA, M. M. Relações de trabalho em hospitais. In: **Anais da ANPAD**. Canela, 1992, p. 136-43

THOMAZ JÚNIOR, A. **Por trás dos Canaviais os (nós) da Cana: uma Contribuição ao Entendimento da Relação Capital X Trabalho e do Movimento Sindical dos Trabalhadores na Agroindústria Canavieira Paulista**. Universidade de São Paulo, São Pulo, 1996 (Tese de Doutorado).

TRIPODI, T. **Análise da pesquisa social**. Rio de Janeiro, Francisco Alves, 1981.

# UMA CRÍTICA DA CRÍTICA DA RAZÃO DUALISTA E BLOQUEIOS CENTRAIS À MODERNIDADE PERIFÉRICA: O CASO CPE

Carlos Henrique Vieira Santana\*

## RESUMO

Este artigo discute e identifica os bloqueios institucionais e hegemônicos históricos, centrais e periféricos, da experiência da Comissão de Planejamento Econômico organizada a partir de 1955 no governo baiano de Antonio Balbino. Busca, de um lado, rediscutir o papel do Estado como um ente demiúrgico de uma ordem social competitiva e, de outro, questionar a visão do atraso regional e periférico como produto de uma inércia cultural, ou resultado da forma específica de acumulação que tenha como componente intrínseco formas não-tipicamente capitalista de produção e seu conseqüente espelho institucional. O bloqueio à expansão da poliarquia na periferia é, à moda polanyiana, produto de um constrangimento político e normativo do governo central, no qual têm tido papel indispensável as elites intelectuais da periferia, como que renovando a revolução passiva brasileira.

## ABSTRACT

This article discusses and identifies the historical institutional and hegemonic, as well as the main and peripheral hindrances to the experience of the Economical Planning Commission organized from 1955 on by the government of Antonio Balbino, in the state of Bahia. It aims at deepthning the discussion on the role of the State as a demiurgic entity of a competitive social order and, in the other hand, it proposes questioning the idea of the regional and peripheral disadvantages as a consequence of the cultural inertia or as a result of the specifical way of accumulation that might have as an intrinsical element systems of production that are not typically capitalist and its corresponding institution image. The hindrance to the polyarchic expansion in the periphery is - following the Polanyi's line - a product of a political and normative impeachments created by the central government in which there has always been the fundamental participation of the intelectual elites of these areas who act as reneweres of the Brazilian passive revolution.

\*Mestrando em Ciência Política IUPERJ

## INTRODUÇÃO

Este artigo pretende sistematizar algumas idéias de uma pesquisa preliminar sobre a emergência de insulamentos burocráticos durante a gestão de Antonio Balbino, que governou a Bahia entre 1955-1958, e seus conflitos com as gramáticas clientelistas locais e com a estratégia do Plano de Metas (SANTANA, 2002). Com o fim do 2º governo Vargas, o chefe de sua Assessoria Econômica, Rômulo Almeida, engaja-se no governo Balbino como Secretário da Fazenda e chefe da Comissão de Planejamento Econômico (CPE). Junto com a recém fundada Universidade da Bahia e o Instituto de Economia e Finanças da Bahia, a CPE realizou pesquisas pioneiras que subsidiaram as reformas fiscal e burocrática do governo, intelectualmente inspiradas no universalismo de procedimentos do DASP. Pelos debates na Assembléia Legislativa e na imprensa, através do jornal A Tarde, analisou-se as resistências políticas locais dos padrões clientelistas às iniciativas de planejamento, refletidas na criação de um banco de fomento (Banfeb), nas reformas burocráticas e do imposto sobre a terra e o comércio, todas as medidas visando orientar a renda e garantir uma burocracia profissional. Além disso, a CPE organizou uma *holding* chamada FUNDAGRO, composta por empresas que buscavam: equipar o Estado com infra-estrutura (água, energia e transporte), máquinas e equipamentos; mobilizar e proteger setores-agrícolas-chave, regulando estoques, garantindo preço; criar condições para que a renda das classes proprietárias rurais e comerciais se associasse ao Estado na criação dessas empresas, fixando a renda que se perdia no comércio interno com São Paulo; e fundar, nessa associação, um padrão de acumulação emprestado dos esquemas universalistas burocráticos (CPE, 1958). Através do Plano de Desenvolvimento da Bahia de 1959, a CPE buscava inserir o Estado na área de investimentos do Plano de Metas, o que era conseqüente para o setor petroquímico, por exemplo, devido a Petrobrás. Contudo, o que se viu foi a direção dessas empresas sofrer um 'assalto' clientelista, como definiu Rômulo Almeida; o modelo do Plano de Metas privilegiar a concentração de investimentos no sudeste, baseado na estratégia dos 'pontos de germinação' de Roberto Campos, que dirigia o BNDES na época; e uma divergência com a SUDENE, que preferiu a estratégia de substituição de importações no mercado regional e não a de projetos regionais para o mercado nacional (ALMEIDA, 1987).

A CPE fundou uma cultura política que pautará governos estaduais que se seguiram a Balbino. Juracy Magalhães, Lomanto Jr., Luís Viana Filho e ACM, governadores da Bahia entre 1959-1974, foram lideranças que instrumentalizaram a contribuição de muitos desses técnicos originários da CPE para projetos específicos. Contudo, nunca incorporaram uma visão global de planejamento do governo Balbino, que tinha em mira a ampliação de arenas burocráticas republicanas. Em grande medida, o que se seguiu a Balbino foram alguns projetos industriais marcados pela incapacidade de envolver o conjunto das classes burguesas locais em um novo padrão de acumulação e sociabilidade. Tais projetos, como o do Pólo Petroquímico, tiveram esse caráter de economia de enclave. Ao mesmo tempo, o impasse da CPE não foi apenas endógeno, mas também exógeno, na medida em que se chocou com a estratégia do Plano de Metas e da SUDENE. Relevante nessa questão, tendo em vista os impasses enfrentados pela SUDENE na sua estratégia de desenvolvimento regional, é compreender politicamente, não apenas no âmbito restrito dos insulamentos burocráticos, como as elites políticas e econômicas periféricas ativam um campo liberal hegemônico capaz de contrapor institucionalmente as estratégias de planejamento. Há uma lacuna no estudo do comportamento político das elites periféricas no contexto da agenda do projeto político do nacional-desenvolvimentismo, elites que levam seus impasses a esse projeto. Nesse sentido, pode-se considerar a experiência da CPE como um marco da formação de um projeto hegemônico de desenvolvimento local e nacional.

## MODELOS-CHAVE

A discussão proposta dialoga com duas tradições de literatura: a primeira aponta o papel preponderante da burocracia estatal como uma esfera predominantemente autônoma frente à emergência de uma ordem social competitiva desarticulada e inconsistente, através da regulação normativa corporativa, de um lado, e das políticas de planejamento econômico articuladas por agências burocráticas estatais e para-estatais fechadas ao debate público, por outro. Essa linha de análise encontra-se numa tradição que se inaugura com Raimundo Faoro (1985) e se desdobra com Luciano Martins (1976; 1985), Fernando H. Cardoso (1964; 1975), Simon Schwartzman (1982), para citar os que ganharam mais relevância. Nessa tradição, destacam-se conceitos como patrimonialismo, estamentos burocráticos, anéis burocráticos, burocracia empresarial, neopatrimonialismo como arranjos relevantes. Quando a ênfase não está na capacidade autônoma e histórica de reprodução de um estamento burocrático (Faoro e Schwartzman), ela descamba para uma incapacidade orgânica da burguesia industrial de formular um projeto hegemônico e articular seus interesses de classe, antes de serem vitimadas pelo esgarçamento clientelista operado pelo Estado (Cardoso e Martins).

A outra tradição dá conta de uma capacidade de mobilização e articulação da sociedade civil como mediação indispensável para constituição de valores que permitem a emergência de uma ordem social competitiva, cujo indivíduo do marco liberal, de um liberalismo instrumental, é uma referência fundamental no processo de acumulação privada e de constituição de uma moldura normativa tipicamente liberal (Constituição de 1891). Frente ao passivo da escravidão e dos contingentes populacionais agrários, mantidos pela forma específica como se deu o processo de autonomização política do Brasil, que não foi o modelo jacobino, essa sociedade civil emerge limitada pelas ordens estamentais dominantes e promovida num contexto urbano mediado por uma intensa complexificação das relações comerciais. Aos poucos ela se constitui como uma esfera de legitimação através de suas elites mais expressivas. Ao longo do século XX esse processo só se intensificou, especialmente com a urbanização e a diversificação dos setores médios, obrigando os grupos controladores do poder do Estado a, progressivamente, ampliar as bases de legitimação deste, através da incorporação das demandas valorativas dos novos atores políticos que surgiam. Essa incorporação, controlada pelo Estado, não pode ser considerada uma mudança de pouco efeito para a progressiva ampliação de uma ordem social competitiva. O fato de ter sido controlada, ou seja, não irruptiva no sentido jacobino, não implicou na permanência de um mesmo Estado, ou estamento burocrático. Uma arquitetura normativa e de contenção da pressão organizada da sociedade por ampliação das oportunidades, numa ordem social competitiva que se abria, toma corpo.

No conjunto, a literatura existente dá conta do sucesso do modelo inaugurado a partir de 30, tanto na sua capacidade de mobilizar as taxas de acumulação, que crescem de maneira sustentada desde então, como para o estabelecimento de uma hegemonia capaz de garantir para a classe fundamental (a burguesia industrial) as condições para difusão e consenso de sua concepção de ordem social orgânica, baseada num equilíbrio psico-físico do indivíduo, de disciplina da vida cotidiana firmada nos marcos de um fordismo, articulado coercitivamente pelo Estado através do corporativismo e não pelo modelo de hegemonia civil do empresário herói. Essa segunda tradição encontra em Florestan Fernandes (1976) a análise clássica, acompanhada por autores que absorveram as análises de Moore Jr. (1985), Gramsci (2000) e Polanyi (1980) e enfatizaram a idéia de um Estado de compromisso, a exemplo de Boris Fausto (1978), Cesar Guimarães (1977), Luiz Werneck Vianna (1978), Eli Diniz (1978), Renato Boschi (1979), Elisa Reis (1982), Maria Spina Forjaz (1988), Maria Antonietta Leopoldi (2000), Vanda Costa (1999), entre outros.



O modelo inaugurado a partir de 30 permitiu a mobilização da renda nacional via controles cambiais e manteve a renda da classe trabalhadora em limites seguros para realização das taxas de acumulação. Para isso, o Estado corporativista inaugurou um modelo de cidadania baseado numa estratificação ocupacional (SANTOS, 1998). Nesse sentido, os primórdios de um *welfare state* no Brasil surgiram como direitos associados a ocupação profissional reconhecida pelo Estado, só acessíveis pela subordinação ao corporativismo. Nesse quadro, havia variações de *status*, acesso a direitos e pressão salarial distintos entre as profissões. Essa estratificação chegava ao ponto em que a própria burguesia industrial mantinha estruturas paralelas de representação, não permitidas aos trabalhadores (COSTA, 1999; SANTOS, 1998). Portanto, não era um sistema uniforme; enquadrou mais ampla e rapidamente a periferia econômica do país para depois atingir o centro. Ao mesmo tempo, foi mais inflexível e politicamente desmobilizador com os trabalhadores e mais flexível e politicamente mobilizador para facções da burguesia industrial.

Pode-se pontuar no trabalho de Leopoldi (2000) a articulação de Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi na Confederação Nacional da Indústria (CNI) como lideranças orgânicas que exprimiam, especialmente, os interesses das elites industriais paulistas da FIESP, através de um discurso que os associavam hegemonicamente aos interesses da nação. Por outro lado, essa mesma autora assinala a falta de consenso entre os interesses dessas elites paulistas com sua congênere carioca, associada ao FIRJAN, que sempre manteve uma postura de crítica em relação à condução da CNI. A FIRJAN diagnosticava a necessidade de uma luta política em defesa de seus interesses pela via política partidária - através do 'partido dos economistas'. Essa postura das elites industriais cariocas, podemos dizer, representou uma polarização mobilizada por um campo intelectual supostamente mais consciente do papel independente que deveria caber a essa burguesia no processo de construção de prioridades de política econômica, ou, por outro lado, essas elites cariocas não conseguiram, nos anéis burocráticos ou insulamentos burocráticos, o mesmo espaço para a sua agenda que as facções industriais paulistas. A segunda opção nos parece mais realista, embora não seja o propósito aqui entrar em maiores detalhes. Esse marco é importante para a proposta desse trabalho, pois demonstra que o modelo de engenharia institucional montado, ao mesmo tempo em que mobilizou e criou canais eficazes para realização estável do projeto hegemônico fordista, apoiado nas expectativas de realização econômica das elites industriais paulistas, teve dificuldades de se incorporar a esses canais e, nesse sentido, estabilizar e normatizar os conflitos, facções burguesas industriais periféricas, no momento de relaxamento dos controles coercitivos do Estado Novo. Nesse sentido, essa observação pode servir de subsídio explicativo para o potencial irruptivo que marca todo o período entre 1945 e 1964.

Não se trata de dizer, então, que o sistema partidário tinha uma posição institucional fraca frente aos supostos estamentos burocráticos, mas de compreender que os insulamentos, como esferas de mediação de interesses, eram compostos por gramáticas de acesso que selecionavam os atores aptos (NUNES, 1997). A gramática clientelista encontrava eco nas arenas corporativas ligadas ao Ministério do Trabalho (por excelência), no Congresso e na maioria das arenas de representação, e estava pautada por regras de distinção pessoal e servia como instrumento de acomodação política das alianças partidárias, cuja moeda era o emprego. A gramática do universalismo de procedimentos, por outro lado, está relacionada aos insulamentos burocráticos, na medida em que estes emergem, tanto a partir da necessidade de ampliação da racionalização burocrática, consequência do aumento do papel regulador e intervencionista do Estado a partir de 30, quanto da necessidade do estabelecimento de um quadro legal que garantisse maior disciplina do trabalho e política econômica estável. Tudo isso exigia por parte dos interlocutores um novo padrão de sociabilidade ancorado em regras impessoais, em que a prioridade é a condição de maximização da capacidade de acumulação do capital. Nesse sentido, destacaram-se o CFCE, o DASP, CNPIC, CACEX, SUMOC, Assessoria Econômica, BNDE, BNB, entre as mais importantes.

Essas agências, ao mesmo tempo em que institucionalizam e viabilizam hegemonicamente os interesses de facções burguesas, que certamente teriam dificuldades para implementar sua agenda se a levasse corporativamente ao Estado via controle político direto, constituem para si mesmas a necessidade de um aperfeiçoamento gerencial burocrático que serve para eficiência de suas estratégias e impede que a política clientelista desarticule seus objetivos econômicos, no sentido de uma hegemonia de um grupo fundamental.

Nesse sentido, cabe a essa proposta questionar se as elites burguesas periféricas só tiveram expressão política através de suas lideranças políticas no campo das disputas partidárias, geralmente associadas à pequena política clientelista ligada a interesses econômicos recessivos. Ou seja, será que essas elites burguesas periféricas também não tentaram articular um modo de produção adequado ao padrão hegemônico de ordenação industrial que encontrava sua maior força no centro dinâmico paulista? E se tentaram, como nos parece, por que falharam?

## DUALISMO INSTRUMENTAL

Há explicação que tende a uma análise sociológica, atribuindo elementos estruturais e culturais para isso. Estruturais no sentido das condições físicas, infra-estruturais, demográficas, de mercado e renda, que apontariam uma vantagem consistente e inegável para S. Paulo. Culturais no sentido da especificidade do processo histórico de formação social em S. Paulo, que teria dado as condições para a emergência orgânica de uma ordem social competitiva, desde sempre rebelde em relação às diretrizes centralizadoras do Estado nacional. Dessa experiência, emergem os ideais burgueses, muito bem articulados por Fernandes (1976). Nesse sentido, as elites periféricas estariam condenadas a cumprirem um papel passivo no processo de substituição de importações, que atinge o seu auge no período JK. Esse papel estaria refletido na condição de mercado consumidor de bens industriais, produtor de bens agrícolas e numa postura política condenada ao clientelismo no Congresso, refletida em suas demandas particularistas, fragmentadas e patrimoniais, incapazes ('estrutural e culturalmente') de abandonar o atraso agrário. Por outro lado, como parte de uma 'crítica da razão dualista', do qual fazem parte expoentes como Ignácio Rangel (1981), Cardoso e Faletto (1984), Cardoso (1975), Francisco de Oliveira (1988), João Fragoso e Manolo Florentino (2001), desenvolveu-se uma análise que incorpora esse atraso regional não como um obstáculo para plena realização de uma modernidade capitalista, mas como parte indispensável da própria forma como a acumulação periférica que se articulou no Brasil.

Nesse sentido, o modelo institucional organizado que criou as condições para essa forma de acumulação precária é, ela mesma, funcional, e não um misto de ordem poliárquica e uma ordem não poliárquica, que se perpetua por tradição e inércia cultural, sem relação com as condições mesmas de reprodução e diferenciação econômico-social (DAHL, 1997). Podemos pontuar, por exemplo, os modelos institucionais não-poliárquicos de 'justiça lotérica' e 'máfia descentralizada' de W. G. dos Santos (1994) como exemplos mais atuais de ação estratégica no mercado, devido à ausência de políticas públicas do Estado. Isso resultaria numa perda de suporte para uma cultura poliárquica dos cidadãos e pré-cidadãos [como se refere Santos (1998) a 50% da mão de obra economicamente ativa], inviabilizando a própria estabilidade da acumulação, ou é uma necessidade intrínseca do modo próprio de acumulação fundado na exploração do modo de reprodução não tipicamente capitalista, como já pontuou Oliveira (1988)? Embora a tese clássica de Polanyi (1980) acerca da capacidade de acumulação como uma função das políticas públicas e legislação social, que minimizam as iniquidades sociais e promovem estabilização institucional, tenha sido demonstrada no Brasil, foi possível também evidenciar que a ordem não poliárquica não ajuda, de maneira apenas complementar e marginal, o centro dinâmico da acumulação poliárquica (CARVALHO e SOUZA, 1980).

Na região nordeste, por exemplo, as relações de cooperação comunitária, não contratual, não monetária, foram a base que permitiram a sobrevivência e reprodução de ampla parcela da população dessa região com uma renda muitas vezes inferior ao necessário à sua subsistência. Essa situação foi a base que permitiu a acumulação da burguesia periférica e central. Contudo, essa acumulação se apoiava não naquilo que seria natural esperar, segundo os moldes polanyianos: o desenvolvimento de uma moldura institucional que regulasse o modo de produção, garantindo estabilidade às taxas de acumulação e a emergência em massa, ou em proporção ao centro dinâmico, de padrões contratuais poliárquicos. Essa conexão na periferia do sistema não se realizou apenas por um bloqueio da tradição. Na periferia, a burguesia realizava a mais valia pela possibilidade da manutenção da renda do trabalhador em níveis muitas vezes abaixo dos de subsistência, condição só possível pelas redes de cooperação comunitária que garantiam a sobrevivência das pessoas fora das conexões monetárias, e eram reestruturadas institucionalmente através do pacto político das sucessivas composições dos blocos de poder.

O próprio Oliveira, num foco polanyiano, percebe que um conjunto de políticas cambiais, tarifárias e alfandegárias, conduzidas ao longo do século XX pelos sucessivos blocos de poder, promoveram um esgotamento financeiro no país como instrumento de financiamento da valorização do café e, depois de 30, o confisco cambial das divisas dos bens agrícolas exportados, incluídos aí o café, o cacau e o algodão, como meio de financiamento da importação de bens de capital para a indústria. Com essas duas decisões políticas teriam se inviabilizado as iniciativas industriais da periferia, seja no setor açúcar-têxtil, até as duas primeiras décadas, seja na indústria do petróleo e no planejamento regional articulado na Bahia, a partir de meados 1950 (OLIVEIRA, 1977; 2003). Ocorre que o Estado na análise de Oliveira surge como um instrumental de uma dialética implacável que não deixa espaço para compreensão das composições do arranjo institucional.

Em grande medida, o modelo institucional de capitalismo precário ou arcaico, que acumula fora dos marcos contratuais poliárquicos, é parte mesmo de uma diferenciação capitalista. Não é um desvio ou defeito em relação ao 'original'. Essa compreensão serve para quebrar o modelo dualista e pensar mais em termos de uma articulação do que de uma polarização. Essa articulação, contudo, pode também imobilizar a análise, na medida em que as condições de precariedade da acumulação se diferenciam regionalmente, do mesmo modo que as condições de cidadania regulada. Nesse contexto, essa situação termina constituindo condições de mobilização institucional diferenciada que terminam repolarizando a análise, ou seja, emerge paralelamente um quadro institucional fraco e outro forte, sem perspectivas de equilíbrio. Essa situação termina oferecendo as condições de um reforço do perfil honra estamental das burocracias insuladas, que tendem a um retorno a posições demiúrgicas e autoritárias.

Nesse sentido, é preciso destacar que há uma relação entre as condições de acumulação do capital (no centro e periferia do Brasil), a moldura normativa e as arenas regulatórias mediadas pelo Estado. Mas do mesmo modo que não considero o Estado composto por uma burocracia empresarial ascendente sobre os interesses particulares, não é admissível a impossibilidade do fortalecimento de uma ordem institucional poliárquica, mesmo em contextos de acumulação precária aguda, como na periferia econômica do Brasil. Ou seja, além das condições ótimas de acumulação terem sido produtos de mediações de arenas regulatórias estatais, portanto resultado de uma hegemonia política, as condições para estagnação relativa da periferia foram também resultado das mediações de arenas regulatórias estatais no sentido inverso. Não porque faltou às elites periféricas a gramática de acesso do universalismo de procedimentos, ou a falta de conhecimento técnico de gestão empresarial aos projetos apresentados às agências de fomento (insulamentos burocráticos) que surgiram no 2º governo Vargas, mas porque essas redes insuladas se apoiavam num pacto político que permitia a conservação de redes não-poliárquicas na periferia.

Neste ponto é que se pode realizar uma inflexão que explore o impasse institucional na periferia do sistema. Em geral, as análises tendem a uma visão paternalista, que cobra o atraso da periferia como consequência de uma visão negligente do Estado Nacional em relação a ela. Nesse sentido, há todo um discurso que cobra do governo desde a solução para problemas emergenciais, como a indústria da seca, até a instalação da indústria privada ou estatal como solução mágica. Em certa medida, essa foi uma visão compartilhada pela SUDENE, que, além de ter uma visão marginalista da economia nordestina, promoveu o investimento a partir de uma política de incentivo fiscal, base dos grandes projetos industriais que não se submeteram às prioridades endógenas de acumulação e sociabilidade; foi um sistema de enclave (CARVALHO e SOUZA, op. cit.).

A experiência da CPE apoiou-se no sentido inverso, pois não se tratou de uma estratégia nacional de desenvolvimento regional (SANTANA, 2002). Representou a mobilização endógena de grupos burgueses baianos, banqueiros e industriais, através de insulamentos burocráticos organizados por burocratas saídos do centro nervoso das estratégias regulatórias nacionais (Assessoria Econômica, BNB, BNDE, DASP, Petrobrás). Ao mesmo tempo, a estratégia da CPE não foi criar apenas as condições normativas e infra-estruturais para uma futura absorção dos investimentos externos. Mesmo com as dificuldades iniciais de acesso ao financiamento das agências de fomento nacionais, pondo em risco a própria estratégia da CPE (BALBINO, 1956), isso não impediu, contudo, a institucionalização dessa agência como foco de um campo intelectual e regulador de um padrão gerencial, de uma racionalidade poliárquica, tanto na esfera pública quanto na privada.

É possível identificar, então, uma relação entre o bloqueio financeiro dos insulamentos burocráticos nacionais aos projetos periféricos e a agenda das elites políticas partidárias periféricas não vinculadas às estratégias hegemônicas da CPE. Ou seja, desenvolvendo essa relação, seria possível compreender a força do modelo concentrador inaugurado com o Plano de Metas, não apenas como uma força política e hegemônica que emana 'naturalmente' do poder central, mas como uma força que se alimenta politicamente de um padrão institucional não-poliárquico mais agudo na periferia.

## INTELECTUAIS PERIFÉRICOS E REVOLUÇÃO PASSIVA

Devemos a Victor N. Leal a análise sobre o coronelismo e a forma como se institucionalizou a relação entre padrões poliárquicos e não-poliárquicos, traduzidos normalmente numa relação entre poder central e poder local. Esse autor antecipa em grande medida uma crítica à razão dualista, sem, no entanto, congelar a análise institucional num mesmo impasse dialético das formas de reprodução econômico-social dadas pelo modelo de Oliveira. Ao apontar a conexão entre o esgotamento financeiro orçamentário dos municípios e uma forma de autonomia extralegal, Leal termina oferecendo subsídio para uma compreensão global dos fenômenos do coronelismo e clientelismo que não se limita a uma inércia cultural e sugere que, em nome de uma estabilidade e autonomia de decisão das políticas macroeconômicas, as elites nacionais ofereceram aos coronéis e chefes locais prerrogativas extralegais. Nesse sentido, esse autor oferece uma análise institucional do impasse e sugere a tese de centralização fiscal sem o peso do modelo de estamentos burocráticos historicamente autônomos. No seu modelo, Leal oferece o instrumental para a nossa análise, observando a potencialidade de renovação das elites políticas periféricas (ou locais), a partir da efetiva autonomia legal (LEAL, 1975).

Estudos sobre o papel das elites políticas baianas na formação do Estado brasileiro pós-independência foram particularmente elucidativos para o desvendamento de uma determinada postura intelectual exigida pelo Império.

Segundo dados de Mattoso, extraídos de Schwartzman, as elites políticas baianas ocuparam 26,3% dos ministérios e das presidências do conselho entre 1840-1853; 34,92% entre 1857-1871; e 22,5% entre 1973-1989 (MATTOSO, 1992).

Essa presença majoritária é significativa de um modo próprio como o Estado nacional se estabilizou e do papel das elites baianas nesse processo. Gramsci no seu *A Questão Meridional* desenvolveu um amplo debate sobre o papel dos intelectuais meridionais no processo de formação do Estado nacional italiano. O seu papel foi bloquear a articulação entre os trabalhadores do campo e da cidade num processo clássico da revolução burguesa jacobina. No lugar desse modelo clássico, que pressupõe uma liderança política hegemônica da burguesia liberal cidadã, assumem lideranças políticas e intelectuais originárias de segmentos sociais agrários e subsidiárias de um comunitarismo anti-liberal, produto de um esquema cristão-católico e da própria forma pessoal como se organizam os homens no mundo rural. Na Itália e na Alemanha predominou o que Gramsci chamou de revolução passiva, fundado no transformismo de seus atores, ou o que Moore Jr. chamou de revolução 'pelo alto' ou modernização conservadora. No Brasil, o processo de modernização econômica e institucional encontrou maiores semelhanças com esse modelo e o papel das elites periféricas foi relevante e pode ser comparado com o papel dos intelectuais meridionais italianos.

Já vimos a importância das elites baianas no Império e podemos destacar que a tradição liberal de corte americanista, que inspirou o movimento de 1889, encontrou em Ruy Barbosa o seu representante angular. Esse americanismo descendia de Tocqueville, no sentido daquilo que esse autor tinha de "contrário à noção de que o desenvolvimento político pudesse estar vinculado ao comportamento de variáveis sociais", e, nesse sentido, punha o *ator* antes dos *atos* (WERNECK VIANNA, 1997: 93). Ou seja, quando Ruy propõe a industrialização, via política emissorista, como forma de criar uma ordem social competitiva que sustentasse organicamente a República, o Estado aposta no protagonismo dos *atores* sem que tivessem emergido os *atos*: um mercado de trabalho e as condições macroeconômicas para que se estruturasse uma nova ordem econômica. Nesse sentido, Gramsci aponta uma contradição que se expressa na

diferença entre a ação real, que modifica essencialmente tanto o homem como a realidade exterior (isto é, a cultura real), que é o americanismo, e o ridículo espírito de gladiador que se autoproclama ação e que só modifica as palavras e não as coisas, o gesto exterior e não o interior do homem. A primeira está criando um futuro que é intrínseco à sua atividade objetiva e sobre o qual se prefere não falar. O segundo cria apenas fantoches aperfeiçoados, recortados segundo um figurino retoricamente prefixado, e que se reduzirão a pó quando forem cortados os fios externos que lhe dão a aparência de movimento e de vida (2001: 254).

É possível destacar que o programa liberal de perfil jurisdicista proclamado por Ruy foi, até meados dos anos vinte, a fonte inspiradora dos setores médios urbanos no Brasil. Ruy Barbosa lidera, através da Campanha Civilista, um movimento em torno de sua candidatura pela radicalização do programa liberal, que exigia efetiva independência entre os poderes, especialmente do judiciário; pela moralidade; acesso aos recursos da República mediados pela competência individual; e eleições livres. Esse programa ainda encontrará, entre os insurretos paulistas de 1924, forte repercussão. Essa é certamente a mais importante e influente contribuição intelectual até os anos trinta.

Ocorre que essa concepção de hegemonia civil liberal esteve bloqueada pelo controle do Estado pelas facções burguesas agrárias exportadoras que, além da manipulação eleitoral, não estavam mais permitindo a realização da acumulação dos demais setores da economia, devido às obrigações da dívida contraída pelo Estado para financiar a lavoura de café. Nesse sentido, o modelo em vigor até 1930 (e seus atores) perdia progressivamente a hegemonia por ser incapaz de incluir não apenas os segmentos médios (não havia empregos para todos no Estado), mas também a burguesia industrial ascendente (WERNECK VIANNA, 1978).

A inflexão autoritária, intervencionista e de reforma social, subsidiária do pensamento de Alberto Torres e Oliveira Vianna, termina sendo, pelas mãos dos tenentistas, instrumentalizada (SANTOS, 1998) pelo bloco histórico de 30 para quebrar o bloqueio da realização do programa liberal, agora não mais como liberalismo clássico toquevilliano dos *atores* de Ruy Barbosa, mas como hegemonia supra-estrutural, via arquitetura fordista corporativista (COSTA, 1999). Aqui, de acordo com o modelo de modernização 'pelo alto', "é a política que atua como libertadora das forças produtivas, e não o inverso, como se deveria esperar" (WERNECK VIANNA, 1997: 53).

A idealização liberal de Ruy, o seu *espírito de gladiador*, terminou construindo uma barreira entre as populações rurais e urbanas, na medida em que o seu modelo possuía um apelo civil que estava naturalmente bloqueado aos contingentes rurais, impossibilitados de escapar das relações de dependência pessoal do coronel e, ao mesmo tempo, transformava o quadro normativo jurídico ideal não em objeto de verificação empírica, mas em objeto de discussão metafísica, lugar, aliás, ideal para o exercício da retórica beletrista, na qual estavam educadas essas elites, e ideal máximo de realização intelectual.

Essa separação se refletia na organização da produção: produção agrícola submetida ao controle pessoal do burguês, sem uma maior diferenciação do trabalho e sem garantias de proteção da renda do trabalho, gerando, assim, um mercado consumidor interno limitado, concentração da renda, poupança desvinculada da produção e uma frágil racionalização do trabalho que não faz emanar, em si mesmo, uma hegemonia liberal que rompa a ordem patrimonial. Só há espaço para o liberalismo dos *atores*.

A outra ordem de produção, a industrial, está mediada pelo controle de regras impessoais, possui ampla diferenciação do trabalho e busca a proteção da renda do trabalho para manter as condições de sua reprodução e estabilidade:

é de seu interesse (do industrial) ter um quadro estável de trabalhadores qualificados, um conjunto permanentemente harmonizado, já que também o complexo humano (o trabalhador coletivo) de uma empresa é uma máquina que não deve ser excessivamente desmontada com frequência ou ter suas peças individuais renovadas constantemente sem que isso provoque grandes perdas (GRAMSCI, 2001: 267).

Para enfrentar o bloqueio dos *atores* (intelectuais tradicionais) e sua escolástica, foi necessário quebrar a influência supra-estrutural destes e, assim, inverter a lógica tradicional, em que as forças produtivas é que fundam uma nova política, para a proeminência dos *atos*, como articuladora de novas relações de produção através do corporativismo. Esse é precisamente o objeto da crítica ao pensamento de Ruy, quando os tenentes falam da existência, inconciliável até então, de um País real (*atos*) e um País dos doutores (*atores*). Tratava-se, então, de realizar essa sutura através de um quadro normativo que fosse capaz de expressar não uma formulação jurídica idealista dos *atores*, mas as demandas acumulativas das forças econômicas racionalizadas pelos *atos*, com a ação intervencionista do Estado. Vinculando os financiamentos agrícolas a um padrão de acumulação industrial, seria possível compor uma hegemonia burguesa liberal orgânica, ou seja, que pusesse os *atos* antes dos *atores*. O americanismo articula-se nesse ponto, mas surge de maneira aparentemente paradoxal, pois os *atos* emergem como estratégia de Estado, de um Estado de compromisso, e não "naturalmente" (o caso dos Estados Unidos) como uma "composição demográfica racional, que consiste no fato de que não existem classes numerosas sem função essencial no mundo produtivo" (GRAMSCI, 2001: 243). O americanismo, como uma hegemonia liberal no Brasil, é aplicável, pois, por intervenção do Estado (que é em si um *ator*). Ocorre a transição de uma hegemonia do *ator* para uma hegemonia dos *atos*, na medida em que o ordenamento corporativo é articulado tendo a fábrica como centro de disciplina do trabalho; e, como o próprio Gramsci dizia, "a hegemonia nasce da fábrica e necessita apenas, para ser exercida, de uma quan-

tidade mínima de intermediários profissionais da política e da ideologia" (2001: 247-8). Como o americanismo brasileiro não é 'natural', mas herdou à moda européia "um grande número de sedimentações passivas através dos fenômenos de saturação e fossilização do pessoal estatal e dos intelectuais, do clero e da propriedade fundiária, do comércio de rapina e do exército (...) destes pensionistas da história econômica" (GRAMSCI, 2001: 243), teve que, para realizar-se, enfrentar esses grupos via modernização autoritária.

Essa modernização autoritária na Bahia teve início com os primeiros interventores e se refletiu na criação do Instituto do Cacau da Bahia e na Lei de Reorganização Municipal, ambas em julho de 1931, por Artur Neiva. O primeiro "objetivava estabilizar os preços do produto e expandir as exportações, controlando as vendas de cacau no mercado internacional", e o segundo "objetivava reduzir as despesas públicas, reativar as economias locais e fortalecer a administração central" (SAMPAIO, 1992: 69-70). Em seguida, Juracy Magalhães (1931-1937) cria o Instituto do Fumo e da Pecuária, ambos ligados ao Instituto Central de Fomento Econômico (ICFEB). Todas essas iniciativas buscavam não apenas à formação de preço, mas constranger a economia agrária em direção ao padrão fordista de acumulação.

O grupo que reivindicava profunda identificação espiritual com Ruy Barbosa vinha governando a Bahia desde 1925, após a derrota de Seabra. Esse grupo reunia a família Calmon, os Mangabeira, Simões Filho (fundador do jornal *A Tarde*), Pedro Lago, Vital Soares, entre os mais importantes. Góes Calmon, governador até 1928, era um banqueiro e teve como principal projeto reestruturar a lavoura de cana de açúcar baiana, que já era então uma economia recessiva, com possibilidades de acumulação limitada. Ao mesmo tempo, o impacto social do retorno dessa cultura colonial tinha poucas perspectivas de desdobramento para o conjunto da precária economia, ou seja, atendia a segmentos oligarquizados do recôncavo. Desse ponto de vista, o projeto hegemônico era bastante limitado e, do ponto de vista do arranjo institucional, não houve inovação no sentido de uma ampliação da arena de legitimação do controle oligarquizado do poder Estatal. Embora tenha havido uma renovação dos quadros burocráticos, com a presença marcante de jovens bacharéis, essa ocupação não ocorre contra os coronéis, mas em acordo com eles, no que foi chamado de "entente cordiale" ou "política de acomodação" (PANG, 1979; SAMPAIO, 1998).

Quando ocorreu um confronto entre bacharéis e coronéis, a exemplo do conflito Horácio de Matos e Góes Calmon, o governo central interveio enfraquecendo a posição de Calmon e forçando um acordo. A relação entre poder central e o coronelato baiano reforça nossa proposição, já que este é instrumentalizado politicamente por aquele. Ou seja, será o coronel Franklin de Albuquerque, e não as tropas federais, que enfrenta com sua milícia a coluna Prestes, impondo-lhe uma derrota e o exílio na Bolívia. A reação à Revolução de 30 será articulada no Brasil por Horácio de Mattos e Franklin de Albuquerque, coronéis de Lavras e do Vale de S. Francisco. Em 1932, a aliança de Juracy Magalhães com os coronéis do Vale bloqueia o avanço da reação paulista mobilizada em Minas por Bernardes e seus adeptos. No ano seguinte, surge a Coligação Sertaneja e a Aliança Social Política Municipal (ASPM), formando um bloco de coronéis em torno de Juracy que garante sua eleição assentada num regime de oligarquia colegiada (PANG, 1979; TEIXEIRA, 1988). Sampaio assinala que

nenhum dos PSD's dos anos 30 foi tão forte quanto aquele criado pelo jovem Juracy Magalhães. Graças às suas fileiras disciplinadas, a Bahia tornou-se importante centro de consulta no processo de decisão política nacional" (1992: 86).

Sob o bloco da Aliança Liberal, a partir de trinta, os liberais baianos serão alijados da política estadual e se articularão através de jovens bacharéis que iniciaram carreira no governo Calmon. Em 1934, com o retorno de Mangabeira e Simões Filho do exílio, forma-se a chamada Concentração Autonomista, da qual

despontará uma nova geração a partir da eleição de 1934, formada entre outros por Aloísio de Carvalho Filho, Jaime Baleeiro, José Wanderley de Araújo Pinho, Inocêncio Calmon, Luís Viana Filho, Gilberto Valente, Nestor Duarte, Jaime Junqueira Aires, recrutados no espaço de sociabilidade das Faculdades de Direito e Medicina (SAMPAIO, 1992).

A partir de 1945 essa geração retorna com uma pauta política ainda democraticamente restrita, sob o marco do liberalismo jurisdicista de Ruy. Ela não compreende que as bases de legitimação do Estado se tornaram mais complexas e instáveis, o que exige uma compreensão da estrutura corporativa como algo além do mero instrumental do poder varguista ou como meio de repressão das demandas sociais de uma democracia de massas que se inaugura, rompendo o estilo da política dos notáveis (ALMINO, 1980; WEBER, 1982).

## CPE

As estratégias de planejamento em voga trouxeram consigo a dimensão que a democracia de massas impunha ao Estado, especialmente em relação à necessidade de uma nova disciplina para burocracia pública. A Comissão de Planejamento Econômico foi formada por articuladores com excelente compreensão das gramáticas dos insulamentos burocráticos, que se constituíam como eixo demiúrgico do projeto de modernização do país. Ao mesmo tempo, a matriz baiana do liberalismo brasileiro, expressa na UDN e PL, era hegemônica na estética da retórica e na sua agenda dogmática contrária à intervenção do Estado na economia. Nesse sentido, é possível perceber o marco da CPE como um momento em que se introduz na Bahia um debate nacionalizado, em que se via a necessidade de adequação da economia baiana a uma nova realidade imposta pelo Plano de Metas, numa forma de associação que permitisse ao Estado dar um salto de qualidade, rompendo o impasse agro-exportador. Essa necessidade impõe à CPE uma estratégia que fosse além de meros incentivos fiscais para atração de novas empresas ou indústrias. A CPE compreendeu o Estado como principal agente estruturador de um ethos gerencial e, nesse sentido, identificou a burocracia pública como um instrumento fundamental de emulação para um novo padrão de acumulação. Por outro lado, isso era lido pelos liberais ruybarbosianos como uma estratégia de centralização e autoritarismo do Estado. Tal situação se verifica num debate mais abstrato e conceitual feito pelas lideranças dos partidos em pugna. Ao mesmo tempo, nos debates do pequeno expediente da Assembléia Legislativa e nas notas do jornal *A Tarde*, é possível constatar uma guerra surda, travada não apenas entre a CPE e os partidos de oposição, mas também entre a CPE e o arranjo de poder que sustentava Antonio Balbino, e entre a CPE e o governo federal. A maioria desses conflitos do varejo político, embora possa parecer menos nobre, constituem o reflexo de uma tensão do modelo proposto pela CPE e o padrão consolidado. Parto, então, para análise de algumas iniciativas que constituem o eixo da estratégia da CPE.

## BANFEB

O projeto do banco de fomento inaugurou a primeira ação da CPE e compôs o nervo central de todo o plano. O banco se funda prevendo, para constituição de seus fundos, os excessos de arrecadação dos impostos territoriais e de vendas e consignações. Ele seria, portanto, um instrumento de mobilização de renda interna a partir do restabelecimento da capacidade de arrecadação fiscal do Estado naqueles setores em que ocorria evasão: terra e comércio.

Três artigos do projeto definiam os objetivos do Banco: operações de custeio, incentivo e melhoramento da lavoura; financiamento da indústria, especialmente de alimentação, considerada prioritária; prioridade para operações com



cooperativas; empréstimo a pequenos produtores e indústrias domésticas que **não possam obter crédito por meios tradicionais.**

O programa acima atingia de frente o atendimento pessoal, circunstancial e indiscriminado do crédito aos produtores em geral. Estabelecia prioridades de financiamento para o banco, buscando animar intervenções pioneiras, com novas formas de organização da produção traduzidas pela idéia da indústria, cooperativa e pequeno produtor. Essas prioridades eram opostas ao modelo do ICFEB, que seria extinto para a criação do BANFEB.

Na Assembléia, o debate permanecerá de 28 de junho a 10 de agosto de 1955, quando os deputados alternaram suas críticas, fixando-as basicamente no receio de perder o financiamento exclusivo à agricultura. Um conjunto de lideranças do PL, UDN e PR, com destaque para Nelson Sampaio (UDN), Rocha Pires (PR), Lomanto Júnior (PL), Josaphat Marinho (PL), Peçanha Martins (PL) e João Borges (PL), (este último realiza um parecer conjunto com Tosta Filho contrário à extinção do ICFEB), se posiciona contra o banco de fomento. O discurso dessas lideranças aponta divergência quanto a amplitude das atribuições do Banco. A preocupação delas é manter as atribuições especializadas do ICFEB como instituição que realizava empréstimos circunstanciais, motivados por dificuldades individuais contingentes. A compreensão é de manutenção de um banco sem projeto específico.

Segundo estatísticas apresentadas por Waldir Pires e não contestada por qualquer deputado, 90% das operações do ICFEB são de curto prazo e a juros altos. No exercício de 1954, do total de Cr\$ 221.345.000,00 empregados, Cr\$ 198.357.000,00 foram em letras a prazo de 180 dias a uma média de juros de 9,94%.<sup>2</sup> Na mesma época, o Banco do Brasil, que tinha uma carteira de crédito agrícola e industrial, emprestava a juros de 4%.

O BANFEB nasceu com objetivo de ser um banco de fomento, ou seja, que empregasse seu capital em empreendimento de retorno a longo prazo. O Banco conseguiu se capitalizar tardiamente, mas o que se seguiu foi formação de um banco comercial de empréstimo a curto prazo. Isso significou que o banco teve pouca influência no processo de industrialização (GUIMARÃES, 1966).

O próprio Nelson Sampaio (UDN) admite, implicitamente, o caráter comercial do ICFEB e reconhece o caráter especulativo do capital particular, ao supor que ele (capital particular) dificilmente se arriscaria na integralização do capital do BANFEB.<sup>3</sup>

No jornal *A Tarde* falava-se, então, na “Aventura do Banco”, para se referir às finalidades superdimensionadas do BANFEB. As questões se atinham ao fato do Banco se tornar um órgão financeiro do governo, como rezava o parágrafo único do projeto, e que o Banco faria ao tesouro suprimentos de fundos a título de antecipação de receita. Embora a criação do Banco tivesse a finalidade de antecipar receita ao tesouro estadual, talvez ele não tenha nascido, de fato, no governo Balbino, por causa da necessidade que o Estado tinha de uma agência financeira que realizasse empréstimos emergenciais. *A Tarde* informa que, em segunda discussão, essas duas atribuições do Banco foram suprimidas para que o projeto fosse aprovado.<sup>4</sup> Nesse sentido, diante das dificuldades financeiras, afetado pelo confisco cambial, baixa capacidade de arrecadação, compromissos de dívida, não estaria o Estado diante de dificuldades contingentes que tornou o ICFEB um instrumento emergencial nos primeiros anos de governo? Neste sentido, além da falta de capital particular interno e estrangeiro para o aporte do modelo de banco de fomento que se queria, as dificuldades fiscais, reveladas no desejo do governo em tornar o BANFEB um instrumento de suprimento de fundos para o tesouro, podem ser vistas como fator para o adiamento da fundação real do BANFEB, que só se daria em 1960.

<sup>1</sup> Artigos 2º, 4º e 5º do projeto de lei nº 641 de 29 de agosto de 1955, in *Diário da Assembléia Legislativa*.

<sup>2</sup> PIRES, W. *Seleções de Discursos*, in *Diário da Assembléia Legislativa*, Salvador, 17 Jul. 1955.

<sup>3</sup> SAMPAIO, N. *Seleção de Discursos*, in *Diário da Assembléia Legislativa*, Salvador, 10 Ago. 1955.

<sup>4</sup> *A TARDE. Criação do Banco do Estado – o governo cedeu e o projeto foi aprovado em 2ª discussão*, Salvador, 11 Ago. 1955.

## IMPOSTO TERRITORIAL E DE VENDAS E CONSIGNAÇÕES

A revisão do imposto territorial foi proposta pela Secretaria da Fazenda através da portaria nº 1802, baixada pelo seu Secretário em 22 de setembro de 1955. A portaria tinha como propósito ampliar a base de arrecadação do Estado e vincular os excedentes de arrecadação ao Fundo de Desenvolvimento Agro Industrial. A importância da análise dessa revisão para este trabalho se dá, primeiro, porque atacava uma área tabu: a propriedade rural. Em segundo lugar, porque ela vinculava o planejamento às bases orgânicas de reprodução econômica do Estado. Ou seja, considerava fundamental que ao planejamento incorporasse os atores econômicos existentes no esforço de orientação das rendas do Estado. A sonegação fiscal da propriedade, especialmente a improdutiva, constituía o lastro especulativo que, se não fosse atacado diretamente no sentido de envolvê-lo numa nova dinâmica, tornaria o plano um projeto meramente exógeno.

Com um regime de controle e fiscalização dos lançamentos, através de uma comissão especial de revisão do imposto territorial formada pelo diretor do departamento de receita<sup>5</sup>, o coletor perdia em grande parte sua função política e esse canal clientelista era esvaziado por um universalismo de procedimentos regulados por uma instância insulada. Opera-se, a partir de então, uma tensão permanente, com uma arena racionalizada que buscava trazer, para os quadros de ação universal, instâncias de reprodução política tradicionais.

Dois idéias se alternaram quanto à resistência dos deputados à reforma do imposto. A primeira, de que os exatores agem dirigidos politicamente e, por isso, não se pode delegar a eles a responsabilidade por novos lançamentos. Essa será uma idéia particularmente reproduzida por Clémens Sampaio (PTB), Lomanto Júnior (PL), Rocha Pires (PR), Orlando Moscoso (PR) e Marques Chagas. Este último afirmará que

...quando um coletor ou exator de coletoria pretende se fixar em posição de equilíbrio das lutas políticas, não servindo aos chefes políticos, ocorre uma coisa extralegal: acaba removido, independente de pedido de remoção, como promoção, porque cometeu o crime de não ser político.<sup>6</sup>

Estes funcionários eram, em sua maioria, nomeados e protegidos pelos próprios deputados. O próprio Rômulo Almeida terá muita dificuldade para enfrentar essa situação e relata isso no primeiro balanço da Secretaria da Fazenda:

Fora dos postos em que eram lotados, estavam, ao assumirmos, nada menos de 60% dos coletores e 66% dos escrivões. Houve uma regularização em 80% dos casos. (...) Vimos procurando contornar tais dificuldades com um trabalho de persuasão, diria mesmo de reeducação, e pela imposição de respeito público aos nossos atos. A luta, porém, é e tem sido árdua e o resultado ainda tem sido mingua. Procuramos, entretanto, fazer o que é possível nessa campanha, que me parece sanitária para a administração pública e um dos passos mais decisivos para o progresso político na Bahia - qual seja o de neutralizar politicamente os serviços fazendários (1956: 24).

A segunda preocupação estava relacionada às novas bases de lançamento do imposto para que elas se dessem apoiadas na produção da terra. É perceptível uma cultura de que não se pode cobrar do que a terra produz. Essa preocupação ganha destaque nas intervenções de Lomanto Júnior (PL, líder do movimento

<sup>5</sup> ALMEIDA, R. Portaria nº 1802 - instrução nº 12, in *Diário da Assembléia Legislativa, Salvador, 22 set. 1955.*

<sup>6</sup> CHAGAS, M. *Seleções de Discursos, in Diário da Assembléia Legislativa, Salvador, 18 Set. 1955.*

municipalista), Peixoto Júnior (PSD) e Orlando Moscoso (PR, Presidente da Federação do Comércio da Bahia). Mesmo entre os mais enfáticos defensores da medida da reforma do imposto não havia clareza neste ponto.<sup>7</sup>

O jornal *A Tarde* forma um escudo na opinião pública e veicula todas as reações, com destaque para artigos de Mário Campos<sup>8</sup>, que reconhece a baixa arrecadação e reafirma o bordão de que a cobrança do imposto é anti-econômica enquanto não houver infra-estrutura para o escoamento da produção. A Associação Comercial encaminha diretamente ao Secretário da Fazenda seus protestos, especialmente contra imposto de estatística.<sup>9</sup> Mas o tema central continuou sendo o papel político dos exatores e coletores em editoriais e artigos de Cruz Rios.

Os números, contudo, eram contundentes. No exercício de 1954, o Estado havia arrecadado Cr\$ 24 milhões do imposto territorial. Ao todo haviam então registradas 190 mil propriedades; algo em torno de Cr\$ 13 em média por propriedade. Isso não mudou muito, segundo Ary Guimarães (1996). Basta ver que o FUNDAGRO não conseguiu se financiar com os excessos de arrecadação desse imposto, como estava previsto no seu projeto de lei.<sup>10</sup> A expectativa do planejamento como uma articulação orgânica com a economia local falha totalmente. Embora Guimarães fale que o próprio governo não repassava os excessos de arrecadação, ele mesmo admite que "o Estado jamais conseguiu fazer a devida atualização" (1966: 114).

A conclusão que se segue é que o campo liberal e as elites proprietárias, usando de artifícios próprios, conseguem impedir a canalização da renda rural para um projeto de investimentos pioneiros, sob signo de modernização poliárquica dirigida pelo Estado, como ocorrera em âmbito nacional com o confisco cambial. Isso foi possível pelo bloqueio político da passagem do modelo patrimonial de gestão do fisco para um modelo universalista que se propunha na reforma do imposto territorial.

## DEPARTAMENTO DAS MUNICIPALIDADES

O Departamento das Municipalidades (DM de agora em diante) foi criado, nos anos trinta, como um instrumento do Estado Novo no processo de centralização política, suprimindo a autonomia municipal. A CPE reformula o DM ainda sob forte inspiração do DASP<sup>11</sup>. Junto com a reformulação do imposto territorial, a reforma do DM foi uma das medidas mais significativas do período e a que mais restrições sofreu. A reforma instituía grau de controle do DM sobre os municípios que, se aprovada, retiraria as amplas prerrogativas dos chefes políticos locais. Basta dizer que ela estabelecia uma centralização das políticas de reforma administrativa municipal, a ser elaborada pelo DM, propunha planos e coordenação de investimentos de recursos de todas as esferas, o controle da aplicação desses recursos, elaboração de um sistema padronizado de orçamento e contabilidade para os municípios e banco de dados econômico-financeiro do Estado.<sup>12</sup>

A reforma no DM apontava também para uma espécie de taylorização (VARGAS, 1985), quando sugeria um código de condutas e posturas para os funcionários públicos civis municipais.<sup>13</sup> O controle dessa reforma avança para um código de ética racional legal. Não se trata apenas da tentativa de fiscalização dos recursos públicos em relação ao produto final, mas também em relação aos meios, às práticas burocráticas, atingindo o centro nervoso das redes pessoais. Essa preo-

<sup>7</sup> ATHAÍDE, L. *Seleções de Discursos*, in *Diário da Assembléia Legislativa*, Salvador, 29 Nov. 1955.

<sup>8</sup> CAMPOS, M. *A Esfola do Imposto Territorial*, in *A Tarde*, Salvador, 23 Dez. 1955.

<sup>9</sup> A TARDE. *A Opinião da Associação Comercial*, Salvador, 1º Dez. 1955.

<sup>10</sup> Art. 8º da lei n. 819 de 16 Out. 1956, in *Diário da Assembléia Legislativa*.

<sup>11</sup> PIREZ, W. *Projeto de Lei nº 653*, in *Diário da Assembléia Legislativa*, Salvador, 9 Nov. 1955.

<sup>12</sup> Art. 4º do projeto de lei 653, 4 Nov. 1955, in *Diário da Assembléia Legislativa*, Salvador, 9 nov. 1955.

<sup>13</sup> Art. 16 do projeto de lei 653, 4 Nov. 1955, in *Diário da Assembléia Legislativa*, 9 nov. 1955.

cupação representa uma proposta orgânica de planejamento, pois sugere uma nova modalidade de sociabilidade no *locus* privilegiado de reprodução do modelo tradicional, estratégia que nem o DASP, durante todo o Estado Novo, conseguiu implementar integralmente.

Os grupos oposicionistas argumentam em torno de quatro questões: o respeito à autonomia municipal, a mudança da subordinação do DM da Secretaria de Interior e Justiça para o governador, o aumento da estrutura fiscalizadora refletida na crítica ao excesso de cargos que a reforma no DM criava e em relação à ampla competência que o DM teria. Essas questões perpassam o discurso de Cruz Rios (PDC), Nelson Sampaio (UDN), Orlando Moscoso (PR), Josaphat Marinho (PL), Adelmário Pinheiro (PR), Peçanha Martins (PL), Moreira Caldas e Ana Oliveira. Essas quatro questões apontam o desejo desses parlamentares pela permanência da estrutura de poder local, ou seja, por canais extra-legais de reprodução do poder. Aqui Rômulo Almeida não tentou um 'insulamento burocrático', como instância de competição paralela, cujas éticas contraditórias cuidavam de cercar suas arenas (NUNES, 1997: 35). Neste caso, ele procurou legislar ampla e substantivamente toda a arena clientelista.

O encadeamento dessas questões é fundamental para entender como elas acabam redundando na resistência à perda dos fóruns patrimoniais. Além da reforma propor uma competência do DM fortemente centralizado, a transferência do DM para a subordinação direta ao governador retiraria poderes da Secretaria do Interior e Justiça, o que já criava competição interna no próprio governo. Os dez distritos regionais responsáveis pelos novos cargos seriam criados para fiscalizar o emprego dos recursos repassados pelo Estado. A ampla competência do DM era repelida pela defesa da autonomia municipal, refletida na defesa da lei orgânica dos municípios. A síntese da oposição termina resumida no substitutivo<sup>14</sup> dos deputados Josaphat Marinho (PL), Cruz Rios (PDC) e Adelmário Pinheiro (PR), que vai defender a manutenção da subordinação do DM à Secretaria do Interior e Justiça, auto-aplicação da lei orgânica dos municípios em contraposição à ampla competência do DM (o que representava deixar as coisas como estavam) e recusa da infra-estrutura de fiscalização.

O debate teórico proposto por Waldir Pires (PTB)<sup>15</sup>, relator do projeto não encontrará eco entre os seus pares. Até mesmo no jornal 'A Tarde' a discussão do projeto acentua o receio de Balbino se tornar o único *patron*, com o aumento do poder executivo.<sup>16</sup> A oposição consegue alterar significativamente o projeto de lei, e a leitura que se pode fazer dos discursos para se chegar à idéia de defesa de interesses patrimoniais se mede pelo receio da perda de instâncias de poder pessoal refletida no aumento do poder unipessoal do governador, que busca estreitar as arenas dos vários *patrons*. Embora o projeto final tenha mantido a subordinação do DM ao governador, a estrutura de fiscalização foi reduzida e as amplas competências foram suprimidas.<sup>17</sup>

## SISTEMA FUNDAGRO

Na mensagem à Assembléia Legislativa, Balbino apresentava o sistema FUNDAGRO como surgido de duas preocupações: a) assegurar financiamento de uma infraestrutura da economia agrícola baiana; b) e de melhor organizar as finanças do Estado, a partir da distinção entre orçamento de investimento e orçamento de custeio. A estratégia era canalizar a poupança interna e garantir equilíbrio econômico ao longo do ano, evitando oscilações violentas de depressão e

<sup>14</sup> MARINHO, J; RIOS, C; PINHEIRO, A. Substitutivo do projeto de lei nº 653, in *Diário da Assembléia Legislativa*, 17 Jan. 1956.

<sup>15</sup> PIRES, W. *Seleções de Discursos*, in *Diário da Assembléia Legislativa*, 14 Out. 1955.

<sup>16</sup> A TARDE. *Nervoso e Inconveniente*, Salvador, 9 Jan. 1956.

<sup>17</sup> PIRES, W. *Lei nº 653*, in *Diário da Assembléia Legislativa*, Salvador, 22 fev. 1956.

euforia. Para isso, o FUNDAGRO se apoiava na expectativa de compor parte considerável de seus fundos com os excessos de arrecadação dos impostos territorial e de vendas e consignações, que eram os seguimentos de maior evasão fiscal. Para conseguir isso, já vimos que o governo procurou fazer uma revisão das bases de lançamento do imposto territorial. A expectativa era que as empresas do sistema operassem como moderadoras das flutuações econômicas, através de empresas agro-industriais. O FUNDAGRO compreendia uma articulação entre interesses privados e públicos, orientado pelo Estado que assumiria o papel de fiador na obtenção de crédito no Brasil e no exterior.<sup>18</sup>

O governo previa também a abertura acionária das empresas do sistema, assim que elas se tornassem rentáveis, como mais uma medida de capitalização e reinvestimento no próprio sistema. A partir de então, o governo já se utiliza de instrumentos de capitalização que envolve confiança num rendimento a longo prazo, na medida em que as próprias empresas, na fase pioneira, tinham que manter uma taxa elevada de reinvestimento dos lucros no próprio complexo.<sup>19</sup> Nessa perspectiva, o que se estava exigindo dos capitais baianos era uma compreensão não comercial do investimento, o que significava uma gerência pautada pela responsabilidade pública do uso dos capitais investidos, com uma administração profissional, cuja figura do patrão, ou capitão de indústria, como aquele que detém a maioria acionária e administra domesticamente o negócio, cede espaço para uma burocracia profissional.

A estratégia de planejamento buscava descolar das rotinas clientelistas as estruturas burocráticas prioritárias para intervenção do Estado, ou então criava estruturas paralelas. O impasse dessa situação é que essas arenas paralelas emergiam fragilizadas pela própria centralização deliberativa sob poder do governo e da secretaria da fazenda. Isso tornava essas instituições dependentes da vontade política do dirigente de plantão. As iniciativas estruturais consideravam prioritariamente o papel de uma burocracia esclarecida como capaz de sustentar a autonomia dessas arenas insuladas, quando de fato essa autonomia era garantida apenas por um equilíbrio político de forças que não estaria garantido permanentemente.

O debate na Assembléia e no jornal *A Tarde* em torno do projeto FUNDAGRO concentra-se em torno de quatro pontos fundamentais: a resistência à subordinação do fundo à Secretaria da Fazenda<sup>20</sup>; à vinculação do excesso do imposto territorial, de vendas e consignações ao fundo<sup>21</sup>; aos investimentos pioneiros<sup>22</sup>, que eram vistos como menos urgentes que investimento no escoamento, e à criação do próprio FUNDAGRO. Nesta posição perfilam-se quase todos os deputados do PL: Josaphat Marinho, João Borges, Moreira Caldas e Peçanha Martins; deputados do PR: Wilson Lins e Orlando Moscoso; além de Nelson Sampaio(UDN) e Cruz Rios(PDC).

O temor da subordinação do fundo à Secretaria da Fazenda segue o padrão oligárquico da descentralização cartorial como base de sua ação. O receio implícito dessa concentração de atribuições subsiste na medida em que há uma competição entre arenas de poder, ou seja, entre as Secretarias. O equilíbrio de poder se assenta na medida em que não há função ou projeto universal para todas as arenas. Não é a toa que o próprio Balbino identifica essa condição centrífuga do poder estadual dizendo, no seu discurso de posse, que

não haverá compartimentos estanques, nem a Bahia terá ao mesmo tempo dez governadores com o isolamento e a auto-suficiência das secretarias e dos setores administrativos imediatos<sup>23</sup>.

<sup>18</sup> Balbino, Antonio, *Mensagem n.º 11*, in *Diário da Assembléia Legislativa*, 9 mar. 1956.

<sup>19</sup> § 2º do art. 16º do projeto de lei 819, in *Diário da Assembléia Legislativa*, 9 mar. 1956.

<sup>20</sup> Waldir Pires, Art. 10º da lei n. 819, in *Diário da Assembléia Legislativa*, Salvador, 16 out. 1956.

<sup>21</sup> *Ibid.*, Art. 8º.

<sup>22</sup> *Ibid.*, Art. 2º

<sup>23</sup> Antonio Balbino, *Discurso de Posse*, in *Mensagem a Assembléia Legislativa*, 11 abr. 1955

O reconhecimento do fato, independente dele ter sido integralmente resolvido, aponta para uma percepção de objetivos. A concentração do FUNDAGRO numa arena que elegeu prioridades não representa apenas uma competição entre *patrons*, como é possível pensar pelos discursos dos deputados. Essa perspectiva não foi descartada por Balbino como uma estratégia que concentrava poder no governador e lhe dava novos instrumentos de controle, tornando-o um grande *patron*; mas, da perspectiva de Rômulo e da CPE, essa concentração servia para esvaziar as arenas das rotinas clientelistas, substituindo-as, através da concentração de funções ao Secretário da Fazenda, por arenas ou canais universalistas e impessoais.

Outra questão foi a idéia de que o fundo era supérfluo e que mais urgente seria o investimento na infra-estrutura e escoamento da produção. Essa idéia se ligava à crítica da vinculação dos excessos do imposto territorial e de vendas e consignações à formação do fundo. Essas duas críticas se aproximam, pois na medida em que se atrela parcela de arrecadação de impostos a gastos específicos, criam-se prioridades que escapam aos gastos circunstanciais do orçamento.

A resistência ao Fundagro se reflete precisamente no fato dele representar um novo modelo de orçamento que estaria regulado substantivamente pelo fundo. Reclamando seu perfil liberal conservador, o jornal A Tarde chama atenção para esse fato a partir da discussão formalista, de princípio liberal:

É princípio elementar de finanças públicas que o governo é uma unidade de caixa e que todos os impostos devem ir para uma caixa comum a fim de atender às necessidades gerais da administração, ou seja, com obras públicas etc. (...) E achou (o governador) ainda de rebuscar o código de contabilidade que proíbe, textualmente, o privilégio da destinação de qualquer imposto para fins especiais numa justa (sic) interpretação ao **dispositivo contido na carta magna**

O projeto fere frontalmente os mais elementares princípios das ciências, das finanças, ao fazer destinações específicas para um imposto, quando, do modo porque foi feito, somente uma taxa poderia justificar tal destinação. No art. 16º do projeto a pretendida intervenção no domínio econômico chega ao ponto culminante, pois concede ao fundo o direito de implantar novas empresas (as de baixa rentabilidade inicial), sem a preocupação de restringir essa atividade do governo ao campo das indústrias básicas. E por aí segue o projeto, invadindo ostensivamente o campo da atividade privada, desrespeitando normas consagradas pela própria constituição, visando apenas dar ao governo o cunho de poder absorvente de órgão pessoal e de verdadeiro dono de todas as coisas públicas e privadas<sup>25</sup>.

No caso em estudo, os liberais estamentais retorquiam a participação substantiva e intervencionista do Estado, não porque representaria autoritarismo. Ao contrário, porque significaria o esvaziamento de um autoritarismo estamental estruturado na função centrífuga, anti-universalista, dos órgãos burocráticos do Estado, na medida em que blocos de poder específicos estruturassem arenas competitivas e esvaziadoras dos canais clientelistas. Mas, por outro lado, a centralização promovida pelo planejamento, animadora da clivagem racional igualitária, levava esse campo intelectual, para se defender da competição clientelista, a se estruturar como um insulamento burocrático, esfera pública autônoma ou campo intelectual não orgânico. Neste sentido, passível de ser reprodutora de padrões estamentais, pois fundamenta-se no ideal de honra do funcionário profissional e, paradoxalmente, tendente a reproduções autoritárias.

<sup>24</sup> A Tarde, Faz, Fundagro e etc., 17 jul. 1956.

<sup>25</sup> A Tarde, A Aventura do Fundagro, Salvador, 8 set. 1956.

## CARTA A KUBITSCHKEK

Em 15 de agosto de 1956, antes da metade do período do governo, a estratégia da CPE encontrava-se num impasse. O Banfeb não havia até então se instalado, seja em função dos entraves criados pelo SUMOC, na expedição da carta de criação do Banco, seja porque o governo esperava completar os fundos para realização do capital proposto para criação do Banco, como sugeriram Moscoso e Almeida.<sup>26</sup> Por outro lado, os efeitos da instrução 70 do Ministro Aranha, que havia permitido um superávit comercial na Bahia de Cr\$ 2,3 bilhões em 1954 e de R\$ 1,5 bilhões em 1955, será revertido para um déficit de Cr\$ 260 milhões, na medida em que o dólar de exportação se distanciava de importação, reduzindo o preço do cacau de US\$ 60 o saco em jan. de 1955 para US\$ 31 em dez. de 1956 (MARIANI, 1957). O prolongamento da situação de confisco cambial, aliado à falta de compensações federais, colocavam para o plano da CPE barreiras quase intransponíveis. Na medida em que o déficit se acentuasse, complicaria todo o projeto de fixação da renda, tendo em vista que a capacidade de importar e os termos de intercâmbio estariam deteriorados. O efeito geral comprometia a própria capacidade do Estado de arrecadar.

Diante dessa situação, o governo expõe o impasse e as medidas compensatórias numa carta ao presidente Kubitschek. Em função do Plano de Metas, que apontava para intensificação do modelo concentrador baseado no confisco cambial, essa carta argumenta pela participação da Bahia no roteiro dos investimentos multiplicadores propostos pelo BNDE:

Se a Bahia não tivesse possibilidade, está bem que a política federal promovesse transferência do poder de investir para outras áreas nacionais mais propícias ao desenvolvimento. Ocorre, porém que as (possibilidades) da Bahia são variadas, só lhe faltando os investimentos de base, sobretudo, os de transporte para o grande surto (BALBINO, 1956).

Diante disso o governo Balbino reivindica várias compensações, dentre as quais destacam-se: 1) compensação financeira através do financiamento a longo prazo do equivalente a 1/3 do déficit comercial; 2) financiamento por antecipação de receita no valor 15% da receita tributária; 3) aval do governo federal para concessão de empréstimos estrangeiros para o período de três anos equivalente a US\$ 30 milhões; e 4) um programa mínimo do plano de metas no território baiano. Esse resumo indica a consciência da CPE quanto à necessidade de se articular com a agenda nacional. Em 1959, a CPE elabora o PLANDEB como um plano subsidiário para a SUDENE, prevendo um financiamento de Cr\$ 4,1 bilhões de cruzeiros, sendo que só Cr\$ 663 milhões do orçamento do Estado. Esse novo arranjo indicava que a carta à Kubitschek não surtiu efeito, no sentido de uma solução específica para a Bahia, e que, já sob o governo Juracy Magalhães, as estratégias de mobilização da renda interna, via reforma burocrática republicana, não tinham se consolidado.

## CONCLUSÃO

O bloco que se forma na Bahia para o planejamento da CPE é composto por Juracy Magalhães, Antônio Balbino e Rômulo Almeida. Embora o núcleo intelectual e estratégico da CPE estivesse sob a articulação de Rômulo, a sua espinha dorsal foi submetida à Assembléia Legislativa, ao debate público, e, nesse sentido, a sua sustentação dependeu desse equilíbrio político entre a UDN (Juracy), o PSD (Balbino) e o PTB (Rômulo). Essa coalizão gramscista enfrentou duas barreiras políticas para

<sup>26</sup> O Moscoso, *Seleção de Discursos*, in *Diário da Assembléia Legislativa*, 26 set. 1956; e R. Almeida, *O BANFEB criará novas perspectivas para a economia Baiana*, in *A Tarde*, Salvador, 29 dez. 1956.

se afirmar. Uma, dos tocquevillianos hegemônicos, que ultrapassa a mera condição de um programa político e se vincula às tradições da Bahia, fortemente ligadas aos centros formadores das elites baianas, como a Faculdade de Direito e Medicina e o jornal A Tarde. Esse grupo vai além do núcleo originário que gravita em torno de Mangabeira, a exemplo de Aliomar Baleeiro. Tanto na Bahia, como no Congresso Nacional, esse grupo é identificado pelos valores das classes médias urbanas, com forte e dogmática crítica ao planejamento. A outra barreira emerge dos conflitos espontâneos, resultantes das competições entre arenas não-poliárquicas e poliárquicas do Estado, de arenas poliárquicas entre si.

O que nos interessou explorar em torno da experiência da CPE foram as fontes institucionais históricas, internas e externas, do bloqueio feito a ela, e buscar, de um lado, rediscutir o papel do Estado como um ente demiúrgico da modernização e, de outro, questionar a visão do atraso regional e periférico, não como produto de uma inércia cultural ou resultado da forma específica de acumulação que tenha como componente intrínseco formas não-tipicamente capitalista de produção e seu conseqüente espelho institucional. O bloqueio à expansão da poliarquia na periferia é, à moda polanyiana, produto de um constrangimento político e normativo do governo central e no qual tem tipo papel indispensável as elites intelectuais da periferia, como que renovando a revolução passiva brasileira.

## REFERÊNCIAS

- AGUIAR, P. (1958) *Notas sobre o enigma baiano*, Salvador: Edições CPE.
- ALMEIDA, R. (1987) Apresentação. In.: Carvalho, I. M. M. *O Nordeste e o Regime Autoritário*, SP: Hucitec/Sudene.
- \_\_\_\_\_. (1956) Finanças estaduais e serviços fazendários, Salvador: *Cadernos de Desenvolvimento Econômico*.
- ALMINO, J. (1980) *Os democratas autoritários*, SP: Brasiliense.
- BALBINO, A. (1956) Carta ao Presidente JK (ou participação da Bahia na vida nacional), *Diário da Assembléia Legislativa*, Salvador, 15 ago. 1956.
- BENEVIDES, M. V. M. (1981) *A UDN e o udenismo*, RJ: Paz e Terra.
- BOSCHI, R. (1979) *Elites industriais e democracia*, RJ: Graal.
- CARDOSO, F. H. (1964) *Empresário industrial e desenvolvimento econômico no Brasil*, SP: DIFEL.
- \_\_\_\_\_. (1975) *Autoritarismo e democratização*, RJ: Paz e Terra.
- CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. (1984) *Dependência e desenvolvimento na América Latina*, RJ: Zahar.
- CPE. (1959) *Plano de Desenvolvimento da Bahia (1960-1963)*, Salvador: Gov. da Bahia.
- \_\_\_\_\_. (1958) *Programa de Recuperação Econômica da Bahia*, Salvador: Edições CPE.
- CARVALHO, I. M. M. e SOUZA, G. A. (1980) Produção não-capitalista no desenvolvimento do capitalismo em Salvador, in FARIA, V. e SOUZA, G. A. A. (orgs.) *Bahia de Todos os Pobres*, Petrópolis: Vozes/CEBRAP .
- COSTA, V. M. R. (1999) *A armadilha do Leviatã: a construção do corporativismo no Brasil*, RJ: EDUERJ.
- DAHL, R. (1997) *Poliarquia*, SP: Edusp.
- DINIZ, E. (1978) *Empresário, estado e capitalismo no Brasil: 1930-1945*, RJ: Paz e Terra.



- FAORO, R. (1985) *Os donos do poder*, Porto Alegre: Globo.
- FAUSTO, B. (1978) *A Revolução de 1930*, SP: Brasiliense .
- FERNANDES, F. (1976) *A revolução burguesa no Brasil*, RJ: Zahar.
- FLORENTINO, M. e FRAGOSO, J. (2001) *O arcaísmo como projeto*, RJ: Civ. Brasileira.
- FORJAZ, M. C. S. (1988) *Tenentismo e Forças Armadas na Revolução de 30*, RJ: Forense.
- GRAMSCI, A. (2000) *Cadernos do cárcere*, RJ: Civ. Brasileira, vol. 2 e 3.
- \_\_\_\_\_. (2001) *Cadernos do cárcere*, RJ: Civ. Brasileira, vol. 4.
- \_\_\_\_\_. (1987) *A questão meridional*, RJ: Paz e Terra.
- GUIMARÃES, A. (1966) *Um sistema para o desenvolvimento*, Salvador: Instituto de Ciências Sociais/UFBa.
- GUIMARÃES, C. (1977) Empresariado, tipos de capitalismo e ordem política, *Dados*, RJ, nº14.
- LEAL, V. N. (1975) *Coronelismo, enxada e voto*, SP: Alfa-omega.
- LEOPOLDI, M. A. P. (2000) *Política e interesses*, SP: Paz e Terra.
- LOUREIRO, M. R. (1992) Economistas e elites dirigentes no Brasil, in *RBCS*, nº 20, ano 7.
- MANGABEIRA, O. (1948, 1949 e 1950) *Mensagem à Assembléia Legislativa*, Salvador: Imprensa Oficial da Bahia.
- MARIANI, C. (1957) *Discurso aos oficiais da Escola Superior de Guerra*, RJ: mimeo.
- MARTINS, L. (1976) *Pouvoir et developpment economique*, Paris: Anthropos.
- \_\_\_\_\_. (1985) *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*, RJ: Paz e Terra.
- MATTOSO, K. M. Q. (1992) *Bahia Século XIX – uma província no império*, RJ: Nova Fronteira.
- MOORE JR., B. (1985) *As origens sociais da ditadura e da democracia*, SP: Martins Fontes.
- NUNES, E. (1997) *A gramática política do Brasil*, RJ: Zahar/Brasília: ENAP.
- OLIVEIRA, F. de. (1988) *A economia brasileira: crítica à razão dualista*, Petrópolis: Vozes.
- \_\_\_\_\_. (1977) *Elegia para uma re(li)gião*, RJ: Paz e Terra.
- \_\_\_\_\_. (2003) *O elo perdido*, SP: Perseu Abramo.
- PANG, E. (1979) *Coronelismo e oligarquias (1889-1934)*, RJ: Civ. Brasileira.
- POLANYI, K. (1980) *A grande transformação*, RJ: Campus.
- RANGEL, I. (1981) *A inflação brasileira*, SP: Brasiliense.
- REIS, E. M. P. (1982) Elites agrárias, *state-building* e autoritarismo, *Dados*, RJ, vol. 25, n.º 3 .
- SAMPAIO, C. N. (1992) *Poder e representação*, Salvador: Assembléia Legislativa.
- \_\_\_\_\_. (1998) *Partidos políticos da Bahia na Primeira República*, Salvador: EDUFBa.
- SANTANA, C. H. V. (2002) *Intelectuais, planejamento e clientelismo*, Salvador: Contexto & Art.

- SCHWARTZMAN, S. (1982) *Bases do autoritarismo brasileiro*, RJ: Campus.
- SANTOS, W. G. dos. (1994) *Razões da desordem*, RJ: Rocco.
- \_\_\_\_\_. (1998) *Décadas de espanto e uma apologia democrática*, RJ: Rocco.
- TEIXEIRA, C. (1988) As oligarquias na política baiana, in *Coronéis e Oligarquias*, Salvador: UFBA/Ianamá.
- VARGAS, N. (1985) Gênese e difusão do taylorismo no Brasil, *Revista Ciências Sociais Hoje*, SP: ANPOCS/Cortez.
- WEBER, M. (1982) *Ensaio de sociologia*, RJ: LTC.
- WERNECK VIANNA, L. (1978) *Liberalismo e sindicato no Brasil*, RJ: Paz e Terra .
- \_\_\_\_\_. (1997) *A Revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*, RJ: Revan.

# A EFETIVIDADE E INDEPENDÊNCIA DAS AGÊNCIAS REGULADORAS: UMA ANÁLISE CRÍTICA DA ANATEL PELO PRISMA DE SUAS COMPETÊNCIAS\*

Marco Aurélio Ruediger \*\*  
Maria Sonalba Linhares Leitão \*\*\*

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo analisar as competências da ANATEL, para verificar até que ponto a efetividade das suas competências impactam o alcance da sua missão institucional. Procura analisar se a noção de independência, atribuída a essa organização, é respaldada pela efetividade de suas competências e pela introdução de componentes de flexibilidade e pela autonomia ao seu modelo de gestão, de modo a permitir que ela alcance a sua missão. Os resultados obtidos levaram a conclusões que alertam os administradores das agências reguladoras, os responsáveis pela formulação das políticas públicas e os responsáveis pelo controle das organizações públicas a reverem os referenciais adotados na gestão e no controle daquelas organizações. Quer, além disso, estimular o debate e a continuidade de pesquisas sobre o tema.

## ABSTRACT

The objective of this study is to analyze the legal obligation of ANATEL - Brazilian Telecommunication Agency in order to determine how effectively these stipulated responsibilities have been met and, thus, have contributed to the achievement of this agency's mission. This work seeks to analyze if the notion of independence attributed to this organization, is sustained by the effectiveness of its stipulated responsibilities, and by the introduction of flexibility and autonomy components in its management model, in such a way as to allow for the achievement of its mission. The results obtained through this study suggest conclusions that call on directors of regulatory agencies, on those responsible for the formulation of public policy, and on those responsible for the inspection of public organization to reevaluate the referential adopted by the management of those organization as well as to stimulate discussion and on-going study of this subject.

\* *Esse artigo foi originado a partir da tese de mestrado intitulada "Uma Análise Crítica da Efetividade das Competências da Anatel para Execução da sua Missão Institucional", de autoria de Maria Sonalba Linhares Leitão, orientada pelo prof. Dr. Marco Aurélio Ruediger, no âmbito do Mestrado Executivo da EBAPE/FGV.*

\*\* *Prof.EBAPE/FGV*

\*\*\* *Mestre em Adm.EBAPE/FGV*

## REGULAÇÃO E NOVAS DIMENSÕES REGULATÓRIAS NO ESTADO BRASILEIRO

Acompanhando a tendência mundial de redefinição do papel do Estado, evidenciada nas últimas décadas, de redução da sua intervenção direta e criação e fortalecimento de instituições de fomento e regulação, o Estado brasileiro passou, nos últimos anos, por profundas transformações, tendo adotado políticas governamentais que visam a mudanças no que se refere tanto à execução de suas competências exclusivas quanto à sua forma de atuação. Apontam nessa direção as medidas de desestatização, desregulamentação e re-regulação de inúmeras atividades, antes exercidas por empresas estatais. Entretanto, as medidas neste sentido foram realizadas, de acordo com Abranches (1999), sem a definição de uma política geral para o novo modelo de regulação que se pretendia implementar. Ao contrário, o que prevaleceu, conforme esse autor, foi: "a idéia [...], segundo a qual o Estado burocrático e intervencionista deveria ser substituído por um Estado regulador", mas, ainda nas suas palavras, o problema é que "[...] cada proposta de regulação é feita sem um esforço de uniformização de visões (sobre o novo Estado e a nova sociedade imaginada pelo grupo governante), de macro-objetivos e de princípios" (Abranches 1999, p.21).

De fato, uma análise preliminar da atual estrutura regulatória do Estado brasileiro demonstra o seu caráter fragmentado, que resulta muitas vezes em superposições de competências e conflitos de poder, dada a multiplicidade de órgãos e entidades, de naturezas diferentes, responsáveis pelo exercício dessa função. Nesse sentido, um olhar para a miríade de instituições responsáveis pela regulação apresenta desde órgãos da administração direta - caso da SDE<sup>1</sup> e da SEAE<sup>2</sup> até autarquias como o CADE<sup>3</sup>, Banco Central<sup>4</sup>, a CVM<sup>5</sup>, e o IBAMA<sup>6</sup> e, mais recentemente diversas agências setoriais, criadas para regulação de atividades econômicas e sociais.

O fato do Brasil não possuir um único modelo para exercer a função reguladora, motivou o aparecimento de um novo<sup>7</sup> ente estatal - as agências reguladoras - criadas com o objetivo de promover o interesse público e regular as relações entre o Estado e as concessionárias dos serviços públicos privatizados. O arcabouço legal que permite a criação das agências reguladoras brasileiras fundamenta-se na Lei de Concessões (Lei nº 8.987, de 1995), que estabelece diretrizes, princípios e normas gerais sobre concessão e permissão de serviços públicos. As agências não possuem um modelo organizacional pré-definido, nem tampouco são uma nova forma organizacional, do ponto de vista jurídico, sendo as entidades federais criadas sob a forma setorial, com responsabilidade de regular um setor específico da economia. Assumem a natureza de autarquias - entes criados pelo Decreto-lei 200, de 1967 -, entretanto, lhes é conferido regime especial<sup>8</sup> que deve assegurar autonomia de gestão e "imunidade"<sup>9</sup> aos usuais mecanismos de controle. Cada caso apresenta suas peculiaridades e a criação de cada agência passou por uma dinâmica própria, determinada pela ação política dos agentes envolvidos.

<sup>1</sup> Secretaria de Defesa Econômica do Ministério da Justiça.

<sup>2</sup> Secretaria Especial de Assuntos Econômicos do Ministério da Fazenda.

<sup>3</sup> Conselho Administrativo de Defesa Econômica, autarquia vinculada ao Ministério da Justiça.

<sup>4</sup> Autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda.

<sup>5</sup> Comissão de Valores Mobiliários, autarquia vinculada ao Ministério da Fazenda.

<sup>6</sup> Instituto do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis, autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente.

<sup>7</sup> Na verdade o modelo de organização das agências reguladoras não pode ser considerado, do ponto de vista jurídico, como uma nova forma organizacional, uma vez que as autarquias em regime especial são figuras já existentes no direito administrativo brasileiro.

<sup>8</sup> O "regime especial" não é figura nova na administração pública brasileira, podendo ser citados como exemplos anteriores o IBAMA e a extinta SUNAB.

<sup>9</sup> Essa imunidade pode transformar-se em mais um dos "escapismos", apontados por COSTA (1999) como estratégia recorrente nas reformas brasileiras.

O modelo de regulação por agências foi implantado, a partir de 1996, e insere-se em um amplo processo de reformas da economia e do aparelho do Estado, iniciado em 1990, que tomou grande impulso no governo Fernando Henrique Cardoso, tendo sido criada nesse ano a Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL - para em seguida serem instituídas a Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL - e a Agência Nacional de Petróleo - ANP -, ambas em 1997. O modelo definido para a ANEEL e para ANATEL foi, praticamente, reproduzido para as demais agências, guardando diferenças relacionadas aos objetivos e ao grau de relacionamento estabelecido com a sociedade. O Anexo I apresenta as principais características do desenho organizacional das agências reguladoras brasileiras.

Em essência, o que as agências reguladoras têm de novo é o exercício de um amplo poder normativo, junto com o de fiscalizar e de solucionar conflitos, e o fato de desenvolverem uma tripla regulação, caracterizada por Sundfeld (2000) como a "regulação dos monopólios"; a "regulação para a competição"; a "regulação social", esta última visando à universalização dos serviços; e, por fim, a circunstância de agirem com relativa autonomia em relação ao Executivo.

Neste trabalho, analisa-se as agências reguladoras brasileiras, utilizando como proxy a ANATEL. Busca-se verificar até que ponto a esperada "independência", atribuída a esse tipo de agência, é respaldada pela efetividade de suas competências e pela introdução de componentes de flexibilidade e autonomia ao seu modelo de gerenciamento. A escolha da ANATEL, como objeto de estudo no universo das agências reguladoras, deve-se ao fato dela ocupar um lugar significativo dentre as suas congêneres, já que se trata de agência responsável pela regulação de um setor que empregou quase meio milhão de pessoas e foi responsável por um investimento de cerca de 21,4 bilhões de reais em 2001<sup>10</sup>. Além disso, essa entidade possui três importantes elementos que a tornam singular no universo sob análise, quais sejam: o período de instalação - cinco anos apontam para uma certa maturidade organizacional; a relevância da cobertura do serviço sob regulação (universalização) - o grau de atendimento dessa cobertura determina o impacto social da sua atuação; e a responsabilidade pela regulação de um setor completamente reestruturado - setor recém-privatizado e que permaneceu sob controle estatal durante muitos anos. A complexividade e a oportunidade desse caso são, portanto, extremamente pertinentes ao debate contemporâneo.

## A REGULAÇÃO NO SETOR DE TELECOMUNICAÇÕES

### TRAJETÓRIA E ATUAL MODELO DE REGULAÇÃO DAS TELECOMUNICAÇÕES NO BRASIL

A análise da regulação do setor de telecomunicações no Brasil evidencia a existência de três períodos: o primeiro, vigente até meados da década de 1960, que se caracteriza pela realização das atividades do setor de forma fragmentada e sem coordenação, uma vez que a Constituição Federal, de 1946, definia como responsabilidade dos três níveis de governo, a prestação de serviços de forma direta ou através de outorga; o segundo, que compreende parte da década de 1960 até 1995, em que prevalecia o monopólio estatal e as atividades de regulação, praticamente centralizadas na União; e o terceiro que se inicia com a quebra do monopólio estatal<sup>11</sup> do setor e a criação de um órgão regulador para o mesmo.

<sup>10</sup> Dados retirados de *Balanço 2001 – Incluindo os Excluídos - ANATEL (2002)*

<sup>11</sup> EC nº 8, de 1995.

A figura 1, adaptada de Fisher (1998), resume a trajetória das telecomunicações no Brasil:

**Figura 1: Trajetória do Modelo de Regulação das Telecomunicações**

Criação Minicom e TELEBRÁS		LGT, privatizações, outras regulamentações	
Até a década de 1960	Entre 1960 e 1995	A partir de 1995	
<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Operadores privados</li> <li>▪ Fragmentação das ações</li> <li>▪ Ausência de coordenação</li> <li>▪ Insuficiência de investimentos</li> <li>▪ Demanda reprimida</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Operadores públicos (predominância de monopólio estatal)</li> <li>▪ Regulação centralizada: Minicom e Telebrás</li> <li>▪ Investimento em P&amp;D</li> <li>▪ Expressivo desenvolvimento tecnológico</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Lei mínima</li> <li>▪ Lei Geral de Telecomunicações</li> <li>▪ Criação da ANATEL</li> <li>▪ Privatizações</li> <li>▪ Plano de Outorgas - PGO</li> <li>▪ Plano Geral de Metas de Universalização</li> <li>▪ Plano de Metas de Qualidade</li> <li>▪ Contratos de concessão</li> <li>▪ Regulamento de interconexão</li> <li>▪ Remuneração de redes</li> </ul>	

Fonte: Adaptado de Fisher (1998)

Como se verifica, no segundo período, o serviço de telecomunicações era explorado por concessão da União e a TELEBRAS funcionava tanto como órgão executor, já que detinha o controle das empresas subsidiárias, quanto como regulador ao lado do Ministério das Comunicações. O sistema era fortemente concentrado, ficando com a EMBRATEL e as seis maiores operadoras 74,3% da receita líquida gerada pelo mesmo<sup>12</sup>.

Esse modelo organizacional foi mantido até a promulgação da Emenda Constitucional nº 8, de 1995, que permitiu a quebra do monopólio no setor e previu a criação de uma entidade independente para regulamentá-lo. Nesse mesmo ano foi editada a Lei nº 9.295 - "Lei Mínima" e a Lei Geral de Telecomunicações - LGT, sancionada como Lei nº 9.472, de 1997, que dispuseram sobre a reestruturação do setor, organização dos serviços de telecomunicações, a criação e funcionamento de um órgão regulador e outros aspectos institucionais, nos termos da mencionada Emenda Constitucional.

A partir da edição desses atos normativos, foram tomadas outras decisões relativas à estruturação e à nova dinâmica, a ser implementada no setor, que modificaram significativamente a sua configuração organizacional. No novo modelo, bem mais complexo do que o anterior, o papel do órgão regulador torna-se decisivo, especialmente quando os novos atores, operadoras exclusivamente privadas, estiverem atuando sem nenhuma restrição regional de serviços. Os objetivos de introduzir maior competição no setor e, ao mesmo tempo, garantir os serviços básicos (universalização) com preços acessíveis são desafios de difícil compatibilização. É fato que as operadoras privadas têm uma tendência a abandonar os serviços básicos e concentrar esforços nos serviços de maior rentabilidade, portanto, se não houver uma ação ativa do órgão regulador, não restrita apenas à fiscalização e aplicação de sanções, ele pode tornar-se refém das informações assimétricas das prestadoras de serviços, tendo uma atuação reativa de pouca ou nenhuma eficácia. Discutiremos esses pontos mais à frente.

<sup>12</sup> Dados retirados de Wholes (1998).

## CARACTERIZAÇÃO DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL

A ANATEL, como já observado, foi criada pela LGT, como entidade integrante da Administração Pública Federal indireta, submetida ao regime de autarquia especial, vinculada ao Ministério das Comunicações, com funções de órgão regulador das telecomunicações, tendo como missão:

Promover o desenvolvimento das telecomunicações do País de modo a dotá-lo de uma moderna e eficiente infra-estrutura de telecomunicações, capaz de oferecer à sociedade serviços adequados, diversificados e a preços justos, em todo o território nacional (ANATEL, 2002).

A mesma Lei estabelece como competência da ANATEL [...] “*adotar as medidas necessárias para o atendimento do interesse público e para o desenvolvimento das telecomunicações brasileiras, [...]*” e especificamente<sup>13</sup>: a) Implementar as políticas para o setor; b) Regulamentar e fiscalizar os serviços e redes; c) Outorgar concessão de serviços no regime público e expedir autorização de serviços no regime privado; d) Administrar o espectro de radiofrequência e uso de órbitas; e) Fixar, acompanhar e controlar tarifas no regime público; f) Decidir administrativamente em última instância; g) Controlar, prevenir e reprimir infrações à ordem econômica, relativamente às telecomunicações; e h) Arrecadar e aplicar suas receitas, gerir seu orçamento, bens, contratos e pessoal.

Ainda de acordo com a LGT, a ANATEL deve atuar com independência, imparcialidade, legalidade, impessoalidade e publicidade, tendo para isso autonomia administrativa e financeira, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes. A Agência possui, além dos seus órgãos superiores - Conselho Diretor-CD<sup>14</sup> e Conselho Consultivo-CC<sup>15</sup>, a seguinte estrutura organizacional: I - Presidência; II - Superintendência de Serviços Públicos; III - Superintendência de Serviços Privados; IV - Superintendência de Serviços de Comunicação de Massa; V - Superintendência Radiofrequência Fiscalização; VI - Superintendência de Universalização; e VII - Superintendência de Administração Geral.

A estrutura de pessoal estabelecida em Lei<sup>16</sup> compreende um total de 1.496 empregos públicos e 513 cargos de direção. Atualmente a entidade funciona com remanescentes da TELEBRÁS, pessoal contratado por tempo determinado e com servidores cedidos por outros órgãos da Administração Pública. Seus principais clientes são os governos federal, estaduais e municipais; as empresas reguladas; o Ministério das Comunicações; e os usuários dos serviços de telecomunicações. O orçamento da Agência para o ano de 2001 estimou as receitas em R\$ 8,9 bilhões e despesas em R\$1,5 bilhão, tendo sofrido quatro contingenciamentos, que reduziram suas dotações para R\$ 225,1 milhões. As receitas são oriundas do Fundo de Fiscalização das Telecomunicações (FISTEL) e do Fundo Especial de Universalização - FUST.

A Agência é submetida às normas gerais de licitação e contratos, apenas para a realização de obras e serviços de engenharia, possuindo procedimentos próprios de contratação, nas modalidades de consulta e pregão. Suas ações programáticas encontram-se consubstanciadas, especialmente, em três planos: o Plano Geral de Outorgas - PGO<sup>17</sup>, o Plano Geral de Metas de Universalização do Serviço Telefônico Fixo Comutado - STFC<sup>18</sup> e o Plano de Metas de Qualidade do STFC<sup>19</sup>.

<sup>13</sup> A competência específica da ANATEL está consolidada de acordo com Cesaroli (2002).

<sup>14</sup> O CD é composto por 5 conselheiros nomeados pelo Presidente da República, após aprovação do Senado Federal. O Presidente do Conselho exerce a função de presidente da Agência.

<sup>15</sup> O CC é composto por 12 membros, distribuídos, equitativamente, entre representantes do Poder Executivo, do Senado e da Câmara Federal, das entidades prestadoras de serviços, dos usuários e da sociedade em geral. Os membros do CC não são remunerados e têm mandato de 3 anos, vedada a recondução.

<sup>16</sup> Lei nº 9986, de 2000.

<sup>17</sup> Decreto nº 2.534, de 02 de abril de 1998.

<sup>18</sup> Decreto nº 2.592, de 15 de maio de 1998.

<sup>19</sup> Resolução nº 30, de 29 de junho de 1999.

O aprendizado da ANATEL, na montagem do aparelho regulatório brasileiro, é considerado como uma variável que favoreceu as privatizações das empresas do Sistema TELEBRAS, tendo a licitação para concessões da Banda B da telefonia celular atraído operadores internacionais. O elenco de ações de natureza regulatória orientado à competitividade no setor inclui proibições de concentração de concessões; limite por cinco anos de fusões; e proibição de ampliação do escopo de atuação e de integração vertical de serviços locais e de longa distância.

## ANÁLISE MULTICRITÉRIO DAS COMPETÊNCIAS DA ANATEL PARA AFERIR O ALCANCE DA SUA MISSÃO

No processo analítico das competências da ANATEL foram utilizadas as técnicas de análise de discurso e de matriz **multicritério**.<sup>20</sup> A primeira teve como objetivo verificar as implicações dos discursos explicitados nas decisões e práticas adotadas pela Agência. Essa técnica possibilita, de acordo com Minayo (2000; p.211), "*compreender o modo de funcionamento, os princípios de organização e as formas de produção social do sentido*", sendo adequada para verificar até que ponto a comunicação expressa nos documentos formais da Agência constitui-se em mero pensamento ou intenção, ou se, de fato, orienta a sua prática cotidiana. A técnica da matriz multicritério foi utilizada para aferir o grau de efetividade<sup>21</sup> das competências da Agência de acordo com um conjunto de critérios pré-definidos, bem como para determinar a relação das competências com a missão institucional. O grau de efetividade das competências foi aferido considerando-se as práticas e decisões utilizadas pela Agência para implementação das mesmas.<sup>22</sup>

Para aferição da efetividade das competências, foi elaborada a matriz "**CRITÉRIOS X COMPETÊNCIAS**" - Anexo II, construída especificamente com esta finalidade. Para construção da matriz foram selecionados cinco critérios (clareza de objetivos; transparência; participação; autonomia/independência e profissionalismo dos reguladores), considerados por autores como Conforto (1998), Majone (1999) e organismos como o Conselho de Reforma do Estado (1997) e o Banco Mundial (1995), como requisitos fundamentais para o alcance da efetividade da ação de agências independentes.

O critério **clareza de objetivos** evidencia o fato da necessidade de delimitar-se claramente o campo de atuação da Agência; os critérios **transparência** e **participação** referem-se à instituição de mecanismos que permitam que as ações e decisões tomadas pela organização possam ser amplamente conhecidas pela sociedade, bem como que existam formas de participação da mesma nessas decisões; o critério **autonomia/independência** requer instrumentos de gestão que eliminem, ou pelo menos reduzam, a possibilidade de ingerência política sobre as decisões tomadas no âmbito da Agência; e o **profissionalismo dos reguladores** aponta para a necessidade dela possuir um quadro técnico permanente.

A matriz tem como objetivo analisar a efetividade das competências da ANATEL de acordo com esses critérios e apresenta, em suas células, o grau de efetividade (alto; alto/médio; médio e baixo) de uma determinada competência, em relação ao critério sob análise. Atribui-se um **alto** grau de efetividade a uma competência em relação a um determinado critério, quando o que é explicitado na redação da competência se traduz efetivamente em práticas para sua implementação; **médio** grau de efetividade quando se verifica que uma parte das

<sup>20</sup> Técnica adaptada do método "Goeller Scorecard" de construção de matrizes.

<sup>21</sup> O conceito de efetividade, para efeitos deste trabalho, é entendido como o grau de aderência das competências aos critérios pré-definidos.

<sup>22</sup> A impossibilidade de levantamento de todas as informações referentes às práticas adotadas pela Agência se constitui em uma das limitações deste trabalho.



práticas conferida (de direito) não é utilizada, mas, ainda assim, não interfere de forma aguda no processo de implementação; **baixo** grau de efetividade quando se verifica que **a maior parte** das práticas conferida (de direito) não é utilizada e interfere no processo de implementação. O grau de efetividade **alto/médio** é atribuído quando há interferência, mas essa é pouco significativa, em geral de ordem mais subjetiva. As competências são consideradas *vis-a-vis* os critérios e, ao final, avaliada quanto à sua efetividade para o alcance da missão da entidade.

## PRINCIPAIS OBSTÁCULOS EVIDENCIADOS PARA O ALCANCE DA MISSÃO DA ANATEL, DE ACORDO COM O GRAU DE EFETIVIDADE DAS SUAS COMPETÊNCIAS

Como observado, a análise do grau de efetividade das competências da ANATEL, realizada no item precedente, permite concluir que, de acordo com os critérios estabelecidos, as ações decorrentes de cada competência concentram-se em níveis **médio** e **alto** de efetividade, tendo sido constatado, apenas para um item, o grau de efetividade **baixo**. Este resultado conjugado à análise entre as competências e à missão permite concluir que a ação regulatória da Agência (cumprimento da sua missão) se realiza com um grau **médio** de efetividade, tendendo a **alto**. Dentre os obstáculos que encontramos, ressaltamos os seguintes:

- a imprecisa definição da autoridade regulatória no setor e o grau de abrangência com que se encontram definidas as competências da Agência;
- a existência de pressões do próprio governo para modificação das decisões da Agência em favor de grupos de interesse;
- a dificuldade de efetivação das sanções imputadas às operadoras, bem como a pouca eficácia do “status” legal das deliberações da instituição;
- a forte assimetria de informações em relação aos administrados, dificultando a tomada de decisão e a fiscalização;
- o caráter eminentemente técnico das regulamentações da Agência o que dificulta a participação dos usuários nas decisões, sendo a participação, praticamente, limitada às empresas operadoras;
- a limitada transparência das ações regulatórias oriunda da “restrita” divulgação das regulamentações, do reduzido número de audiências públicas e da ação pouca efetiva do CC como representante da sociedade civil;
- o caráter parcial da universalização dos serviços;
- o não entendimento por parte dos órgãos de controle do caráter especial (autarquia de natureza especial) da ANATEL;
- o reduzido grau de autonomia e flexibilidade de gestão, evidenciados pelo contingenciamento de dotações orçamentárias, pela burocracia na realização das atividades, pela morosidade de alguns procedimentos internos e pela dificuldade em contratar seu corpo técnico permanente.

Estes obstáculos tendem a prejudicar, a médio e longo prazo, a ação regulatória da Agência, especialmente no que concerne à sua independência e ao risco de captura pelos diversos grupos de interesse, fatores que podem comprometer o objetivo de universalização e transparência dos serviços prestados pelas empresas do setor. Estes fatores unidos à falta de autonomia de gestão podem reduzir a efetividade das fiscalizações e prejudicar a estabilidade da regulação. A dificuldade em implementar uma política moderna de recursos humanos, condizente com as necessidades da Agência, é um fator crucial, uma vez que a dinâmica das mudanças no setor regulado se processa de forma vertiginosa. Em um exercício empírico, buscamos verificar essas percepções por meio de diversas entrevistas em profundidade. Alguns resultados mais relevantes são listados no segmento a seguir, em relação a análise efetuada acima.

## RESULTADOS RELEVANTES DA PROSPECÇÃO QUALITATIVA

As conclusões da análise documental foram ratificadas pelo resultado de 10 entrevistas realizadas com dois grupos de agentes que interagem com a entidade: o primeiro composto por membros da alta gerência da ANATEL - superintendentes e conselheiros - e o segundo, por altos executivos - diretores e assessores de duas empresas de telefonia móvel e uma de telefonia fixa. As entrevistas foram realizadas nos meses de julho e agosto de 2002. Extratos das entrevistas são dispostos abaixo em termos das questões críticas levantadas.

a. Sobre a captura pelos regulados e outros grupos de interesse:

[...] O risco de captura é grande...[...] as operadoras pressionam diretamente, ou via outros órgãos do governo. Há, sim. Há uma espécie de ingerência, sim, deveria ter mais autonomia e menos ingerência. [...] os próprios técnicos estão muito preocupados. Até quanto de independência a agência tem?

[...] Falta autonomia. O caso do incidente com o Banco Central é revelador da intrusão de outras áreas do governo em assuntos de competência da Agência. O Banco Central não deveria estar envolvido em definição de regras para o setor de telecomunicações. Por outro lado, o episódio demonstra a falta de receptividade da Agência para com as empresas do setor. Em primeiro lugar as empresas tentaram sensibilizar a Agência e não foram ouvidas. Apenas depois disso é que foram ao Banco Central e lá conseguiram sensibilizar algumas autoridades.

b. Sobre a superposição de funções entre Ministério/Anatel

[...] Existe [superposição], mas está bem claro na lei. A outorga de radiodifusão é do Ministério. Isto permanece na Lei dos ministérios. A LGT diz que a ANATEL vai fazer a parte técnica, mantidas as atribuições do ministério. Nós temos um quadro mostrando como isto é ruim pra sociedade. O sujeito entra com um pedido no ministério. Quem analisa a parte técnica somos nós, aí ele tem que ir lá pagar não sei o que e são muitas idas e vindas...

[...] Veja bem, a Lei nº 9.472 (LGT) substituiu o Código Brasileiro de Telecomunicações, mas não substituiu as regulamentações decorrentes do código. Eu acho que o nosso processo não foi completo [refere-se à questão da radiodifusão continuar no ministério]. Quando a gente fez a lei (LGT) ela deveria, na minha visão, ter contemplado todo o segmento de telecomunicações. Não incluiu. Assim como devia ter contemplado o FUST que acabou sendo objeto de uma Lei específica

c. Sobre a transparência e participação cívica

[...] Por outro lado, há certas decisões que são tomadas nas reuniões do Conselho Diretor que não são de modo algum transparentes. Por exemplo, as decisões sobre as regras do SMP foram objeto de consulta pública, mas a decisão obedeceu a critérios que não foram totalmente transparentes. Há explicações para todos eles, mas explicações feitas depois da decisão tomada. Aqui, há a atenuante de que havia uma grande pressão de fornecedores de equipamentos para que a decisão lhes trouxesse algum benefício.

[...] Os membros do CC não entenderam a representatividade do Conselho e atuam como se fossem um Conselho de Administração da empresa. Eles foram criados para, como representantes da sociedade, internalizarem

na Agência e exercerem uma pressão sobre ela das demandas da sociedade, por isto tem representantes de vários setores[...]para eles trazerem para dentro da Agência estas demandas.[...] Eu diria que no primeiro ano ele funcionou mais próximo da sua concepção [...] depois burocratizou sua atuação e esqueceu sua importante função de internalizar na Agência as demandas da sociedade.

d. Sobre a efetividade das regulamentações

[...] As regulamentações não permitem às empresas atuarem com eficácia, pois eles [refere-se ao pessoal da ANATEL] entram em detalhes onde não deveriam estar entrando. Um dos exemplos é a questão da qualidade. A partir do momento que você [a ANATEL] define um patamar para todo mundo, eu perdi a chance de diferenciação, logo, como posso competir?

[...] As regulações da ANATEL são muito mais voltadas para os aspectos técnicos do que para o interesse público. [...] a gente não pode misturar as coisas. A atuação da ANATEL tem que ser também técnica. Você não pode imaginar que você vai regular um mercado técnico sem ter regulações técnicas. Mas este não é o problema.

e. Sobre a missão da Anatel e a dependência de metas das empresas

[...] Sim, a ação efetiva da Agência passa pelo cumprimento das metas das empresas.[...] As metas foram subestimadas. Previram-se metas para serem cumpridas em 3 anos que foram cumpridas em 7 meses. Como trabalhávamos como órgãos de governo, com ritmo lento, não entendemos que na hora da competitividade a dinâmica seria outra. O ciclo técnico [do ex-presidente Guerreiro] deveria ter fechado antes e entrado no ciclo do mercado.

[...] As metas não são subestimadas. As empresas esperavam uma demanda maior. Eles investiram e não está havendo retorno. Esperava uma demanda um pouquinho maior no Brasil. Eu acho que o investidor investiu mais e a sociedade ganhou. [...] Eu acho é que as metas deveriam ser mais baixas. Elas investiram um dinheiro sem retorno.

f. Sobre a eficácia da fiscalização

[...] A aplicação de multa é complexa, para aplicar uma multa abre um PADO. Para concluir um PADO é complicado. São recursos atrás de recursos. Depois a empresa entra com recurso judicial e são mais 6 meses, no mínimo. O mecanismo de coerção é reduzido. Exemplo dessa dificuldade é o caso da EMBRATEL X TELEFONICA.

Além de ratificarem os resultados da análise documental, os entrevistados apontaram outros problemas que, segundo eles, impactam, diretamente, na alta efetividade da missão da Agência, quais sejam: a) a centralização das decisões no Conselho Diretor, o que torna os processos internos morosos e dificulta a ação intempestiva na aplicação de multas e outras sanções; b) a vinculação a um ministério setorial que se traduz, de certa forma, em subordinação hierárquica, o que reduz o grau de independência da Agência; c) o risco de, caso permaneçam as atuais “amarras”, o modelo definido para a Agência repetir a trajetória do modelo das fundações, criadas pelo DL 200, de 1967, que hoje se equiparam em todos os aspectos aos órgãos e entidades da administração direta; d) a cultura burocrática vigente na instituição e a obsolescência do tipo de estrutura adotado o que dificulta a comunicação entre as unidades executoras (superintendências) entre si, com o Presidente e até com o seu ambiente externo.

## CONCLUSÕES

A análise documental possibilitou, inicialmente, identificar os principais obstáculos que dificultam o alcance, com alta efetividade da missão da ANATEL, e que se referem à: a) clareza e abrangência da ação regulatória; b) independência decisória e o risco de captura pelos principais grupos de interesse; c) transparência das ações; d) participação nas decisões; e) universalização dos serviços prestados; f) autonomia de gestão.

O resultado das entrevistas demonstrou, no momento seguinte, existir uma grande convergência entre as percepções dos entrevistados e os aspectos salientados, como obstáculos ao alcance de uma alta efetividade da ação da entidade.

Tais resultados apontam para uma característica bastante comum da administração pública brasileira, que é o fato de os discursos explicitados não implicarem necessariamente em decisões e práticas concretas. Observe-se, também, que a maioria dos obstáculos identificados relaciona-se com aspectos enunciados nos princípios básicos do CRE (para as agências reguladoras) e com as diretrizes estabelecidas na LGT (para a ANATEL) que definem como características primordiais para ação efetiva da agência: a) autonomia e independência decisória do ente regulador; b) ausência de subordinação hierárquica; c) transparência das decisões e ações, pela ampla publicidade das normas pertinentes ao ente regulador, dos procedimentos e dos relatórios, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas em lei; d) flexibilidade, agilidade e simplificação de processos; e) ampla participação dos usuários, consumidores e investidores no processo de elaboração das normas e regulamentos.

O estudo permite concluir que parte significativa das decisões e práticas da Agência não é plenamente aderente às diretrizes e princípios definidos pelo CRE (para as agências reguladoras brasileiras) e estabelecidos na LGT (para a ANATEL). A análise permite concluir, ainda, que a **autonomia**, a **independência decisória** e a **ausência de subordinação hierárquica** da Agência não são praticadas, na extensão requerida pela natureza da sua ação. Evidências dessa assertiva são apresentadas pela sua vinculação (*subordinação*) a um ministério setorial, o que possibilita “injunções políticas” junto à Agência por parte do ministério; pela imprecisa definição da responsabilidade regulatória no setor, evidenciada por superposições de funções e existência de “áreas cinzentas” entre o ministério e a Agência; pela morosidade da efetivação de suas ações, o que possibilita “quebra” na estabilidade regulatória; e pela rigidez que os órgãos de controle, notadamente o TCU, impõem à instituição.

A **autonomia da gestão orçamentária e financeira** tem sido limitada pelos órgãos de controle que submetem a Agência às mesmas regras das demais autarquias federais, a despeito da autarquia em regime especial<sup>23</sup> que prejudica a sua **flexibilidade** e **agilidade**.

Verifica-se, também, uma significativa influência, do ministério supervisor (MC) e da antiga TELEBRAS, no *modus operandi* da entidade, em que se constata que os valores professados e as práticas correntes naqueles órgãos se reproduzem na Agência. Uma análise da estrutura organizacional da ANATEL permite verificar que o modelo organizacional adotado não privilegia as interações horizontais, nem a redução da quantidade de níveis hierárquicos, características de modelos que objetivam transparência, facilidade de comunicação, participação nas decisões e descentralização de ações.

O fato de a modelagem organizacional da Agência, pelo menos em tese, ter buscado adaptar-se ao ambiente flexível de relações interorganizacionais, em que se multiplicam a presença e a pressão de vários *stakeholders*, adotando uma instân-

<sup>23</sup> A natureza jurídica de autarquia submetida ao regime especial permitiria, em tese, um tratamento diferenciado da ANATEL, por parte dos órgãos de controle. Existe uma corrente jurídica, caso em que se encontra Sundfeld, que defende que o parágrafo 2º, do art.8º da LGT, diferencia a natureza jurídica de autarquia especial quando dispõe que: “a natureza de autarquia especial das agências é caracterizada por independência administrativa, ausência de subordinação hierárquica, mandato fixo e estabilidade de seus dirigentes e autonomia financeira”.

cia decisória colegiada, o Conselho Diretor-CD, e uma instância representativa **dos stakeholders**, o Conselho Consultivo-CC, não logrou a efetividade pretendida, pois esses órgãos não têm atuado como previsto: o CD se constitui em fonte de centralização de decisões e processos e o CC atua mais como um conselho de administração de empresa do que como órgão representativo das demandas das partes interessadas.

No que se refere à **gestão de recursos humanos**, a ANATEL continua impedida de contratar pessoal especializado para exercer suas atividades, em razão da ADIN impetrada contra o regime de “emprego público”, que ainda se encontra sem solução no STF. Um mecanismo inovador, instituído na Agência e que se revelou como importante para minimizar o modelo de gestão burocrático, foi a adoção da modalidade de “pregão” para a aquisição de bens e serviços. O pregão agiliza as compras e possibilita transparência dos preços praticados pelos fornecedores, o que permite aos gestores administrar os custos, gestão pouco usual na administração pública. O sucesso do pregão foi tanto, que atualmente adotou-se para toda administração pública.

No que se refere à **transparência** e à efetiva **participação** dos envolvidos (usuários, operadoras e outros interessados) na elaboração das normas, constatou-se ser necessário um aperfeiçoamento das práticas adotadas, uma vez que os instrumentos inovadores utilizados não estão sendo adequadamente explorados.

A análise realizada aponta, também, para a necessidade de um aprofundamento deste estudo, visando a definição de uma melhor combinação entre os requisitos necessários a uma maior autonomia da Agência e os canais de relacionamento com os agentes do setor privado. Este aumento da autonomia institucional, pela montagem de um forte aparato burocrático e a busca de uma melhor relação entre a organização e esses agentes, que de acordo com Fernandes (2002), citando Evans (1995):

[...] se dá quando se combina uma forte tradição burocrática entre o agente público (meritocracia, carreiras de longo prazo, senso de dever e lealdade) com uma relação, não de captura, porém de cooperação e confiança junto ao setor privado. Isto significa manter a autoridade do Estado com instituições dotadas de burocracias fortes, ao mesmo tempo em que se estabelecem laços e redes com o setor privado para alcançar, em conjunto, metas de desenvolvimento econômico.

A busca dessa combinação (autonomia e inserção) significaria, principalmente, a rápida formação dos quadros da Agência e um intenso esforço para o aperfeiçoamento dos canais de relacionamento com os usuários e demais agentes do setor privado.

As observações expendidas aqui não invalidam a conclusão de que a efetividade das competências da Agência permitem o alcance da sua missão, em um grau médio, tendendo a alto, pois o que se constatou foi a não **utilização plena** de mecanismos inovadores de gestão e demais componentes organizacionais, apesar de integrarem o seu marco legal. Entretanto, ao contextualizar essa problemática dentro de um quadro mais amplo no campo da política, percebe-se que as inadequações apontadas nas entrevistas e idiossincrasias na aplicabilidade dos poderes da Agência são, sobretudo, de ordem da cultura organizacional cujas mudanças seriam obstaculizadas pela conjuntura política e pela captura da instituição por interesses de diversos atores. Reconhece-se, não obstante, que o aprendizado da ANATEL tem demonstrado importante na montagem do aparelho regulatório brasileiro, sendo, entretanto, um experimento ainda em construção.

## REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sergio Henrique Hudson de. Reforma Regulatória: conceitos, experiências e recomendações. **Revista do Serviço Público**, ano 50, n. 2, abr-jun 1999, p. 19-50.

- ANATEL. Agência Nacional de Telecomunicações. www.Anatel.gov.br. 2002.
- \_\_\_\_\_, Legislação de Telecomunicações e correlatas, in. **Coleção Normativa de Telecomunicações**. Vol.1. p.455, Brasília, DF, 2000 a.
- \_\_\_\_\_. **Relatório de Gestão 2001**, [http:// ANATEL.gov.br](http://ANATEL.gov.br) , Brasília, DF, 2002b.
- BOREINSTEIN. Carlos Raul. Regulação e gestão competitiva em setores de infraestrutura: a procura de um equilíbrio dinâmico. **Revista de Administração Pública**, v. 33, n.º.4, jul-ago, 1999, p. 47-62.
- \_\_\_\_\_, Regulação em setores de infra-estrutura: a sociedade no controle externo das organizações. **Revista de Administração Pública**. RJ, FGV, v. 34, n.º. 5, set-out, 2000. p. 47-73.
- CONFORTO. Glória. Novos modelos de gestão na prestação dos serviços públicos e o estabelecimento do marco regulatório. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 31, n.º. 4, jul- ago, 1997, p. 216-229.
- \_\_\_\_\_. Descentralização e regulação da gestão de serviços públicos. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 32, n.º.1, jan- fev, 1998, p. 27-40.
- FERNANDES, Antonio S. A. O capital social e a análise institucional e de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 36, n. 3, mai-jun 2002, pp. 375-398.
- FISHER, Tânia e HEBER, Florence. Estratégias de gestão e reconfiguração organizacional: os setores de energia elétrica e de telecomunicações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 32, n.3.maio-jun,1998, pp.9-27.
- \_\_\_\_\_. Regulação do Estado e reformas nas telecomunicações. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 34, n.º. 5, set- out, 2000, pp.143-163.
- MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. Brasília. ENAP. **Revista do Serviço Público**. Ano 50 n.1, jan-jun 1999, p. 5-37.
- MINAYO, Maria Cecília de S. **O desafio do conhecimento – Pesquisa qualitativa em saúde**. Rio de janeiro, 2000.
- PATTON, C. V. e Sawick, D. **Basic Methods of Policy Analysis & Design**. Prentice Hall, (1986), Capítulo 8.
- VILLELA, Anibal V., MACIEL, Cláudio S. **A regulação do setor de infraestrutura econômica: uma comparação internacional**. IPEA. Brasília, 1999. 112 p.
- WHOLLES, Márcio. Reestructuracion de las telecomunicaciones y persepctivas de privatizacion de TELEBRAS. In. BARRIONUEVO, E. P. e LAHERA, **A ¿ Que hay de nuevo en las regulaciones? Telecomunicaciones, electricidad y agua en A. Latina**. CLAD – Universidad de Buenos Aires. 1998. p 301 – 340.

**Anexo I: Desenho Organizacional das Agências Reguladoras Brasileiras  
Comparativo da Legislação - 1996-2002**

<b>Discriminação</b>	<b>Ag. Nacional de Energia Elétrica (ANEEL)</b>	<b>Agência Nacional de Telecomunicações (ANATEL)</b>	<b>Agência Nacional de Petróleo (ANP)</b>	<b>Ag. Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA)</b>	<b>Ag. Nacional de Saúde Suplementar (ANS)</b>	<b>Ag. Nacional das Águas (ANA)</b>	<b>Ag. Nacional do Cinema (ANCINE)</b>	<b>Ag. Nacional de Transportes Terrestres (ANTT)</b>	<b>Ag. Nacional Transportes Aquaviários (ANTAQ)</b>
Ato de Criação	Lei 9.427, de 26/12/96	Lei 9.472, de 16/07/97	Lei 9.478, de 6/08/97	Lei 9.782, de 26/01/99	Lei 9.961, de 28/01/00	Lei 9.984, de 28/01/00	MP 2.228-1, de 6/09/2001.	Lei 10.9233, de 05/06/01	Lei 10.9233, de 05/06/01
Natureza Jurídica	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial	Autarquia sob regime especial
Área de regulação	Energia Elétrica	Telecomunicações	Petróleo e gás natural	Vigilância sanitária	Saúde suplementar e planos de saúde	Política nacional de recursos hídricos	Política nacional de cinema	Transporte rodoviário e ferroviário	Nav. fluvial, de ap.marit. port., de cab. longo curso.
Diretoria	Colegiada: Diretor-Geral e quatro Diretores	Colegiada: Presidente e quatro Conselheiros	Colegiada: Diretor-Geral e quatro Diretores	Colegiada: Diretor-Presidente e 5 membros	Colegiada: Diretor-Presidente e 5 membros	Colegiada: Diretor-Presidente e 5 membros	Colegiada: Diretor-Geral e 5 membros	Colegiada: Diretor-Geral e 3 membros	Colegiada: Diretor-Geral e 3 membros
Grau de insulamento	Mandato de 4 anos; Proibição de vínculo a agentes ou órgãos rep. do setor; exoneração nos 4 meses iniciais do mandato; quarentena de 12 meses	Mandato de 5 anos, proibida exoneração imotivada; proibição de vínculo a agentes ou rep. do setor e exercício profissional, salvo de prof. iniciais do mandato; quarentena de 12 meses	Mandato de 4 anos, não proibição de vínculo a agentes ou órgãos representativos do setor nos 12 meses anteriores; quarentena de 12 meses	Mandato de 3 anos, permitida exoneração imotivada nos 4 meses iniciais; vínculo proibido a agentes rep. setor, salvo ativ. de ensino e pesquisa; quarentena de 12 meses	Mandato de 3 anos, permitida exoneração imotivada nos 4 meses iniciais; vínculo proibido a agentes rep. setor, salvo ativ. de ensino e pesquisa; quarentena de 12 meses	Mandato de 4 anos, não coincidentes com o ciclo de renovação dos planos de saúde; proibido a agentes rep. setor, salvo ativ. de ensino e pesquisa; quarentena de 12 meses	Mandato de 4 anos, não coincidentes com o ciclo de renovação dos planos de saúde; proibido a agentes rep. setor, salvo ativ. de ensino e pesquisa; quarentena de 12 meses	Mandato de 4 anos, proibição de vínculo a agentes rep. do setor, salvo em entidades de ensino e pesquisa; quarentena de 12 meses	Mandato de 4 anos, proibição de vínculo a agentes rep. do setor, salvo em entidades de ensino e pesquisa; quarentena de 12 meses

Fonte: Elaboração própria com base na legislação específica.

**Anexo II: Matriz Multicritério  
Competências x Critérios**

Competências / Critérios	1. Implementar as políticas para o setor	2. Regular e fiscalizar os serviços e redes	3. Outorgar concessões de serviços no regime público e expedir autorizações, no regime privado	4. Administrar o espectro de radiofrequência e uso de órbitas	5. Controlar, prevenir e reprimir infrações à ordem econômica, relativamente às telecomunicações	6. Decidir administrativamente em última instância	7. Fixar, acompanhar e controlar tarifas no regime público	8. Arrecadar e aplicar suas receitas e gerir seu orçamento, seus bens, contratos e seu pessoal
	1. CLAREZA DE OBJETIVOS	2. TRANSPARÊNCIA	3. PARTICIPAÇÃO	4. AUTONOMIA / INDEPENDÊNCIA	5. PROFSSIONALISMO DOS REGULADORES			
	Alto/Médio	Alto	Médio	Médio	Alto	Alto	Alto	Médio
	Alto/Médio	Alto/Médio	Médio	Médio	Alto	Alto	Médio	Alto
	Alto/Médio	Alto/Médio	*	Médio	Alto	Alto	Médio	*
	Médio	Alto/Médio	Médio	Alto/Médio	Alto/Médio	Alto/Médio	Médio	Médio
	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Baixo

Fonte: Elaboração própria adaptado do modelo de matrizes de Patton & Sawick.  
OBS: \* Não se aplica.



# OLIGARQUIA, MÍDIA E DOMINAÇÃO POLÍTICA NA BAHIA

Adriano Jonas\*  
Gilberto W. Almeida\*\*

## RESUMO

O objetivo do artigo, escrito em forma de ensaio, é defender o argumento de que a persistência de Antonio Carlos Magalhães na cena política baiana deveu-se ao fato do uso, com prodigalidade, do complexo midiático de propriedade deste político e, assim, influenciar o processo de competição política, levando a nascente democracia baiana pós-ditadura à oligarquização. Paradoxalmente, a popularização da mídia não produziu uma desordem oligárquica na Bahia; pelo contrário, ela se tornou um novo instrumento oligarquizador do regime político. A inserção política das forças conservadoras na Bahia encontra-se, hoje, imbricada com a mídia, resultando numa demonstração prática da complementaridade que se verifica no exercício da política através da mídia. O caso da gestão municipal em Salvador, no período Lidice da Mata, de 1992 a 1996, é apresentado como exemplo de influência da mídia na percepção dos eleitores. São usados dados secundários e entrevistas com antigos assessores da então prefeita. Os autores concluem que há uma nova forma de se fazer política profissional na Bahia, sendo a mídia o vetor desta nova forma de sociabilidade política.

## ABSTRACT

This essay poses the argument that the persistent overwhelming presence of Antonio Carlos Magalhães on the political scene in Bahia is due to his free use of his own media enterprises to his own strategic benefit. This fact brought about an unbalance on the local political process. It has contributed to build a situation best described as a political oligarchy which held since the end of the military regime till the present. It is a paradox to observe that although there happened a decompression on the media censorship, this fact did not result on a free competition among politicians through the media. Rather, the media became an instrument to support the increase in political power of a group that structured itself in the local scene best defined as an oligarchy. Political forces in Bahia are very much imbricated with media companies. Indeed, politics is carried out through the media. The essay analyses the case of Lidice da Matta's period as Mayor of the city of Salvador, Bahia, from 1992 to 1996. During her mayorship there was several situations on which a political group used the media to influence public opinion against her, and against those other politicians without direct access, or control, to media companies. The authors conducted interviews with late public officials close to the then Mayor da Mata, data as well as secondary data. The author concluded that there is a new way through which politics is performed, being the media its vector.

\* Mestre em Ciências Sociais UFSCar

\*\* Prof. EAUFBA

## INTRODUÇÃO

Embora tenha entrado na cena política, na Bahia, através do apoio do ex-governador Juracy Magalhães, durante a democracia pós-45, Antônio Carlos Magalhães conseguiu consolidar-se na política baiana após ter sido apresentado pelo regime militar com a prefeitura da cidade de Salvador, no final da década de sessenta. Após revelar-se bom gerente à frente da prefeitura, foi contemplado com o Executivo estadual, logo em seguida, no começo dos anos setenta. Como governador, Antônio Carlos Magalhães pôde construir uma corrente política suprapartidária, sob a sua chefia. Vale salientar que, durante os momentos mais duros do regime militar, a lógica de atuação da classe política baiana continuava a ser regional. O fato do regime militar não ter conseguido alterar a lógica oligárquica da política baiana, permitiu ao deputado Magalhães (pois sua experiência fora, até 1966, no Legislativo) a formação de um grupo político a partir do controle do Executivo estadual, transformando-o numa catapulta com vistas à expansão de poder. Após a mudança das regras do jogo realizado “pelo alto” com a redemocratização, como salientou Souza (1988) e O’Donnell (1988), Antônio Carlos Magalhães (doravante apenas ACM) conseguiu estruturar uma corrente política tão forte, que, nos anos 80, conseguiu pôr no posto de governador uma figura inexpressiva da política baiana, o então deputado João Durval Carneiro, e ainda abiscoitar alguns postos na administração pública federal. Tal corrente política é conhecida como “carlismo”, tendo a figura de ACM como imã central, polarizando um vasto agregado de personagens que gravitam no seu entorno.

É certo que ACM sofreu uma grande derrota política, em 1986, com a eleição de Waldir Pires para governador, mas, na verdade, a derrota foi apenas aparente. A transição democrática “pelo alto” e as novas alianças firmadas por ACM, permitiram a sua sobrevivência política no novo regime e a sua nomeação para um cargo estratégico - o Ministério das Comunicações. A construção de uma, digamos, rede carlista de televisão, imprensa e rádio, se deu dentro deste novo ambiente político, o que ensejou não só a sobrevivência do grupo político de ACM, como também a sua modernização, do ponto de vista da comunicação política. O mérito de ACM foi o de ter compreendido, afinal, que os mídias, sobretudo eletrônicos, estavam se tornando cada de vez mais um instrumento estratégico de competição política, no Brasil e, sobretudo, na Bahia. O argumento central deste ensaio é que houve uma mutação na estratégia política da oligarquia baiana decorrente da guinada midiática de ACM. A oligarquia baiana **existente desde a 1ª** República, na forma de grupos políticos personalísticos, vestiu, por assim dizer, a máscara midiática - dado a transformação da sociabilidade política com a emergência da mídia - para conservar-se no poder.

## ACM, MÍDIA E OLIGARQUIA — O CARLISMO MIDIÁTICO

De acordo com os cálculos de Santos (1998), no Brasil, graças aos impedimentos *legais* que põem obstáculos aos elegíveis, só aproximadamente 5 milhões de eleitores, de um eleitorado de 106 milhões, podem candidatar-se a cargos do Estado. Esse número, que impressiona, fez com que Wanderley Guilherme dos Santos refletisse acerca de um fenômeno pouco estudado pela ciência política contemporânea; a saber: a oligarquização de um sistema poliárquico. Na tentativa, portanto, de conceituar o fenômeno da oligarquia, Santos (1998: 220) propõe “adicionar um eixo extra aos dois primitivos” elaborados por Robert Dahl

na conceituação da poliarquia<sup>1</sup>. Ao introduzir um novo eixo - o da elegibilidade - os sistemas representativos, incluindo poliarquias e oligarquias, passam a ser "complexos combinatórios de quatro atributos de direito: expressão, organização, votar e ser votado, conforme estejam institucionalizados segundo o princípio das garantias mútuas". A partir desta definição minimalista, foi possível, para Santos (1998: 221), "distinguir oligarquias de poliarquias de maneira mais formal e rigorosa".

A existência de um sistema político oligárquico depende da proporção da sociedade política constituída pelos eixos da participação e da elegibilidade (a *polis*), em relação à sociedade mais ampla (o *demos*). Note-se que uma poliarquia pode sofrer um processo de oligarquização apenas manipulando o eixo dos elegíveis. Sem que o eixo da participação sofra rupturas institucionais, é possível oligarquizar um sistema representativo poliárquico, de modo *formal e informal*, manipulando o eixo da elegibilidade. No que se refere, por exemplo, ao sistema representativo da 1ª República, a oligarquização era plena, sendo impossível defini-lo como poliarquia que oligarquizou-se. *Formalmente*, na 1ª República, os eixos da participação e da elegibilidade eram controlados com a introdução da barreira educacional. O povo assistia tudo "bestializado", como diziam os estrangeiros da época (Carvalho, 1997: 69), devido certamente ao controle ferrenho do eixo da participação. *Informalmente*, por outro lado, os eixos da elegibilidade e da participação eram controlados pelo compromisso coronelístico.

Embora houvesse regras políticas formais no Brasil, que estabeleciam eleições a intervalos regulares cujos resultados tinham que ser reconhecidos pelos competidores, na Bahia só eram elegíveis os candidatos definidos no acordo informal entre o Executivo estadual e os chefes locais<sup>2</sup>. Mesmo *legalmente* elegível, um candidato poderia tornar-se inelegível, caso não tivesse o apoio do governador. Quanto ao eixo da participação, poderia, é claro, ser controlado pela violência praticada pelos coronéis<sup>3</sup>. De qualquer forma, o alargamento do eixo da participação, com a adoção do voto universal, provoca uma desordem oligárquica, pois "parte dos novos eleitores torna-se, também, elegíveis". Nas oligarquias, "uma vez atingido o patamar universal de participação eleitoral, só será possível reduzir-se a representatividade do sistema pela via da violência" (Santos, 1998: 222-24). É por isso que o cerne da questão não está no eixo da participação, mas no eixo da elegibilidade. É neste eixo que se encontra a explicação da *oligarquização* das poliarquias. "Nas democracias", diz Santos (1998: 224), "é possível restringir (sem violência institucional) a abrangência poliárquica do sistema, reduzindo o número de *elegíveis* em sentido forte".

*Formalmente*, isto é, através de modificações *legais* nas regras constitucionais, pode-se manipular o eixo da elegibilidade e reduzir, com isso, a imprevisibilidade eleitoral. Por outro lado, uma democracia pode oligarquizar-se pela via do controle *informal* da competição (e, por aí, do número dos competidores elegíveis). É bom ressaltar que a originalidade de Abrúcio (1997) foi o de ter destacado como o poder extraordinário do governador, desde a República Velha, contribuíra para, por assim dizer, fechar os canais de renovação das elites políticas regionais. Mesmo após a

<sup>1</sup> Os dois eixos primitivos são o eixo institucionalização e o eixo participação. O eixo institucionalização significa "o acatamento de regras para solucionar competições e conflitos, tendo como princípio operacional o das garantias mútuas" (Santos, 1998: 214), isto é, tendo como princípio a proibição a qualquer maioria de expropriar os direitos fundamentais de minorias. O eixo "participação" significa, como próprio nome diz, a participação da coletividade na competição na forma do sufrágio universal. Segundo Santos, Dahl claramente privilegia o eixo institucionalização sobre o eixo participação visto que a sua intenção era menos definir um princípio de organização do poder poliárquico e mais refletir sobre a estabilidade representativa.

<sup>2</sup> Na verdade, o acordo entre o Executivo estadual e os chefes locais violentava, também, os eixos da institucionalização embora informalmente. Um candidato poderia ser eleito, mas destituído violentamente pelos coronéis. Uma eleição poderia ser fraudada para que um candidato fosse eleito. Quer dizer, as regras que enquadravam os competidores nem sempre poderiam ser acatadas.

<sup>3</sup> Embora tivessem institucionalizado os direitos de expressar opinião, de votar e de participar de campanhas eleitorais, é sabido que a rede de proteção legal era "privatizada", isto é, os eleitores não tinham proteção legal contra a possibilidade de sofrer sanções dos potentados locais em épocas eleitorais.

redemocratização do país [realizada “pelo alto”, segundo O’Donell (1988)], os subsistemas políticos regionais ainda tinham o Executivo estadual como centro político dominante. Para Abrúcio (1997), os governadores tornaram-se verdadeiros barões da federação após a ditadura militar. Com a dinâmica política estadual determinada pelo governador, a competição política e a imprevisibilidade eleitoral reduziam-se consideravelmente, contribuindo para a *oligarquização* dos subsistemas políticos regionais, sem que houvesse qualquer tipo de violência institucional.

O que se quer salientar aqui é que a força financeira e político-administrativa do Executivo estadual punha os governadores na posição estratégica de “puxadores de votos”. Certamente toda esta dinâmica política acabava por reduzir a competição política e a imprevisibilidade eleitoral, já que os deputados e prefeitos aliados ao governador de estado tinham mais chances de vitória. Não é à toa que ACM usava a estratégia do medo para formar sua bancada. Num ambiente democrático de baixa competitividade, o Executivo estadual acabou se tornando o *Leviatã*, o Deus Mortal de Hobbes. Hagopian (1996: 16) tem realmente razão quando diz que a política personalista e oligárquica implica necessariamente “num sistema de organização política autoritário no sentido de que o poder político é extremamente concentrado”. Daí o medo hobbesiano dos líderes locais em relação ao poder concentrado do Executivo estadual. A política personalista só consegue reproduzir-se quando há um congelamento da competição política. Sem os canais abertos dos Executivos estaduais para que houvesse uma renovação das elites políticas, a competição política continuaria a ser um verdadeiro simulacro. Está aí a razão do fato ocorrido na Bahia, em 1996, quando a oposição obteve vitória em 90 dos 415 municípios, mas destes 90 prefeitos, apenas 18 continuaram a fazer oposição ao governo do estado em 1999 (Guimarães, 2000).

Convém ressaltar que o fenômeno do ultrapresidencialismo estadual não é o bastante para compreender a sobrevivência do carlismo na cena política pós-ditadura. Vamos tentar defender que o arsenal midiático de ACM e de aliados políticos, erguido após a Nova República, conduziu a democracia baiana à *oligarquização*. Ademais, o uso político da TV Bahia por ACM e dos mídias em geral - pertencentes, também, a seus aliados políticos - contribuiu para diminuição da imprevisibilidade eleitoral, dado que o carlismo já se encontra encastelado há 12 anos no principal centro político estadual - o Executivo baiano -, além de controlar o Legislativo por expressiva maioria e ainda exercer forte influência no Judiciário<sup>4</sup>.

Estes são pontos fundamentais para compreender a política local e regional em tempos de mídia. Numa sociedade centrada na mídia, esta assume o papel de espaço público. Além disso, na sociedade individualista de massa que caracteriza a contemporaneidade, na qual as pessoas se comunicam através de signos lingüísticos e não-lingüísticos e se sentem “como partes relacionadas do universo subjetivamente dotado de sentido, cujos significados não são particulares [a elas mesmas], mas socialmente articulados e compartilhados” (Berger&Luckmann, 1995: 92), os sentidos são construídos através de um novo tipo de sociabilidade, em que são consideradas reais somente as coisas, acontecimentos e pessoas que obtêm visibilidade nos *medias*. Os indivíduos não são capazes de ter um olhar *exterior* aos meios de comunicação de massa, num contexto duma sociedade individualista de massa (Gomes, 1995). Nesse sentido, parece que cada vez mais as pessoas estão tendo uma imensa variedade de experiências novas através da televisão. Isto é, os mídias eletrônicos, sobretudo a televisão, estão modificando radicalmente as condições de sociabilidade, inaugurando o que Rubim (1994) e

<sup>4</sup> ACM em entrevista à revista *Veja* (12/8/1998) proclamou: “Lá na Bahia tem controle externo do Judiciário. Eu”. Ademais, quando em 2001 um pequeno grupo de deputados rompeu com ACM, a primeira coisa que disseram foi que iriam mostrar ao povo baiano “as irregularidades do Poder Judiciário baiano”. Segundo o deputado José Lourenço (ex-PFL), há no país “três conceitos do Poder Judiciário. O bom, o ruim e o da Bahia” (*A Tarde*, 17/2/2001). Os órgãos de fiscalização, também, sofriam intervenção do carlismo. Eis a declaração do ex-Vice-Presidente do TCE, Pedreira Lapa, a respeito da eficácia deste órgão na Bahia: “A Carta deu poderes ao TCE de se tornar um órgão de auditores, avaliador da eficácia de um programa de governo. No entanto, o Tribunal tornou-se servo a mando do Executivo, fazendo o que este quer” (*A Tarde*, 25/7/2001).

Thompson (1995) chamaram de *televivência*. A televisão, por produzir uma “realidade” como se as coisas estivessem presentes, é capaz de criar novos laços de vida social, característicos desta nossa sociedade contemporânea.

Certamente o fenômeno da *televivência* não deixou de produzir reflexos na prática política local. Dado a distância física e cognitiva entre os cidadãos e o mundo da política, a mídia tornou-se, de fato, um espaço público. Se os políticos locais não lograrem entrada, a partir do consentimento dado pelos jornalistas profissionais no mundo informativo dos *meios*, o mundo da política não conseguirá difundir suas informações aos cidadãos (Gomes, 1995). E a questão não está só no fato de a mídia ser a mais importante difusora de informação política aos cidadãos hoje em dia, mas exatamente devido ao fato de “no processo de descrever um evento”, como diz Tuchman (1983:197), “a notícia definir e dar forma a esse evento”. Num contexto onde os *mass media* tornam-se um centro de poder independente, o obstáculo que os habitantes do mundo da política encontram pela frente para sobreviver é como administrar não só a sua imagem pública, mas a imagem pública do outro, do adversário (Gomes, 1999; Traquina, 1995). Nesta guerra política midiática, sem dúvida, deter um meio de comunicação traz uma imensa vantagem política.

O próprio ACM reconhece isso. Disse ele em 1975: “quem tem televisão, rádio e jornal estará sempre no poder” (F.S.P, 05/04/94). Pode-se arriscar a dizer que é possível não só manipular o eixo da elegibilidade através de mudanças na legislação eleitoral e partidária, mas também através do controle político dos meios de comunicação. Nos tempos de hoje, o político que controla midiaticamente o modo de ser de sua visibilidade e do seu adversário, antes mesmo da campanha eleitoral, tem maiores chances de ter sucesso na competição política. Como nos ensina Santos (1998:219), o fundamental no entendimento da diferença entre *poliarquia* e *oligarquia* é a amplitude da competição política. Nesse sentido, o *carlismo* midiático representa o modo pelo qual um oligarca tradicional procede ao ajuste da sua prática política a uma sociedade centrada na mídia.

O interessante é que o *carlismo* midiático, enquanto uma nova forma de *oligarquia* política, não se reproduz politicamente apenas controlando a mídia regional. Lembrando aqui Santos (1998a: 186): “os oligarcas contemporâneos são, antes de tudo, candidatos à riqueza pelo gerenciamento privado dos bens públicos”. O *carlismo* midiático enquanto uma *oligarquia* política só sobrevive sugando os recursos públicos. Uso privado do Estado e o controle da mídia regional - eis a fórmula do congelamento da competição política. Recorrendo a uma imagem metafórica, o *carlismo* midiático é como um prisma de duas faces - uma representando o Estado e a outra representada pela mídia. A publicidade oficial é o elo de ligação entre a mídia *carlista* e o Estado. Sem dúvida, quanto mais forte em termos econômico-financeiros for aquilo que se pode chamar de Rede *Carlista* de Televisão, Imprensa e Rádio, mais força política terá o *carlismo*. Quer dizer, ACM para ter uma máquina midiática de fazer política com grande força econômico-financeira, precisa que os recursos públicos alimentem o *carlismo* midiático, isto é: o arsenal de mídias pertencentes a ele e aos seus aliados políticos.

O jornalista Marconi de Souza, do jornal *A Tarde*, comentou em vários artigos sobre o voto em separado, em 2000, exarado em parecer do Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado da Bahia, Filemon Matos, no Relatório do TCE, sobre as contas públicas da Bahia referentes ao exercício de 1999, aliás um dos poucos a não seguir a orientação de ACM naquele Tribunal. O Conselheiro Filemon Matos, conforme citação de Marconi, apresenta o montante dos gastos públicos estaduais com publicidade na Bahia, o qual excedeu em R\$11,5 milhões, e o compara ao montante gasto com a agricultura e projetos de geração de empregos, qualificação profissional e de atendimento ao trabalhador em 1999. O jornalista comenta, baseado nos argumentos do Conselheiro, que se o governo do Estado aplicasse os gastos de publicidade, que excederam a lei orçamentária (cerca de R\$ 41 milhões), nos projetos de geração de emprego, 22 mil baianos desempregados estariam trabalhando. Compara, ademais, que os dispêndios de publicidade repre-

sentaram, durante o ano de 1999, 500 vezes o que foi aplicado na região da seca (A Tarde, 13/5/00). Em outra reportagem (A Tarde, 14/5/00), Marconi, baseando-se nos documentos do TCE, comenta a superlotação nos presídios da Bahia e mostra que o governo do Estado gastou apenas 0,3% do que foi consumido com publicidade em 1999. Segundo o então vereador Emiliano José (PT), a prefeitura de Salvador, então reduto carlista, pretendia gastar, com publicidade, no ano de 2001, 700 vezes mais do que iria despendar com mendigos e meninos de rua, 34 vezes mais do que com defesa da criança e do adolescente e 1,1 mais do que com ensino fundamental! (A Tarde, 25/10/00).

O deputado Saulo Ramos (PSDB), pesquisando os dados orçamentários da Prefeitura de São Paulo, cidade mais rica do país, e a de Salvador, uma das cidades que menos evoluiu em termos de indicadores sociais no período 1995-1999, segundo a pesquisa da ONU, constatou que a Prefeitura de Salvador iria gastar em publicidade 225% a mais que a de São Paulo! Em números: São Paulo com um orçamento de R\$ 8 bilhões pretendia gastar R\$ 6,2 milhões em publicidade e Salvador com um orçamento de R\$1 bilhão pretendia gastar, no ano de 2001, R\$14 milhões! (A Tarde, 17/2/01). O jornal o Estado de São Paulo de 25/3/01, pesquisando os mídias que foram "presenteados" pelo governo da Bahia, descobriu o que não era mais novidade para os baianos informados: em 1999, o Correio da Bahia (de propriedade da família de ACM) recebeu 98% das verbas de publicidade, cabendo o minguado restante para ser dividida entre os demais jornais publicados na Bahia. Vê-se que o principal jornal da Bahia, A Tarde, amarga o fel destilado por ACM que, de resto, repete com o vetusto jornal o que já havia feito com o Jornal da Bahia e com a Tribuna da Bahia (Almeida, 2000). No que diz respeito à repartição destes recursos públicos para divulgar publicidade de governo no veículo televisão, segundo o então vereador Emiliano José, a TV Bahia recebeu 67% enquanto a TV Bandeirante apenas 15% do total.

Tudo parece crer que, na maioria dos estados do Nordeste, uma grande quantidade de políticos adquiriu empresas de comunicação, com o objetivo de transformá-las em instrumentos de competição política, com vistas a ajustarem-se à mudança na sociabilidade política. Deste modo, e embora a política e a competição eleitoral tenham assumido uma forma midiática, a velha oligarquia baiana, herdeira dos coronéis, não se desmanchou no ar; pelo contrário, ela se redefiniu sob uma "máscara midiática". Em outros termos, acreditava-se que a popularização da mídia, sobretudo da televisão, produziria uma desordem oligárquica na Bahia, devido às características de visibilidade radical, grande espetacularidade etc. Contudo, aconteceu que os políticos representantes da velha ordem revelaram-se hábeis interpretadores da realidade em mutação, já que através do uso competente da mídia como apoio à atividade política, eles lograram congelar a competição política no Estado. O carlismo midiático nada mais é do que uma nova forma de manifestação da oligarquia baiana, pois diferencia-se do seabrismo (derivado do ex-governador J.J. Seabra) da 1ª República, do juracisismo (ex-governador Juracy Magalhães) da 2ª República e de outras famílias políticas baianas, por estar num contexto de uma nova forma de sociabilidade política, a midiática.

É possível apreender, num exemplo de caso, a influência dos mídias carlistas na oligarquização da política. O caso de Lídice da Mata à frente da prefeitura de Salvador é exemplar, dado que o carlismo perdeu as eleições para prefeitura de Salvador nos anos de 1985, 1988 e 1992, porém logrou inverter a situação, passando a ganhar eleições municipais em Salvador, a partir de 96. Há evidências que Antônio Imbassahy vem vencendo as eleições municipais graças ao funcionamento da máquina de fazer política da TV Bahia.

## A CONSTRUÇÃO POLÍTICA DA IMAGEM PÚBLICA DA PREFEITURA DE SALVADOR DURANTE A GESTÃO LÍDICE DA MATA

### EXEMPLOS DO USO POLÍTICO DA TV BAHIA CONTRA A ADMINISTRAÇÃO LÍDICE DA MATA

Entrevistado pela Tribuna da Bahia em 25/3/93, o Secretário de Comunicação Social da Prefeita Lídice da Mata, Domingos Leonelli, disse que enviara uma carta para a Associação Brasileira de Imprensa denunciando a TV Bahia de mistificação de notícias. As notícias veiculadas na TV Bahia sobre as decisões tomadas pela prefeitura eram “falsificações da realidade” conforme Leonelli. Os casos deturpados pela TV Bahia foram sobre as passagens de ônibus e o passe escolar. Esta TV teria dito, em seus noticiários, que a passagem de ônibus em Salvador era a 3ª mais cara do país enquanto que, na verdade, era a 15ª. Também afirmou que a Prefeita pretendia acabar com os passes escolares, enquanto que ela apenas estava com a intenção de personalizar os passes estudantis de meia-passage. Ora, numa sociedade centrada na mídia, os fatos que estão fora da realidade do dia-a-dia só adquirem sentido real quando aparecem nos chamados mass media, pois as pessoas não conseguem ter uma visão exterior daquilo que aparece em seus televisores. Os habitantes de Salvador consideravam a realidade veiculada pela TV Bahia como uma legitimação da vida. Tal capacidade, ou seja, desta TV fornecer um quadro interpretativo aos soteropolitanos, possibilitou a ACM usar o seu poder de enquadramento, à vontade, em benefício político próprio.

Nesta mesma edição da Tribuna da Bahia de 25/3/93, Leonelli reclamava do desrespeito da TV Bahia ao artigo 220 da Constituição Federal “com a recusa [pela TV Bahia] da veiculação de uma matéria publicitária em que a prefeitura prestava contas de sua atuação no Carnaval”. Do material de notícias divulgado pela prefeitura entre 1993 e 1995<sup>5</sup>, o único material veiculado nos telejornais BATV, no *Bahia Agora* do dia 02/03/93, nos noticiários da TV Bahia, sobre a organização do Carnaval em 1993, foi a respeito de um protesto dos músicos contra a falta de pagamento da prefeitura. Quer dizer: além de barrar a entrada de uma matéria paga pela prefeitura cuja intenção era informar ao público sobre as dificuldades de organizar a festa, a TV Bahia veicula notícias ‘negativas’ sem ouvir o lado da prefeitura. Desta coleta de material noticioso feito pela prefeitura de Lídice, é possível ver como ACM tinha uma cobertura privilegiada. No dia 16/02/94, por exemplo, ACM deu uma declaração ao BATV 2ª Edição de 03 minutos criticando a coordenação (leia-se coordenação da prefeitura) do Carnaval.

Ao invés de dar espaço à prefeita Lídice da Mata a fim de que ela explicasse quais foram as dificuldades da organização (se houve), o BATV veicula nos dias 24 e 26/02/94 uma matéria sobre o rompimento de uma rede de esgoto e o aumento de 40% nas passagens de ônibus. Estava havendo, sem dúvida, um agendamento político de questões e temas veiculados pela TV Bahia, ou melhor, não estava apenas dizendo somente aos telespectadores quais os temas e questões sobre a cidade que necessitavam de sua atenção especial, mas também dizendo como tais questões e temas estavam sendo tratados pela prefeitura. Era comum usar palavras como “descaso”, “abandono”, “irritação da população” etc.

<sup>5</sup> Fernando Schmidt, na época assessor parlamentar da deputada estadual Lídice da Mata, deu acesso ao material noticioso das emissoras de televisão baianas. Os materiais noticiosos dos diversos telejornais das emissoras baianas, sobretudo da TV Bahia, em forma de “chamadas”, foram transcritas em módulos.

Convém fazer uma comparação entre os telejornais das outras emissoras agendados pela assessoria da ex-prefeita Lídice da Mata, de modo a tornar mais evidente a agenda política elaborada pela TV Bahia. No dia 03/04/93, o Bom Dia Bahia, noticiário da TV Aratu, informou o aumento da passagem de ônibus, com a inclusão de um pronunciamento do secretário de transportes da prefeitura para explicar o porquê de tal aumento. Quando a prefeitura de Lídice recebeu o prêmio da Unesco pelo trabalho de assistência às crianças dos bairros carentes de Salvador, a TV Itapoan e Aratu noticiaram tal fato favorável, enquanto que na TV Bahia prevaleceu o silêncio absoluto. Uma evidência empírica de que as outras emissoras não cassavam a palavra da Prefeita e nem imprimiam uma forma de ser “tendenciosa”. Um indicador de tendenciosidade da TV Bahia contra a administração da época, se refere à quantidade de pedidos de direito de resposta feitos pela prefeitura. Enquanto a prefeita Lídice entrou com ações na justiça pedindo o direito de resposta acerca de 08 reportagens da TV Bahia, não houve nenhuma solicitação equivalente contra as TVs Aratu, Itapoan e Band, segundo a assessoria da ex-prefeita. Uma dessas reportagens, veiculada em 12/06/94, no *BATV 2ª Edição*, informou que a prefeita Lídice, ao invés de acompanhar os problemas sérios causados pela chuva, estava participando de um comício com Lula em Brasília. Lídice entrou com uma ação na justiça (nº 0036/94) pedindo o direito de resposta devido a “informação inverídica sobre [sua] viagem”.

Um outro exemplo aconteceu numa matéria veiculada em agosto de 1996, segundo a assessoria da ex-prefeita, na qual o então vice-governador César Borges disse em entrevista ao repórter da TV Bahia que, embora a solução dos problemas do desabamento causado pelas chuvas não ser de responsabilidade do governo do estado, ele estava dando cobertura devido à ausência da administração municipal. No entanto, na imagem do vídeo no qual C. Borges aparecia sendo entrevistado, a prefeita Lídice aparecia ao fundo conversando com a equipe da Codesal - órgão municipal responsável pelos casos de desabamento. No dia 08/09/93, o diretor de terminais Roberto Cunha dizia em entrevista no *BATV 2ª Edição*, durante dois minutos e 33 segundos, que a tarifa intermunicipal era menor que a tarifa urbana porque o governador ACM sempre procurava reajustar as passagens abaixo da inflação para não prejudicar o “povo soteropolitano”. No dia 5/10/94, a TV Itapoan veiculou uma reportagem sobre a confusão gerada pela interdição do Terminal Nova Esperança, mas ao mesmo tempo ela punha no ar entrevistas com populares aprovando e alguns reprovando de alguma forma as linhas de ônibus diretas dos bairros para o centro da cidade. No mesmo dia, o *Bahia Agora 2ª Edição* da TV Bahia veiculava uma reportagem sobre tal confusão com entrevistas apenas daqueles populares que estavam insatisfeitos com as linhas de ônibus diretas dos bairros para o centro.

Carmela Talento, ex-assessora da prefeita Lídice, em entrevista aos autores, informou que havia dias em que a TV Bahia veiculava entrevistas com o Sr. ACM recomendando à população a não pagar o IPTU. Talento relatou uma ocasião quando intensas chuvas ocasionaram o desabamento de uma encosta que contorna a Igreja do Senhor do Bonfim. A TV Bahia veiculou uma reportagem em que o jogo de imagens visuais unia-se com a narração do repórter tentando exprimir que o “símbolo sagrado do povo baiano” não estava livre da incompetência da administração. A TV Bahia, personificada em ACM, tentava construir um discurso de confronto contra os “Inimigos do Povo Soteropolitano” ao insistir na retórica da competência.

No dia 20/10/94, o senador recém eleito ACM em entrevista de mais de uma hora no *BATV 2ª Edição* disse, entre outras coisas, que sua responsabilidade aumentava com a votação que tivera em Salvador, pois estava preocupado com a desastrosa administração municipal. Embora não se tenha dados sobre a agenda dos noticiários da TV Bahia em 1996, o assessor da atual deputada estadual e ex-prefeita Lídice da Mata, Fernando Schmidt, informou, em entrevista, que os telejornais locais da TV Bahia se transformaram em verdadeiros “programas eleitorais” com exposição maciça do governador Paulo Souto, do senador ACM e do candidato a prefeito de Salvador Antônio Imbassahy. Já, em 13/11/95, ACM apare-



cia no *BATV 2ª Edição* dizendo que estava muito contente em saber que a pesquisa do IBOPE indicava que 56% dos eleitores de Salvador pretendiam votar num candidato a prefeito indicado por ele. A atmosfera construída pelo canal de televisão de propriedade de ACM, formava a noção para os eleitores de que Lídice da Mata deveria ser punida nas eleições seguintes; ou que Antônio Imbassahy, candidato de ACM, deveria ser premiado. Em suma, a televisão foi um instrumento ativo de guerrilha midiática.

## AS NOTÍCIAS POLÍTICAS DA TV BAHIA E SUA INFLUÊNCIA NA COMPETIÇÃO ELEITORAL DE 1996

É indiscutível a influência da TV Bahia na formação da opinião pública diante da grande audiência, que, na verdade, é da Globo - Carmela Talento<sup>6</sup>.

Vale observar que não se pretende formular uma teoria da conspiração, na qual a TV Bahia apareceria como uma emissora manipuladora da realidade. Essa interpretação tem o problema, segundo Golding&Elliott (1979), de propor algo do gênero: caso "os jornalistas pudessem ser libertados dos vínculos que os ligam, a autonomia profissional garantiria uma imparcialidade incorrupta e uma informação integral" (apud Wolf, 1994: 165). Afirma-se, contudo, que as seleções dos tópicos para a agenda jornalística e as seleções dos enquadramentos de imagens e narrações pela TV Bahia trazem para o atual debate a questão do poder do jornalismo, e, com efeito, a fundamental questão do controle dos meios de comunicação de massa por grupos políticos regionais. Destarte, cabe formular a seguinte pergunta: será que a agenda jornalística dos noticiários da TV Bahia influenciou os critérios de avaliação dos eleitores, quando estes escolheram, entre os candidatos ao cargo de prefeitura em 1996, o candidato de ACM?

O escopo deste ensaio não abrange buscar dados quantitativos que mostrem esta correlação íntima, porém a existência desta correlação pode ser observada, através de indicações da ligação entre a agenda da TV Bahia, de ACM, e os critérios de avaliação da população acerca da administração Lídice. Segundo Carmela Talento, quando o *Vox Populi* media, em pesquisa encomendada pela prefeitura, a avaliação da população sobre alguns serviços prestados pela prefeitura como, por exemplo, os serviços de transporte, encontrava sinais de aprovação. Houve uma ótima aprovação popular acerca das 10 localidades espalhadas pela cidade onde Lídice da Mata vinha fazendo obras de melhoramentos urbanísticos. A nova estação de transbordo de Pirajá construída por Lídice, por exemplo, chegou a receber a 99,2% de aprovação popular (*A Tarde*, 12/3/95).

Quando o *Datafolha*, contudo, media a popularidade acerca da administração em geral, a resposta da população não era tão positiva quanto ao que o *Vox Populi* constatava nos 10 locais da cidade onde Lídice realizava obras. Em entrevista por telefone (31/07/01), Cláudio Barreto - proprietário da agência de propaganda DS2000, que encomendava as pesquisas ao *Vox Populi* a mando da prefeitura - disse que o método usado pelo *Datafolha* dava abertura para que o "efeito de mídia causasse forte influência no resultado final da pesquisa". Para ele, a pesquisa do *Vox Populi* não corria o risco do "efeito mídia", pois as perguntas feitas por este instituto se referiam à vivência cotidiana das pessoas. Eis um exemplo de pergunta feita pelo *Vox Populi* segundo Barreto: "o sr. crê que essa obra poderá ser útil em sua vida cotidiana? Nesse caso, o entrevistado está se deparando com um fato material para o qual ele é chamado a fazer um juízo de valor. Quer dizer, há uma certa influência da agenda jornalística sobre como as pessoas pensam acerca de determinado assunto de modo direto e imediato, quando estas

<sup>6</sup> Entrevista realizada via e-mail entre os dias 25 e 27/04/01.

não dispõem de experiência direta com tal assunto. Desde 1976 que McCombs, um dos mais profícuos teóricos do *agenda-setting*, disse que este “nem sempre funciona, em relação a todas as questões e pessoas” (Traquina, 1995: 206) .

De fato, Lang e Lang (1981) em sua pesquisa sobre o caso Watergate concluíram que a influência dos mídias era maior quando o público não tinha uma ligação direta com o problema. Ivengar e Kinder (1987) foram mais além e concluíram que “quanto mais o espectador estava afastado do mundo dos acontecimentos públicos, mais forte era o poder de *agenda-setting* dos noticiários televisivos” (*apud* Traquina, 1995: 207). Ora, quando os serviços prestados pela prefeitura de Salvador estavam ligados com a vivência do dia-a-dia das pessoas, obtinha-se uma avaliação mais independente da agenda jornalística da TV Bahia. Mas, quando se media a avaliação da administração como um todo, como uma coisa metafísica, ela ganhava tons negativos. Isto evidencia que os telejornais da TV Bahia - alguns com uma audiência de 80%, segundo a assessoria de imprensa de tal emissora -, estava, de alguma forma, influenciando, com suas imagens fragmentadas do real, os critérios de avaliação das pessoas. Eis o poder da mídia eletrônica. Se McCombs nos chama a atenção de como a atividade cotidiana dos jornalistas, ao selecionar tópicos e enquadrá-los em narrativas, já traz “responsabilidades éticas terríveis” (*apud* Traquina, 1995: 211), não é difícil imaginar o que McCombs diria se se depa- rrasse com profissionais do jornalismo da *TV Bahia* sendo comandados, em sua atividade de “fazer notícia”, por ACM.

Vale registrar que o grupo político de ACM não tinha nas mãos apenas a agenda jornalística da TV Bahia, mas também a da TV Educativa e a das emissoras de rádios pertencentes à Rede Bahia e aliados políticos. No dia 20/10/93, a TVE, por exemplo, veiculou uma reportagem sobre uma crítica de ACM à Lídice da Mata, por ela não ter conseguido conduzir as negociações da greve dos rodoviários, sem, no entanto, ter ouvido a Prefeita. Esta emissora pública se negou a fazer imagens de Lídice da Mata chegando para organizar os trabalhos de recuperação da encosta da Igreja do Sr. do Bonfim, preferindo enquadrar a chegada de ACM ao local. Enfim, os mídias “carlistas” faziam apenas as notícias que modelassem a imagem da prefeita de modo negativo. Tudo parece crer que, na prática jornalística da TV Bahia, a cultura jornalística com seus símbolos, estereótipos e rituais disciplinando o “fazer notícias” levando em conta a “objetividade” era somente uma retórica vazia.

Mas, por que a prefeita Lídice da Mata e sua equipe de secretários não procuraram travar uma batalha midiática com a construção de novos cenários simbólicos, de modo a contrapor os cenários construídos pela TV Bahia? Segundo Carmela Talento, a prefeitura não tinha uma política de comunicação nos dois primeiros anos da administração. Depois de um certo tempo é que Lídice da Mata se deu conta da urgência de elaborar estratégias midiáticas para contrapor a avalanche de reportagens negativas da TV Bahia. A estratégia foi utilizar outras mídias como outdoors, panfletos, notas públicas, programas de rádios, como o programa *A Hora da Verdade*, passado em 35 rádios comunitárias. No jornal *A Tarde* de 08/05/96, por exemplo, a prefeitura publicou uma nota pública esclarecendo que a TV Bahia tinha passado uma informação mentirosa sobre um desabamento, e que o editor de jornalismo de tal emissora, Carlos Libório, negou-se a corrigir a informação. Apesar do esforço, segundo Carmela Talento, “não houve uma ação de comunicação contínua”.

Daí o depoimento duro de João Carlos Teixeira Gomes:

Ao lado da agressão “carlista”, uma oposição grandemente culpada pela própria derrocada na Bahia – incapaz de combater a rede oficial com articulação dos seus frágeis instrumentos (TV, jornal, rádio etc), enfraquecida sempre em sua capacidade de enfrentamento. Dispersa e suicida. Antônio Carlos não a pouparia, fortalecido pela incompetência que seus adversários revelavam (Gomes, 2000: 366).

João Carlos realmente está antenado com a política em tempos de mídias, pois faz uma ligação estreita entre a incompetência de uma administração e a baixa capacidade de enfrentamento midiático do administrador público. Como, por

exemplo, a população de Salvador poderia estar livre dos efeitos da agenda da TV Bahia se não havia uma estratégia mais dura de contra-ataque midiático? Eis a opinião de Carmela Talento:

Na minha opinião a única forma que o governo [de Lídice] tinha de reverter a situação era dispor de recurso para realizar obras de visibilidade na cidade, criando uma situação de confronto entre o que a TV [Bahia] mostrava e o que se enxergava, aliada uma estratégia de guerrilha para **levar a informação a população (...).**

O fato da prefeitura estar sem recursos, em razão da dívida herdada e, sobretudo, das manobras políticas de ACM em Brasília, que impediam que o cofre da prefeitura fosse regado com recursos públicos, também contribuíram para a demora da reação da prefeita, diante do ataque midiático dos seus opositores. Para destruir a gestão de Lídice, ACM não titubeou em usar, além da máquina midiática sob o seu comando, a máquina pública estadual. Sem dúvida nenhuma, Antonio Imabssahy está em seu segundo mandato graças ao uso destas duas máquinas. Por outra parte, no que diz respeito ao apoio obtido no âmbito dos governos estadual e federal, Imbassahy foi aquinhoado com generosos recursos. Inclusive, este fácil acesso a recursos financeiros para ser aplicado em Salvador foi abertamente usado como argumento para que o baiano votasse nos candidatos de ACM. Quanto à máquina midiática, há muitos exemplos que mostram como ela é usada a favor do Governo Imbassahy. Por exemplo: as realizações da administração Imbassahy são altamente noticiadas sem que haja entrevistas com populares insatisfeitos. Quando ocorrem problemas na cidade como os oriundos das chuvas, os órgãos da prefeitura e o próprio prefeito são ouvidos. Convém lembrar que uma das principais realizações de Imbassahy, como prefeito, foi dotar a praia do Farol da Barra de feérica iluminação, inaugurada com pompa e circunstância, devidamente inscrita como espetáculo midiático.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Num contexto no qual os *mass media* tornam-se um centro de poder independente, o obstáculo que os habitantes do mundo da política encontram pela frente para sobreviver é como administrar não só a sua imagem pública, mas a imagem pública do outro, do adversário (Gomes, 1999; Traquina, 1995). Nesta guerra política midiática deter um meio de comunicação traz uma imensa vantagem política. O político que controla midiaticamente a forma de sua visibilidade e do seu adversário, antes mesmo da campanha eleitoral, tem maiores possibilidades de ter sucesso na competição política.

Na maioria dos estados do Nordeste, uma grande quantidade de políticos adquiriu empresas de comunicação, com o objetivo de transformá-los em instrumentos de competição política. Deste modo, e embora a política e a competição eleitoral tenham assumido uma forma midiática, a velha oligarquia baiana, herdeira dos coronéis, não se desmanchou no ar; ao contrário, ela se redefiniu sob uma "máscara midiática". Em outros termos, acreditava-se que a popularização da mídia, sobretudo da tevê, produziria uma desordem oligárquica na Bahia, devido às características de visibilidade radical, grande espetacularidade etc. Contudo, os políticos representantes da velha ordem revelaram-se hábeis interpretadores da realidade em mutação, já que, através do uso competente da mídia como apoio à atividade política, lograram congelar a competição política no estado. O próprio ACM reconhece isso. Disse ele em 1975: "quem tem televisão, rádio e jornal estará sempre no poder" (F.S.P, 05/04/94).

O carlismo midiático nada mais é do que uma nova forma de manifestação da oligarquia baiana, pois diferencia-se do seabrismo, na 1ª República, do juracisismo, na 2ª República, e de outras famílias políticas baianas, por estar num contexto de uma nova forma de sociabilidade política, a midiática.

<sup>6</sup> Entrevista realizada via e-mail entre os dias 25 e 27/04/01.

A formação de oligarquias midiáticas, como o carlismo midiático, nos faz refletir sobre como o contexto institucional é determinante na criação dum ambiente de regras de jogo estáveis e subjetivamente reais, no qual existe “uma crença social de que os jornalistas não irão transgredir a fronteira que separa o real da ficção” (Franciscato, 2000: 30). Como pode haver um *ethos* profissional e regras previsíveis num contexto cujas oligarquias políticas impõem, ou ameaçam com desemprego, uma construção de notícia? Num sistema em que não há medidas preventivas para garantir a liberdade de expressão dos profissionais do jornalismo, os meios de comunicação perdem a sua função democrática de prover um espaço para debates entre os candidatos de partidos políticos concorrentes. Gans fez uma analogia metafórica do “jogo de cordas” que exprime muito bem o modo como as oligarquias políticas e os jornalistas se relacionam: “os jogos da corda são decididos pela força: e as notícias são, entre outras coisas, o exercício do poder sobre a interpretação da realidade” (*apud* Wolf, 1990: 200).

Enfim, é notável como na Bahia a política e a mídia estão tão interpenetradas. O problema central que precisa ser discutido é o fato de o grupo carlista, ao deter o monopólio midiático na Bahia, transforma a alternância dos grupos políticos no poder em algo de difícil superação.

## REFERÊNCIAS

ABRÚCIO, Fernando. *Os barões da federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. SP: Hicitec, 1997.

ALMEIDA, Gilberto Wildberger de. *Política e mídia na bahia (com ênfase na trajetória de Antônio Carlos Magalhães)*. Salvador: FACOM/UFBA, 2000 (Tese de Doutorado).

ALMEIDA, Adriano Jonas. *Oligarquia, mídia e dominação política na bahia: a rede carlista de televisão e rádio*. São Carlos(SP): Programa de pós-graduação em ciências sociais/UFSCAR, 2002 (Dissertação de mestrado).

BERGER, Peter e LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade: tratado de sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 1995.

CARVALHO, Murilo. *Os bestializados – o RJ e a república que não foi*. Cia das Letras, 1997.

FRANCISCATO, Carlos Eduardo. Características da produção da notícia política: a disputa, o conflito e a negociação. *Temas em comunicação e cultura contemporânea II*. Salvador: FACOM/UFBA, 2000.

OMES, João Carlos Teixeira. *Memórias das trevas – uma devassa na vida de ACM*. SP: Geração Editorial, 2001.

GOMES, Wilson. Duas premissas para a compreensão da política espetáculo. In: *Revista de Comunicação e Linguagens* 21-22, Organização de Mário Mesquita, Lisboa: Edições Cosmos, pp. 299-318; dezembro de 1995.

\_\_\_\_\_. A política de imagem. mimeo., 25 páginas, texto apresentado na COMPÓS de 1999, em Minas Gerais.

GUIMARÃES, Maria do Carmo. *Descentralizações da saúde interesses e conflitos decisórios: o processo de decisão nas instâncias colegiadas estaduais da Bahia*. (Tese de Doutorado). Salvador: UFBA/NPGA, 2000.

HAGOPIAN, Frances. *Traditional politics and regime change in Brazil*. New York: Cambridge University Press, 1996.

O'DONNELL, Guillermo. Hiatos, instituições e perspectivas democráticas. In: REIS, Fábio W. e O'DONNELL, G. *A Democracia no Brasil: Dilemas e Perspectivas*. SP: Vértice, 1988.

\_\_\_\_\_ Democracia delegativa? *Novos Estudos do Cebrap*, 1991, n.31.

RUBIM, Antônio Albino Canelas. *Mídia e política no Brasil*. João Pessoa: Editora Universitária UFPB, 1999.

\_\_\_\_\_ Mídia e Política: transmissão de poder. In. Heloiza Matos (Org.) *Mídia, Eleições e Democracia*. São Paulo: Editora Página Aberta, 1994.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Décadas de espanto e uma apologia democrática*. RJ: Editora Rocco, 1998a.

\_\_\_\_\_ Poliarquia 3D. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*. RJ: n.2,v.41, 1998.

SOUZA, Maria do Carmo Campello de. A nova república brasileira: sob a espada de Dâmocles. In. Alfred Stepan (Org.), *Democratizando o Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, pp.562-628; 1988.

THOMPSON, Jonh. *Ideologia e cultura moderna: teoria social crítica dos meios de comunicação de massa*. RJ: Vozes, 1995.

TRAQUINA, Nelson. O paradigma do “agenda-setting”. Redescoberta do poder do jornalismo. In. *Revista de Comunicação e Linguagens* 21-22, Organização de Mário Mesquita, Lisboa: Edições Cosmos, pp. 299-318; dezembro de 1995.

TUCHMAN, Gaye. *La producción de la noticia – estudio sobre la construcción da la realidad*. Bracelona: Editorial Gustavo Gili, 1983.

WOLF, Mauro. *Teorias da comunicação*. Ed. Lisboa, 1990.

# A COOPERATIVA POPULAR DE TRABALHO: UMA CONTRIBUIÇÃO À COMPREENSÃO DO SIGNIFICADO DE COOPERATIVA PARA AS COSTUREIRAS DO PARQUE SÃO BARTOLOMEU EM SALVADOR, BAHIA\*

Alexandra Flávio Bunchaft\*\*  
Sônia Maria Guedes Gondim\*\*\*

## RESUMO

Este artigo analisa o significado de cooperativa para as costureiras da Cooperativa de Mulheres do Parque São Bartolomeu, situada no Subúrbio Ferroviário de Salvador, Bahia. No contexto da globalização, o cooperativismo popular de trabalho surge como uma das alternativas produtivas para minimizar a exclusão social. Deste modo, argumenta-se que a organização cooperativa exige uma mudança nas relações laborais e, ao contrário da organização capitalista, privilegia as relações horizontais de trabalho entre seus membros. Considera-se que a compreensão dos significados da cooperativa poderá favorecer a compreensão da identidade organizacional em cooperativas populares de trabalho. A análise deste significado se baseou nas respostas das cooperadas a dois questionários aplicados em momentos distintos de funcionamento da cooperativa. Foi utilizada a técnica dos mapas cognitivos para analisar as respostas abertas e categorizá-las. Uma das principais conclusões foi a de que o significado da cooperativa abrange cinco dimensões: a) social, b) organizacional, c) racional, d) político-econômica e e) legal, com destaque para o aspecto social.

## ABSTRACT

This paper attempts to analyze the meaning of cooperativism to the seamstresses of the Parque São Bartolomeu Cooperativa, in the Subúrbio Ferroviário (Train Suburb), area of Salvador. In the context of globalization, cooperativism is becoming a productive alternative for minimizing social exclusion. It is said that the cooperative organization needs a change in professional relations but, unlike the capitalist organization, seeks to maintain a flatter organization. The understanding of the meaning of cooperative leads to a better understanding of organizational identity of popular cooperatives work. The analysis of the meaning was achieved in the answers of the workers cooperatives in two questionnaires given at different times of the cooperative's operations. It was used cognitive maps to analyse and categorize open-ended answers. One of the most important conclusions was that the meaning of cooperative work has five dimensions: a) social, b) organizational, c) rational, d) political-economical, and e) legal, with emphasis on the social aspect.

\*Este artigo foi resultante da dissertação de mestrado intitulada "A identidade do trabalhador cooperado em uma organização popular e solidária de trabalho: o caso da cooperativa de mulheres do Parque São Bartolomeu, em Salvador, Bahia", de autoria de Alexandra F. Bunchaft, orientada pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup>. Sônia Gondim, no âmbito do Programa de Mestrado em Psicologia/UFBA.

\*\* Prof<sup>a</sup> FTC, Unyhama e substituta/UFBA

\*\*\* Prof<sup>a</sup> PPGPSI/FFCH/UFBA

## INTRODUÇÃO

O projeto de formação de cooperativas populares de trabalho possui relevância social, em especial por ser uma alternativa para enfrentar o agravamento do quadro de desemprego em todo o mundo e no Brasil. O aumento de tal fenômeno social é decorrente, não só das profundas e recentes mudanças globais que desequilibram a relação entre capital e trabalho, o que repercute na redução de postos de trabalho, bem como do processo histórico de exclusão social característico da formação econômica de nosso país (SANTOS e RODRIGUEZ, 2002).

As organizações cooperativas de trabalho possuem três características fundamentais: a propriedade coletiva do capital, a gestão cooperativa e a repartição coletiva do trabalho e das sobras líquidas para os associados (ALBUQUERQUE E CIRINO, 2001). A rigor, defende-se que a organização cooperativa exige uma reorientação nas relações de trabalho, distinta da socialização profissional vigente na iniciativa privada, em que há uma forte ênfase no individualismo e nas relações empregatícias verticais (patrão-empregado). O empresário concede o emprego, paga salário e benefícios ao trabalhador, que em contrapartida, vende a sua força de trabalho para o cumprimento das tarefas requeridas.

No caso da cooperativa, as relações horizontais de trabalho se tornam uma condição necessária, visto que a propriedade do empreendimento é coletiva, as responsabilidades e ganhos devem ser proporcionalmente distribuídos e a diretoria não tem poder de tomar decisões sem respaldo do grupo, pois assume apenas uma função representativa e de coordenação dos processos de trabalho. Enfim, embora a sua estrutura de gestão inclua uma diretoria, ela é fortemente ancorada na participação democrática e na distribuição dos ganhos de produção, conforme as demandas de mercado e os esforços coletivos e individuais dos cooperados. Olhando por esta perspectiva, parece ser fácil a transposição de um modelo vertical para um modelo horizontal de relações de trabalho. Na prática, no entanto, a experiência se defronta com, pelo menos, duas grandes dificuldades.

A primeira delas reside no fato de que a experiência de cooperativismo de trabalho é recente no Brasil, especialmente na região Nordeste, que possui baixo nível de desenvolvimento industrial e concentra a população menos instruída do país. As experiências nacionais, que foram iniciadas há poucas décadas, estão sendo conduzidas, em sua maioria, por órgãos financiadores e sob regime de incubação, cujo objetivo principal é o de oferecer infra-estrutura física e técnico-administrativa até que as cooperativas reúnam condições de sustentabilidade.

Durante o período de incubação fica evidenciado que, apesar do incentivo externo por meio da infra-estrutura oferecida para viabilizar a autonomia das cooperativas, não é possível estimar com precisão quais as reais chances de sobrevivência destas organizações no mercado. Uma das alternativas para superar esta dificuldade tem sido a criação de uma rede solidária, capaz de gerar um processo de apoio mútuo entre as cooperativas para consumo e para a realização de parcerias na cadeia de produção (SINGER, 2002).

A segunda dificuldade é a de formação da identidade de grupo. Para muitos, é a necessidade de uma remuneração fixa mensal que os leva a ingressar em uma cooperativa de trabalho. E, sendo assim, há uma tendência em tomar como referência o modelo de relações empregatícias verticais (patrão-empregado), baseado no assalariamento, e em valores individualistas, o que é uma limitação para a constituição de uma identidade grupal fundamentada na cooperação.

De acordo com esta linha de argumentação, há processos psicossociais que podem contribuir para a eficácia das cooperativas de trabalho, com destaque para a coesão grupal e o comprometimento coletivo com as atividades da organização (ALBUQUERQUE, MASCAREÑO e LUCENA, 2001). Em resumo, as autoras deste artigo concordam com o ponto de vista de que a adesão dos associados aos valores da solidariedade e de ajuda mútua, assim como a capacitação do grupo para se organizar para a produção coletiva de trabalho, são dois aspectos significativos de uma organização cooperativa de trabalho, e que podem contribuir tanto na

construção da identidade de ser cooperado (identidade organizacional), quanto na transição das relações verticais de trabalho para as relações horizontais.

Este artigo pretende discorrer sobre o significado da cooperativa pela perspectiva das costureiras do Parque São Bartolomeu, análise feita a partir das respostas a dois questionários aplicados em momentos distintos do seu primeiro ano de funcionamento: no sexto mês (avaliação de processo) e no décimo segundo mês (avaliação de resultados)<sup>1</sup>.

A Cooperativa de Mulheres do Parque São Bartolomeu é um projeto executado pela organização não governamental Pangea - Centro de Estudos Socioambientais, financiado pela Fundação Telefônica, que iniciou as suas atividades em janeiro de 2002, com o objetivo de propiciar condições de trabalho remunerado para mulheres de baixa renda, em sua maioria chefes de família e residentes na periferia de Salvador. Um dos motivos que justificou a realização do projeto no Subúrbio Ferroviário foi o fato desta região possuir, segundo o Censo 2000/IBGE e os dados dos boletins de ocorrência da Secretaria de Segurança Pública do Estado da Bahia (2000), os mais elevados índices de pobreza e violência da cidade de Salvador.

A referida cooperativa de costureiras é composta por 20 mulheres de etnia negra, residentes na periferia de Salvador, cuja faixa etária se situa entre 21 e 64 anos. Nove delas possuem de 21 a 35 anos e 11 de 36 a 64 anos. Os números pertinentes à escolaridade das mulheres indicam que sete frequentaram da primeira a quarta série, oito, da quinta à oitava série do primeiro grau, e apenas cinco cursaram o segundo grau. No tocante ao número de filhos, nota-se que há um elevado índice, pois 17 possuem de um a cinco, sendo que oito delas são solteiras ou viúvas, o que evidencia o elevado número de mulheres chefes de família, que assumem a responsabilidade pela manutenção do lar.

O texto está dividido em quatro seções, a saber: a) a primeira trata do debate sobre o cooperativismo de trabalho na contemporaneidade; b) a segunda discute a influência dos fatores psicossociais na constituição da organização cooperativa, c) a terceira apresenta e discute os resultados encontrados nesta pesquisa e d) a quarta faz algumas considerações finais sobre as principais conclusões, apontando alguns limites da análise e sugerindo possíveis desdobramentos de estudos futuros.

## ASPECTOS CONTEXTUAIS E LOCAIS DO COOPERATIVISMO DE TRABALHO

O cooperativismo tem origem no cenário do capitalismo industrial como reação às precárias condições de trabalho a que os operários estavam sujeitos, principalmente, na Inglaterra e França do século XIX. Na Inglaterra, em especial, registra-se a experiência que seria a base do cooperativismo contemporâneo, a cooperativa de consumo de Rochdale, em Manchester, fundada em 1844, cujo objetivo era combater a miséria provocada pelos baixos salários.

Outros motivos foram incorporados à defesa do cooperativismo na sociedade atual, em especial decorrentes dos processos de reestruturação produtiva e dos novos modelos de gestão de trabalho que têm como base a flexibilização, a precarização do trabalho e o conseqüente desemprego (DRUCK, 2002).

Nos últimos anos, as relações de trabalho têm passado por mudanças profundas no contexto mundial. No cenário da globalização, observa-se a desestruturação do modelo industrial, cuja base produtiva fordista passa a ser globalizada, em que os fatores de produção (tecnologia, salários, matéria-prima e capital) são pulverizados em diversas regiões do mundo, de acordo com o custos e as vantagens obtidas nestas localidades, contribuindo, portanto, para hegemonia do capital financeiro de caráter especulativo.

<sup>1</sup> A cooperativa de costureiras vem sendo investigada pela primeira autora, sob orientação da segunda autora, em sua dissertação de mestrado. A abordagem adotada é a de estudo de caso que inclui observação participante, grupos focais e análise documental. Este artigo faz um pequeno recorte a partir da análise de dois questionários de avaliação aplicados pela ONG incubadora.



Já em 1996, a Organização Internacional do Trabalho divulgava que o desemprego atingia 30% da força de trabalho de uma população estimada em 6 bilhões de pessoas, processo este intimamente articulado ao modelo de globalização em voga (OLIVEIRA, 1997):

(...) a globalização, enquanto fenômeno nocivo para as economias locais, aprofunda a tendência das grandes corporações de investirem em alta tecnologia e reduzirem as contratações de mão-de-obra como forma de fazerem frente aos seus concorrentes. A competição globalizada empurra as grandes corporações a investirem em alta tecnologia, em detrimento da ampliação dos postos de trabalho. Esse mesmo movimento faz emergir uma sociedade de desempregados e subempregados (...)” (Oliveira, 1997, p.18).

Enfim, a atual crise econômica mundial, que contribui para a elevação dos índices de desemprego, mina as bases de regulação das sociedades, marcadas pela articulação entre Estado e mercado, e é justamente quando estes agentes de regulação social reduzem suas capacidades de satisfazer necessidades sociais e econômicas, que as formas atuais de organização associativa encontram espaço para se expandir.

A autonomia, a democracia, a igualdade, a justiça distributiva e a solidariedade constituem os principais valores do cooperativismo, e se encontram expressos em alguns de seus princípios: tomada de decisão participativa, independência de vínculos político-partidários, flexibilidade de entrada de novos membros, distribuição das sobras e produção inteiramente dos cooperados (SANTOS e RODRIGUEZ, 2002). Deste modo, uma cooperativa de pequeno porte toma suas decisões em assembléia e todos têm o mesmo direito de voto. Se for de grande porte, os sócios elegem delegados por seção, que se reúnem para deliberar em nome de todos. As ordens e as instruções têm um fluxo horizontal, o que contribui para a cooperação, a participação dos associados nos processos decisórios e a prática da autogestão. A autogestão parece ser mais oportuna para transformar organizações solidárias em centros de interação democráticos e economicamente produtivos, ao passo que a heterogestão parece ser pertinente para manter a competitividade entre as empresas capitalistas e assegurar a orientação para o lucro (SINGER, 2002).

Enfim, não só por questões ideológicas, mas também por necessidades sociais prementes que exigem soluções para o desemprego, o cooperativismo tem sido apontado como uma das alternativas para a criação de postos de trabalho, ainda que se reconheça que a expansão de algumas experiências de cooperativismo, em diversas partes do mundo, não tenha até o momento se consolidado como uma modalidade produtiva viável a médio e longo prazo.

Este aspecto tem relação com o fato de as cooperativas estarem aprisionadas a dois dilemas estruturais: i) a lentidão na tomada de decisões por respeito às normas e aos princípios democráticos que regem o cooperativismo, muitas vezes incompatível com as demandas de curto prazo do mercado e ii) o montante de capital necessário à sustentação de cooperativas populares de trabalho, obtido por meio de investidores externos (com objetivos, muitas vezes, distintos dos princípios desta modalidade de organização) ou por órgãos financiadores governamentais (SANTOS e RODRIGUEZ, 2002).

Ainda assim, a proposta do cooperativismo popular procura responder ao contexto da crise do emprego, característico da sociedade atual. Este processo de retomada do interesse pelo cooperativismo como alternativa de produção no contexto da globalização se deve a quatro razões fundamentais:

- As cooperativas, mesmo que baseadas em valores não capitalistas, encontram-se inseridas na economia de mercado, que assume um papel central no cooperativismo, ao estimular a autonomia, a descentralização e a eficiência econômica;
- No contexto da globalização, as cooperativas reúnem condições mais favoráveis de serem produtivas do que as empresas tipicamente capitalistas, visto que os trabalhadores ao serem os proprietários, estariam mais motivados para se dedicarem ao trabalho, assim como, sua forma de organização permitiria se adaptar às mudanças rápidas das demandas do mercado;

- A difusão de cooperativas repercute diretamente na socialização da propriedade, visto que o aumento do número de cooperativas é acompanhado do aumento de proprietários e, portanto, haverá menos relações de subordinação entre capital e trabalho, o que é particularmente importante em regiões, como a América Latina, com elevada desigualdade de classes, e
- As cooperativas geram benefícios sociais importantes em contextos de desigualdade ao construírem redes de interação social e econômica, exercendo um papel significativo na promoção do desenvolvimento local (SANTOS e RODRIGUEZ, 2002).

Vale destacar a renovação do cooperativismo em vários setores econômicos, pois a cada dia surgem novas cooperativas de trabalhadores nos segmentos de **produção, comercialização, créditos e serviços** (AIGER, 2001). Há uma procura contínua de novas alternativas por meio de vínculos comunitários, o que facilita a preservação de identidades coletivas, respaldadas na história e em territórios comuns.

Desde a década de 80, vem sendo constatado o enorme potencial existente no meio acadêmico e no âmbito da sociedade civil organizada para a constituição de programas de geração de trabalho e renda, por meio de projetos de incentivo à criação de novos negócios em empreendimentos coletivos, basicamente através de organizações associativas e cooperativas<sup>2</sup>.

(...) As cooperativas, enquanto entidades de direito próprio, acabaram se consolidando como a melhor alternativa para a forma jurídica desses empreendimentos, na medida que dispõem de instrumentos análogos às empresas comuns, ao mesmo tempo em que a lei lhes faculta certas vantagens em termos tributários. A própria situação de crise no emprego vem abrindo espaço para que se aprofundem as ações destinadas a articular e integrar esse potencial (PANGEA, 1998, p.2).

Observa-se, também, a intensificação, nos últimos anos, da presença de cooperativas localizadas em periferias urbanas e integradas por segmentos de baixa renda. Cabe assinalar que é a partir dos anos 90, que o movimento do cooperativismo começa a se estabelecer entre trabalhadores de baixa renda, como possibilidade de desenvolvimento sócio-econômico (PANGEA, 1998). Estas formas de organização, no entanto, enfrentaram inúmeras dificuldades para sua sobrevivência, haja vista a falta de uma cultura empreendedora, a baixa qualificação gerencial e a dificuldade de acesso a crédito e ao financiamento. Muitas delas, entretanto, lograram sucesso, incentivando outros grupos de trabalhadores a se organizarem neste formato. Tais como, a Asmare, que é uma cooperativa de catadores de materiais recicláveis localizada em Belo Horizonte, Minas Gerais, e a COOPEROCA, cooperativa de costureiras da Rocinha, que opera no Rio de Janeiro.

Acredita-se que o sucesso destes empreendimentos deva-se, em parte, à formação de uma capacidade gerencial própria e ao apoio provisório de entidades públicas e privadas que possibilitaram que essas organizações populares pudessem se estruturar e se capacitar para uma inserção competitiva no mercado. O amadurecimento destas experiências pode, então, vir a contribuir para o fortalecimento de práticas de organização coletiva no trabalho e a disseminação de uma conduta empreendedora, fundada no princípio de cooperação, de que é portador o associativismo e, em especial, o cooperativismo em sua vertente de trabalho popular.

O processo de construção do significado da cooperativa assume papel fundamental neste contexto, pois não se pode pensar nesta modalidade de organização de trabalho sem que os valores compartilhados pelos indivíduos que dela fazem parte sejam compatíveis com os princípios de ajuda mútua e solidariedade.

<sup>2</sup> Seguindo esta tendência, a Associação Nacional de Trabalhadores de Empresas de Autogestão e de Participação Acionária (Anteag) já coordenou a transformação de centenas de empresas em crise financeira para organizações cooperativas, assim como as Incubadoras Tecnológicas de Cooperativas Populares (ITCPs) inseridas em universidades, das quais 13 formam uma rede, estão sendo responsáveis pela formação de inúmeras cooperativas de trabalho. Em 1999, esta rede se filiou à Fundação Unitrabalho, que reúne mais de 80 universidades e presta serviços a diferentes áreas. As incubadoras organizam comunidades periféricas em cooperativas mediante apoio técnico-estrutural, que inclui um complexo processo de formação no qual as práticas tradicionais de solidariedade se transformam em instrumentos de emancipação social.

## FATORES PSICOSSOCIAIS QUE INFLUENCIAM NA ORGANIZAÇÃO COOPERATIVA

É possível identificar quatro fatores psicossociais que influenciam a organização cooperativa. O primeiro deles diz respeito ao processo de socialização do indivíduo. Um indivíduo, que é socializado em um contexto cultural de valores coletivistas, tende a desenvolver uma personalidade mais voltada para o grupo e um indivíduo que, ao contrário, é socializado em um contexto que valoriza o individualismo, tende a ser idiocêntrico, ou seja, voltado para si mesmo (TRIANDIS, 1995).

O segundo fator está relacionado a um processo que ocorre dentro do próprio grupo, a coesão grupal, que facilita a união dos membros e seu comprometimento com as atividades da organização. Por outro lado, esta mesma coesão grupal pode vir a prejudicar a produção na cooperativa, na medida em que o excesso de interdependência nas atividades do processo produtivo torna lenta a capacidade de resposta da organização às demandas do mercado (ALBUQUERQUE, MASCAREÑO e LUCENA, 2001).

O terceiro fator é relativo ao perfil da organização, pois a forma como as cooperativas são criadas repercute na construção de sua identidade organizacional. Quanto menor a influência externa na sua estruturação, menor a tendência dos associados em percebê-la como assistencialista, ou seja, maior a tendência em avaliar a cooperativa como uma iniciativa para a promoção do desenvolvimento coletivo.

O quarto fator é a legitimação do poder na cooperativa e se encontra relacionado à participação de cada cooperado. Deste modo, quanto mais o associado se percebe representado pela diretoria eleita, maior será o seu envolvimento nas atividades da cooperativa (ALBUQUERQUE, MASCAREÑO e LUCENA, 2001).

A observância destes fatores psicossociais ajuda a compreender a formação da identidade organizacional de cooperados, tendo como ponto de partida a construção do significado da cooperativa. Neste artigo será dada ênfase somente ao significado que as costureiras do Parque São Bartolomeu atribuem à cooperativa popular de trabalho, da qual fazem parte.

## APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A análise realizada utilizou dados provenientes de questionários de avaliação da Cooperativa de Mulheres do Parque São Bartolomeu durante o seu primeiro ano de funcionamento. Este processo de avaliação ocorreu em três etapas ao longo de doze meses: i) no marco zero, ou seja, no primeiro mês de formação da cooperativa; ii) no seu sexto mês de funcionamento e iii) no final do seu primeiro ano, ou seja, na avaliação de resultados. O questionário continha 56 perguntas, 31 objetivas e 25 subjetivas, e foi aplicado às 20 costureiras da cooperativa, com o objetivo de avaliar indicadores sociais relativos a fatores sócio-demográficos, psicossociais e profissionalizantes durante o processo de implantação desta organização.

Para fins de discussão neste artigo, apenas uma única questão aberta relativa ao significado da cooperativa foi considerada. Os conteúdos foram agrupados em categorias temáticas e mapeados (mapas de identidade) de acordo com a frequência e a ordem de evocação (BASTOS, 2000) presentes nas respostas escritas das costureiras em dois momentos da avaliação (avaliação de processo e de resultados).

As respostas foram agrupadas em cinco categorias construídas indutivamente (Quadros 1 e 2): i) social (foco na ajuda mútua); ii) organizacional (foco no sentimento de pertencimento a um grupo organizado de trabalho); iii) racional (foco na relação dos objetivos-fins que orientam as ações-meios); iv) político (foco na distribuição de poder e de ganhos) e v) legal (foco na institucionalização do grupo como associação).

Conforme pode ser observado nos Quadros 1 e 2, nota-se que os significados da cooperativa estão vinculados a cinco dimensões. A dimensão social enfatiza a cooperativa como um grupo de ajuda mútua, ou seja, o que é relevante são as relações de solidariedade firmadas no grupo. A dimensão organizacional dá destaque à cooperativa como um grupo de trabalho coletivo e que, em outras pala-

vras, significa eleger a organização como um lugar privilegiado para o trabalho cooperativo. Por sua vez, a dimensão racional ressalta a importância de haver objetivos (fins) que orientem as ações (meios) do grupo. Dito de outro modo, o significado está em estabelecer metas e planejar as atividades produtivas dos associados. A dimensão político-econômica aponta a descentralização do poder e de ganhos que, no caso da cooperativa, é fortemente marcada pela autogestão e democratização nos processos decisórios. Por último, a dimensão legal assinala a institucionalização como o fator relevante, o que significa que as regras, normas, estatutos e regimentos que norteiam a relação de trabalho de um grupo de pessoas, as qualifica para se inserir e conquistar um espaço no mercado.

**Quadro 1: Significado da Cooperativa no Sexto Mês de Formação**

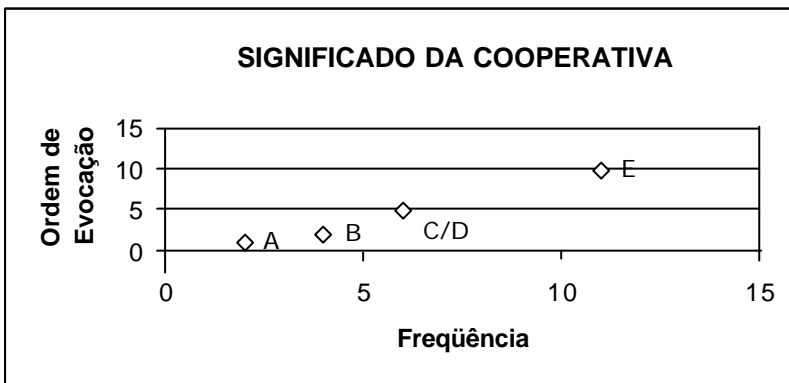
<b>SIGNIFICADO DA COOPERATIVA</b>	<b>RESPOSTAS DAS COOPERADAS</b>
SOCIAL Foco na ajuda mútua	"É um grupo de pessoas que se AJUDAM" "É a cooperação de um com o outro, eu definiria assim, o nome já diz: cooperar" "Uma coopera com a outra"
ORGANIZACIONAL Foco no objetivo da união do grupo de trabalho	"É um grupo de pessoas que se JUNTAM PARA FAZER UM TRABALHO" "As pessoas se unem para trabalhar em conjunto" "Trabalho mútuo, de parceria, de grupo".
RACIONAL Foco na relação meio/fim	"Um grupo de pessoas que se REÚNE COM UM OBJETIVO DE COSTURAR" "É um grupo de pessoas que trabalham com um objetivo comum".
POLÍTICO-ECONÔMICA Foco na distribuição de poder e de ganhos	"É aquela que NÃO tem PATRÃO e sim os próprios donos são os cooperados". "Na empresa o dinheiro é o mesmo, na cooperativa, quando mais se trabalha, mais se ganha".
LEGAL Foco na institucionalização do grupo	"É um grupo de pessoas ASSOCIADAS".

**Quadro 2: Significado da Cooperativa no Décimo Segundo Mês de Formação**

<b>SIGNIFICADO DA COOPERATIVA</b>	<b>RESPOSTAS DAS COOPERADAS</b>
SOCIAL Foco na ajuda mútua	"É uma COOPERAR COM A OUTRA no espaço em que a gente convive" "É um ajudar o outro" "É cooperar. SE UMA NÃO PODE FAZER, EU FAÇO"
ORGANIZACIONAL Foco no objetivo da união do grupo de trabalho	"É trabalhar em conjunto" "É A MANEIRA DA PESSOA TRABALHAR EM GRUPO. É diferente do serviço individual" "Um grupo de pessoas que faz o trabalho junto".
RACIONAL Foco na relação meio/fim	"É a cooperação de todos PARA O MESMO FIM, que é costurar" "Um grupo de pessoas lutando pelo mesmo objetivo, que é o trabalho".
POLÍTICO-ECONÔMICA Foco na distribuição de poder e de ganhos	"TODO MUNDO É DONO. A gente trabalha p'ra gente mesmo. Se trabalhar ganha, se não trabalhar, não ganha". "Um grupo de pessoas que trabalha e recebe por aquilo que produz".

Os Mapas 1 e 2 apresentam a ordem decrescente de freqüência e de evocação das respostas das cooperadas nos dois momentos analisados, em que se destacam as cinco dimensões de significado apontadas nos Quadros 1 e 2. É digno de nota observar que a ordem de freqüência e de evocação cresceu na mesma proporção, o que reforça a importância da dimensão social, expressa na solidariedade e ajuda mútua como aspectos importantes para a constituição de uma organização cooperativa. Ao mesmo tempo, cabe destacar que fica evidenciada a pluridimensionalidade dos vínculos e expectativas das cooperadas em relação a este novo formato organizacional, o que é congruente com o processo de capacitação pedagógica de programas desenvolvidos por organizações incubadoras, que privilegia as dimensões que ultrapassam a esfera econômica, especialmente as atinentes ao plano social, político, organizacional, racional e legal. E parece que estão obtendo sucesso em sua proposta, o que de modo algum assegura o êxito da cooperativa na prática, mas tão somente que o discurso parece estar sendo apreendido e pode vir a dar o suporte necessário à construção de uma identidade organizacional essencial para a sua auto-sustentabilidade no mercado.

**Mapa 1: Ordem de Evocação e Freqüência de Resposta  
Momento 1: Avaliação de Processo**



**LEGENDA:**

Significado da Cooperativa

A Dimensão Formal/Legal – Grupo Institucionalizado de Trabalho (2,1)

B Dimensão Político-Econômica - Grupo de Trabalho baseado na Autogestão (4,2)

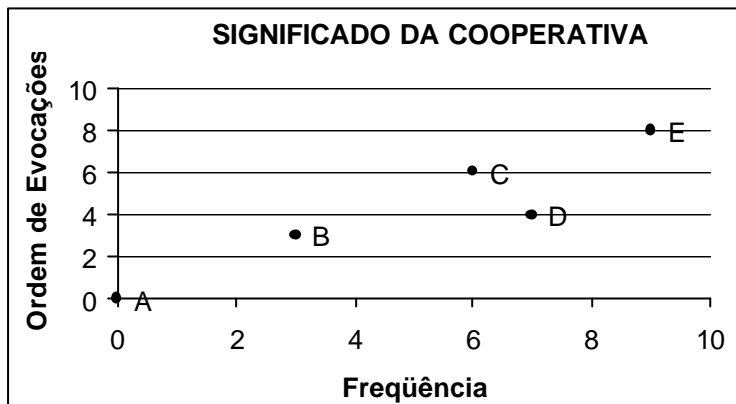
C Dimensão Racional-Instrumental - Grupo de Trabalho com Objetivos Definidos (6,5)

C Dimensão Organizacional - Grupo de Trabalho Coletivo (6,5)

D Dimensão Social - Grupo de Ajuda Mútua (11,10)

Os resultados também permitem afirmar a existência de uma identidade grupal, baseada em valores associativos, tais como solidariedade, cooperação e ajuda mútua, ao invés da ênfase na cooperativa apenas como uma organização economicamente produtiva. As dimensões formal e político-econômica do significado da cooperativa (Mapas 1 e 2) tiveram baixa freqüência e ordem de evocação, isto é, poucas participantes se referiram a estas categorias. Pode-se inferir deste resultado que as associadas talvez ainda não estejam vivenciando de modo concreto a cooperativa como uma empresa economicamente produtiva, visto permanecerem incubadas e em fase de investimento pessoal e profissional, sem que suas expectativas iniciais de remuneração tenham sido plenamente atendidas. *“Acabamos de ganhar uma loja e ainda não temos condições de comprar na nossa própria loja”, “Tem meses em que a gente trabalha, trabalha, trabalha e não dá para pagar tudo o que a gente precisa, mas mesmo assim estamos na batalha”.*

Mapa 2: Ordem de Evocação e Frequência de Resposta  
Momento 2: Avaliação de Resultados



#### LEGENDA

Significado da Cooperativa

A Dimensão Formal/Legal - Grupo de Trabalho Institucionalizado (0,0)

B Dimensão Político/Econ. - Grupo de Trabalho baseado em Novas Relações de Trabalho (3,3)

C Dimensão Racional/Instrumental - Grupo de Trabalho com Objetivos Definidos (6,6)

D Dimensão Organizacional - Grupo de Trabalho Coletivo (7,4)

E Dimensão Social - Grupo de Ajuda Mútua (9,8)

Apesar da dimensão social ainda prevalecer ao final do primeiro ano da cooperativa, ela perdeu um pouco a sua força, o que denuncia a importância que outras dimensões vieram a assumir na construção do significado da cooperativa. A dimensão organizacional cresce, assim como a dimensão racional, revelando que, embora a solidariedade seja fundamental nesta modalidade de organização, sua sobrevivência depende de um planejamento respaldado em objetivos definidos coletivamente e do sentimento de pertencimento a um grupo organizado de trabalho. Surpreendentemente, no entanto, a dimensão formal legal perde fôlego, talvez porque o processo de institucionalização e legalização da cooperativa nesta fase já tenha sido concluído, não constituindo mais uma preocupação central para as cooperadas.

A dimensão político-econômica da organização foi pouco mencionada pelas cooperadas. Este é um aspecto que deve ser analisado, já que a presente cooperativa se encontra em processo de incubação e esta dimensão é fundamental para a consolidação de uma organização desta natureza. Sua sobrevivência como uma empresa economicamente produtiva dependerá da habilidade da diretoria eleita conciliar os princípios cooperativistas com as exigências práticas das ações administrativas rotineiras. Este é um aspecto importante no funcionamento deste tipo de organização, pois se houver centralização do poder pela diretoria e passividade dos associados, uma das conseqüências poderá ser a reprodução do modelo vertical das relações laborais nos processos decisórios da cooperativa, o que seria um equívoco crucial que comprometeria a construção de um empreendimento de base solidária.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pelo exposto, pode-se concluir que o significado da cooperativa popular de trabalho, tomado como exemplo, abrange cinco dimensões: social, organizacional, racional, político-econômica e legal, embora haja oscilações em seu foco. Acredita-se que isto esteja relacionado com o próprio processo de incubação, que é planejado para enfatizar a adesão a valores de solidariedade essenciais para a sustentação desta modalidade organizacional. O desafio ao longo do processo pedagógico

gico de formação de uma cooperativa é o de conciliar aspectos sociais, ideológicos e produtivos, visto que a adesão a valores coletivos é fundamental, porém insuficiente para garantir sua capacidade de autogestão, o que exige um duplo preparo: o de gestor social (co-partícipe do processo de gestão) e o de técnico-profissional (competência específica para produzir um resultado). Conforme a fase em que se encontra o processo de incubação, a ênfase da formação recairá no aspecto social, ideológico ou produtivo, embora estejam inter-relacionados.

Considera-se, então, que a compreensão dos significados da cooperativa em momentos distintos de seu funcionamento poderá favorecer o acompanhamento do processo de incubação ao fornecer informações sobre a construção da identidade de ser cooperado (o que significa pertencer a uma organização cooperativa) e, em consequência, rever o planejamento e a proposta original de incubação, ajustando-os tanto às especificidades do grupo quanto às exigências do mercado.

Embora a presente análise tenha limites, na medida em que se concentra somente na compreensão do significado da cooperativa em dois momentos distintos e se restringe à experiência de um grupo de mulheres da periferia de Salvador (o que é insuficiente para esclarecer em detalhes o cotidiano de uma cooperativa popular de trabalho), sua contribuição está em evidenciar que ao longo do processo de incubação ocorrem mudanças nas perspectivas que os associados têm da cooperativa e que se apresentam como um desafio para os responsáveis pelos processos de incubação. Negligenciar ou desconhecer os fatores que contribuem para estas mudanças pode dificultar a viabilização de uma proposta cooperativista de trabalho. Sugere-se, portanto, estudos mais aprofundados dos fatores que podem contribuir para a adesão e a efetivação de empreendimentos solidários e dos impactos gerados no desenvolvimento local a partir da implementação de um sistema econômico alternativo, em que o capital social se sobreponha ao capital financeiro.

Conclui-se que o cooperativismo popular de trabalho enfrenta desafios, visto que lida com pessoas tecnicamente pouco qualificadas, sem experiência administrativa e baixa capacidade gerencial para garantir a sobrevivência desta modalidade de empreendimento no mercado. Acompanhar o processo de incubação, então, torna-se relevante na medida em que favorece a análise das chances de êxito deste tipo de empreendimento, bem como permite a reorientação de ações para que os esforços de formação de cooperativas gerem resultados mais efetivos ao procurar integrar os valores de solidariedade e de ajuda mútua ao processo de produção e de troca de bens e serviços em uma sociedade fortemente marcada pela competitividade.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F.J.B.; MASCAREÑO, R.M.P.; LUCENA, W.D. "Considerações não-ortodoxas sobre as cooperativas e o cooperativismo". **Psicologia e Sociedade**, v.1, n.1, 2001, p.41-61.

ALBUQUERQUE, F.J.B. e CIRINO, C.S. "Expectativas e crenças dos usuários sobre as cooperativas agrárias". **Pot Psicologia: Organizações e Trabalho**, v.1, n.2, p.73-96, jul/dez, 2001.

BASTOS, A.V.B. "Organização e cognição: o que emerge desta interface?". In: RODRIGUES, S. B.; PINA, M.(orgs.). **Estudos Organizacionais: Novas perspectivas na administração de empresas**. São Paulo: Iglu, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**, Rio de Janeiro, 2000.

DRUCK, Graça. "Flexibilização e Precarização: formas contemporâneas de dominação do trabalho". **Caderno CRH**, Salvador, n. 37, 2002.

GAIGER, L.I. "Virtudes do trabalho nos empreendimentos econômicos solidários". **Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo**, Buenos Aires, ano 7, n.13, p. 05-15, 2001.

OLIVEIRA, Fernando. "Cooperativismo e associativismo de trabalho: a emergência das economias sociais na nova ordem globalizada". **Ops**, Salvador, v.2, n.6, p. 16-20, 1997.

PANGEA - CENTRO DE ESTUDOS SOCIOAMBIENTAIS. **Programa de Economias Sociais e Cooperativismo**, mimeo, 1998.

SANTOS, B. de S. e RODRÍGUEZ, C. "Introdução: para ampliar o cânone da produção". In: **Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista**. SANTOS, B. de S.(ORG),. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DA BAHIA. **Boletins de Ocorrência**, Salvador, Bahia, 2000.

SINGER, Paul. **Introdução à economia solidária**. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2002.

TRIANDIS, H. C. **Individualism and collectivism**. Greeley, CO: Westview Press, 1995.



# ANALISANDO OBSTÁCULOS AO DESEMPENHO DE PEQUENOS NEGÓCIOS NO SETOR HOTELEIRO

Rivanda Meira Teixeira\*  
Alison Morrison\*\*

## RESUMO

A discussão e análise das empresas de pequeno porte tendem a se basear em conhecimentos abrangentes e em generalizações sobre as suas motivações e como elas se comportam no ambiente de negócios. É evidente a necessidade de ir além dessas generalizações na busca das variáveis submersas e de seus relacionamentos para a construção de referencial teórico fundamentado nos atores em seu ambiente natural. Este trabalho apresenta o contexto relativo ao desempenho das empresas do setor hoteleiro de pequeno porte, baseado na análise de dados coletados nessas empresas, no Estado de Sergipe. Especificamente, a discussão será voltada para a natureza complexa e multidimensional do desempenho dessas empresas, nos aspectos relativos às suas vantagens competitivas e sobre aspectos referentes aos principais obstáculos enfrentados por essas empresas para o seu desenvolvimento. Além disso, explora as implicações da prioridade dada ao estilo de vida do empreendedor sobre os objetivos relacionados à sua natureza econômica.

## ABSTRACT

Discussion and analysis of small firms tends to work on generalised, popularised understanding and knowledge of what their motivations are and how they behave in a business environment. The need to explore below these generalisations into the submerged variables and relationships to induct theory from the key actors within their natural habitat. Thus, this paper provides a conceptual framework relative to small hospitality firm business performance, which is used as an analytical framework to guide a research undertaken with small hospitality firms in Sergipe State, Brazil. Specifically, discussion focus on the complexity and multi-dimensional nature of these companies, aspects pertaining to competitive advantages, and the obstacles to their development. Besides, explores business performance implication for the prioritisation of lifestyle objectives over those of a more explicit economic nature.

\*Profª Universidade Federal do Paraná

\*\*The Scottish Hotel School, University of Strathclyde, Glasgow-Escócia

## INTRODUÇÃO

**E**voz geral e corrente que o desempenho de pequenos negócios é prejudicado tanto pela carência de recursos financeiros quanto humanos, e que operam com margens de rentabilidade muito reduzidas (LOVELOCK, 1991; STOREY 1994; MORRISON, 1998; OGDERS 1998). Além disso, Welsh e White (1981) identificaram esses fatores como os mais relevantes na diferenciação entre os negócios de pequeno e os de grande porte.

Apesar de autores como Kuratko e Hodgetts (1998), Boer (1999), Cameron e Massey (1999) terem identificado que a falta de capital e a ineficiência gerencial são os aspectos que mais influenciam negativamente o desempenho das pequenas empresas, este artigo pretende demonstrar que esse enfoque é muito simplista e não revela a complexidade dos fatores internos e externos, objetivos e subjetivos que devem ser levados em consideração quando se trata dessas empresas. Além disso, propõe que a interpretação do que se considera como escassez de recursos pode diferir, dependendo da natureza e característica de determinado setor de atividade econômica. Este artigo, portanto, pretende explorar essas variáveis submersas e o relacionamento entre elas dentro do contexto de um determinado setor, o hoteleiro.

Este estudo foi realizado em micro e pequenas empresas do setor hoteleiro em Sergipe. De acordo com o World Travel Organization (WTO, 2000), são considerados micro e pequenos estabelecimentos hoteleiros aqueles que possuem menos de cinquenta quartos e que empregam menos de dez pessoas. No entanto, o critério do número de empregados adotado pelo WTO parece adequado aos países desenvolvidos, onde o custo da mão de obra é muito mais alto do que nos subdesenvolvidos. No Brasil, não existem critérios formais para a definição do tamanho das empresas do setor hoteleiro, mas, como fazem parte do setor de serviços, foi adotada a definição do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE, 2003), em que são consideradas micro as que possuem até nove empregados e de pequeno porte as que possuem de dez a 49 empregados. Portanto, foram selecionados para esse estudo hotéis/pousadas de micro e pequeno porte com até 49 empregados e com até cinquenta quartos.

Não se deve confundir as definições de tamanho dos empreendimentos com o Sistema de Classificação de Meios de Hospedagem, instituído pela Deliberação Normativa nº 429 de 23/04/2002, estabelecido para classificar o grau de qualidade dos hotéis no Brasil, quanto à estrutura física e serviços prestados. Este sistema considera os critérios da Matriz de Classificação e do Manual de Avaliação da Empresa Brasileira de Turismo (EMBRATUR) e estabelece seis classificações para os hotéis: simples, econômico, turístico, superior, luxo e super luxo. Esse sistema substituiu a classificação anterior definida pela Deliberação Normativa nº 387 de 28/01/98 e inclui diversos itens da norma ISO 9000 e algumas ações ambientais, com base na norma ISO 14000 (EMBRATUR, 2003).

Inicialmente, será apresentado um breve contexto do turismo e do setor hoteleiro no Estado de Sergipe; em seguida, a revisão teórica dos obstáculos e facilitadores do desempenho dos pequenos negócios, assim como um panorama de estudos realizados sobre pequenos empreendimentos hoteleiros no Brasil. Após a descrição dos procedimentos metodológicos adotados no estudo, os dados encontrados nas pesquisas serão, então, submetidos à análise através de indicadores selecionados que avaliam o desempenho dessas empresas; também serão apresentados os fatores do contexto interno e externo que influenciam esse desempenho. Finalmente, com base nesses achados, é elaborado resumo dos principais obstáculos ao desempenho dessas empresas.

## O CONTEXTO DO TURISMO E DO SETOR HOTELEIRO EM SERGIPE

O Estado de Sergipe possui cerca de 163 km de costa litorânea e suas praias constituem os seus principais atrativos naturais, seguida das cidades históricas de Laranjeiras e São Cristóvão - a quarta cidade mais antiga do Brasil - com destaque para a sua arquitetura colonial e os festivais culturais. Sua oferta turística é representada por praias, rios, manguezais, eventos culturais, cidades históricas e monumentos. No interior do estado são oferecidas várias opções a exemplo da Bica dos Pintos, em São Cristóvão, as fontes hidrominerais, em Salgado, bem como o *Canyon* de Xingó no município de Canindé de São Francisco, no sertão sergipano.

Segundo dados do Banco do Nordeste (2002), o Estado de Sergipe possuía em 2000 um Produto Interno Bruto (PIB) de US\$ 4,6 bilhões e crescimento de 21,65% de 1993 a 1998, sendo o turismo citado entre as principais atividades econômicas do estado. De acordo com a Empresa Sergipana de Turismo (EMSETUR, 1999), o turismo em Sergipe gera uma renda de, aproximadamente, R\$30 milhões/ano, empregando cerca de 12.000 pessoas. Com base em informações da Empresa Brasileira de Turismo, EMBRATUR (2002), dos turistas que chegaram ao Estado de Sergipe no ano 2000, a maioria residia na própria região; os demais vieram da região Sudeste, Centro-oeste e Sul. Em relação ao turista estrangeiro, a Europa é o maior emissor, seguido pela América do Norte.

Para Andrade (apud EMSETUR, 1999, p. 13), a hotelaria sergipana tem capacidade máxima de absorção de 410.765 turistas/ano, podendo absorver um fluxo adicional de 73% no número de turistas. De acordo com o Plano de Desenvolvimento Integrado do Turismo Sustentável para o Pólo Costa dos Coqueirais-PDITS (2001)-, existiam em Sergipe, no ano de 1980, dezoito estabelecimentos hoteleiros com 715 unidades habitacionais (UH) e taxa de ocupação média de 55,8%. Em 2000, o número de unidades era de oitenta e oito, com 2.760 UH, das quais cerca de 73% se localizavam na sua capital, Aracaju. Segundo informações da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), resumidas no PDITS (2001), em 1998 havia 1.930 empregos ligados aos meios de hospedagem. No ano de 2000, esse número caiu para 1.500, mas, de acordo com as projeções do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 2005, serão 2.591 e em 2015, 4.590.

Segundo dados da pesquisa da Unidade Técnico-Administrativa do Programa Pólos Turísticos de Sergipe do Programa de Desenvolvimento do Turismo do Nordeste (UNITUR/PRODETUR/SE, 2002, p. 4), houve um "incremento substancial em relação à oferta de hospedagem em Sergipe entre 1997 e 2002". No entanto, a taxa de crescimento anual no período considerado (2,62%) é inferior às apresentadas nos períodos de 85/90 (13,38%) e 91/96 (4,21%). Este fato indica, segundo o citado estudo, uma tendência de estabilização do número de unidades habitacionais ofertadas na capital, a qual concentra cerca de 73% das mesmas.

Outra conclusão da pesquisa desenvolvida pela UNITUR/PRODETUR/SE (2002), diz respeito ao fluxo de hóspedes que, no período analisado, foi acrescido em 66%, no entanto a taxa de crescimento anual no Estado (10%) é inferior à taxa verificada no Nordeste (12%). Dois indicadores foram considerados positivos: a permanência média dos hóspedes, com um acréscimo anual de 7,24%, e o número de pernoites (14%), pois um período longo de estadia implica na maior utilização dos serviços, quantidade de diárias vendidas e, conseqüentemente, de gastos realizados. Certamente há impacto positivo sobre a economia do Estado e setores diretamente relacionados com o segmento hoteleiro, de transportes e alimentação, infere a pesquisa.

O Perfil da Hotelaria Sergipana foi realizado, em 1999, pelo SEBRAE/SE numa parceria com a Associação Brasileira da Indústria Hoteleira (ABIH/SE), em 86 estabelecimentos de todos os portes, sendo 41 hotéis, 44 pousadas e um hotel-residência; 60% deles localizados em Aracaju, os demais no interior do Estado, com destaque para as áreas urbanas. Observou o estudo que o setor hoteleiro gera-

va, aproximadamente, 1.500 empregos fixos e um faturamento anual em torno de R\$ 20 milhões. Verificou que 88% dos estabelecimentos hoteleiros sergipanos pertenciam a empresários independentes sem vinculação a grupos econômicos e que 62% foram criados na década de 90. Identificou que a qualidade dos serviços prestados ainda era incipiente e que 82% dessas empresas não eram classificadas pela EMBRATUR. Constatou que apenas 28% estavam conectados pela internet e que apenas 6% participavam de programas de proteção ambiental. A avaliação do setor por 75% dos respondentes foi considerada como regular ou péssima, e que essa situação se deve ao reduzido apoio do governo.

## O DESEMPENHO DE PEQUENAS EMPRESAS

A análise do desempenho de pequenos negócios é um tema complexo e com múltiplas dimensões, tanto com relação à sua abrangência como às suas características (SCASE e GOFFEE, 1984). Envolve uma convergência de fatores como objetivos e competências dos empresários, fatores organizacionais internos, recursos e infra-estrutura, relacionamentos externos e “networks” (STOREY, 1994; MITRA e MATLAY, 2000; SHAW e CONWAY, 2000). Todos eles, sem dúvida, têm impacto na qualidade dos produtos e serviços.

Além disso, Beaver, Lashley e Stewart (1998, p.160) enfatizam que o conceito de vantagem competitiva para pequenos negócios é difuso, pois é influenciado pelas ações e habilidades dos seus proprietários e depende das suas percepções sobre o que significa desempenho satisfatório e sua orientação da direção estratégica do negócio.

Vale destacar que a imagem tradicional apresentada pelos pequenos negócios de hotelaria é, para muitos, a manutenção do estilo de vida do proprietário, que deve ser priorizada em detrimento do foco comercial ou de maximização de lucros (DEWHURST e HOROBIN, 1997; MORRISON, 1998; ANDREWS, BAUM e MORRISON, 2001). Entretanto, esse ponto de vista contrasta com os achados dos estudos de Buick, Halcro e Lynch (2000), que observaram a morte do estilo de vida do empreendedor (*death of the lifestyle entrepreneur*) no seu estudo realizado com proprietários de hotéis na Escócia. Claramente, afirmam Drucker, (1992) e Sherwood et al. (2000), o conceito de “estilo de vida” é muito vago e qualitativo e é determinado pelos valores e expectativas dos proprietários dos negócios.

Em diversos autores, é possível identificar um elenco de obstáculos ao desempenho de empresas de pequeno porte conforme é resumido no quadro 1. Esses obstáculos são resultantes da inter-relação e da justaposição de variáveis humanas, financeiras e de recursos físicos e têm suas origens tanto no contexto interno como externo em que as pequenas empresas hoteleiras estão localizadas.

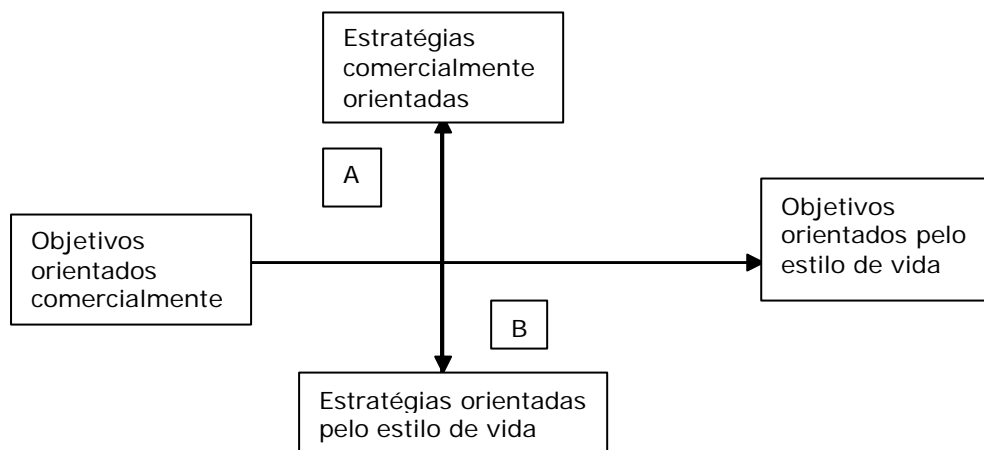
**Quadro 1 - Obstáculos ao Desempenho de Pequenos Negócios Hoteleiros**

Internos Proprietários	Falta de ambição, visão e inclinação para aumentar a produção Restrição de recursos para resolver os “gaps” na competência gerencial Percepção de que, se o negócio crescer, terá impacto negativo na qualidade do produto/serviço Filosofia anti-business ( <i>‘hobbyist’ approach</i> ) Proteção da qualidade de vida
Internos Negócio	São requeridas múltiplas habilidades em cada empregado Recursos e capacidade limitados para diminuir “gaps” nessas habilidades
Externos	Posição de poder reduzido dentro do setor e do mercado Limitações físicas que impedem expansões Alta dependência do ambiente externo

Fontes: EC (1998); Lynch (1999); Morrison, Sherwood et al. (2000); Heffernan e Flood (2000)

A intangibilidade associada com a orientação dos pequenos negócios não permitem que se estabeleça um referencial conceitual claro. Dewhurst e Horobin (1997) apresentam um modelo que descreve estratégias/objetivos relativos à orientação dos empresários nesses negócios, conforme gráfico 1. Os autores argumentam que eles estão posicionados no ponto "B".

**Gráfico 1 - Estratégias/Objetivos dos Proprietários de Pequenos Negócios**



Por sua vez, Frohlich e Pichler (1996) apresentam uma tipologia de classificação, descrevendo proprietários de pequenos negócios como: pioneiros abertos a mudanças e riscos, organizadores com habilidade de administrar e pessoas que fazem tudo. Pode também ser dito que os donos de empresas de pequeno porte são difíceis de se enquadrar em modelos e classificações e dificilmente exibem padrões de comportamento consistentes. O que claramente diferencia os donos de pequenas empresas, de executivos, é o seu comportamento imprevisível e a extensão na qual suas variáveis pessoais orientam seus negócios.

## GESTÃO DE PEQUENOS NEGÓCIOS HOTELEIROS

No Brasil, apesar da importância do setor turístico, ainda são muito escassos os estudos publicados que enfocam a gestão de empreendimentos turísticos e, dentre eles, observa-se uma escassez ainda maior de trabalhos que se voltem para o gerenciamento dos pequenos empreendimentos do setor.

Dentre esses estudos, vale destacar o realizado por Aquino (1994) no mestrado da UFPB, que analisou o processo de atração de recursos humanos por parte das pequenas e médias empresas hoteleiras na cidade de Fortaleza, com concentração nas áreas de hospedagem e alimentação. Dentre os resultados encontrados verificou que embora haja um reconhecimento da existência das funções de recrutamento e seleção, sua utilização é insipiente nessas empresas.

Ikeda (1995) realizou estudo que teve como objetivo estabelecer um modelo de gestão de *marketing* para agências de viagens de pequeno porte. Dentre as principais conclusões destacou que essas empresas, em geral, não enfocam o *marketing* como atividade formal, apesar de praticá-la informalmente. Além disso, enfatizou que não existe uma clara definição dos segmentos-alvo que elas pretendem explorar. O *marketing* das pequenas empresas, afirma Ikeda (1995), deve ser diferente do das de maior porte, devido às características inerentes ao tamanho da organização. A necessidade das pequenas empresas de adotarem essa

abordagem é ressaltada por inúmeras empresas que fracassaram todo ano por razões que podem ser atribuídas às falhas em *marketing*. Elas precisam considerar este aspecto de seu negócio seriamente e dedicar os recursos necessários e, especialmente, tempo administrativo para isto. Destaca ainda a autora que elas necessitam ter sensibilidade às necessidades dos consumidores, que repousa no cerne do conceito de *marketing*, ou seja, ir de encontro às suas exigências.

Outro estudo voltado para *marketing* foi realizado por Mota (2000) em pequenas e médias empresas hoteleiras de Fortaleza e analisa estratégias promocionais adotadas frente à sazonalidade da demanda turística. Conclui que o setor não conhece nem investiga sobre seu cliente, que não existe planejamento de *marketing* ou relacionamento com o mercado. Destacou que o *feeling* e a observação, apesar de importantes para o gerenciamento dos serviços, não vão impedir que a concorrência, cada vez mais acirrada, com a instalação de grandes redes hoteleiras, possa determinar o crescimento da mortalidade dessas empresas.

Em 2002, Silva e Barbosa publicam trabalho realizado em hotel de pequeno porte na cidade de Recife que investigou como o processo de treinamento pode colaborar para a implantação de um sistema de padronização dos serviços. Os resultados demonstraram que o programa de treinamento propiciou o estímulo à criação de uma cultura voltada para o aprendizado de técnicas operacionais e o sentido de qualidade na prestação dos serviços, além de estabilização nos custos de operação, diminuição nos acidentes de trabalho e menor índice de reclamações de clientes.

Teixeira (2003) analisou as características dos empreendimentos hoteleiros de pequeno porte localizados em Sergipe, além de discutir algumas das suas práticas de gestão. O estudo concluiu que, apesar da importância das empresas de pequeno porte para o setor turístico, é visível que elas ainda não incorporaram novas técnicas de gestão e que o gerenciamento, de forma geral, pode ser visto como informal, baseado na experiência pessoal do dono do negócio, que quase sempre toma decisões intuitivamente.

No III Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, realizado em novembro de 2003, dois estudos tratam de pequenas empresas hoteleiras. O de Teixeira e Morrison (2003) se voltou para o empreendedor do setor hoteleiro em Sergipe, pretendeu delinear o seu perfil, identificar que fatores influenciaram sua decisão de se tornar empresário e quais as principais motivações para iniciar negócio na atividade hoteleira. Entre as conclusões, destaca que a maioria das motivações para a entrada no setor foi predominantemente econômica e pragmática e observou-se, claramente, que existe caracterizado entre os pesquisados o empreendedorismo de oportunidade.

Por sua vez, Dreher, Tomio e Ulrich (2003) analisam os procedimentos de gestão das PMEs hoteleiras de Blumenau, Santa Catarina. Os resultados da pesquisa permitiram, além de outras constatações, evidenciar que as empresas possuem gestão pouco flexível, muito centralizada e pouco inovadora, mas que apesar disso são empresas que se mantêm no mercado há muitos anos, demonstrando solidez.

Outro estudo mais recente, realizado por Teixeira e Morrison (2004), teve por objetivo analisar o desenvolvimento dos empresários em empreendimentos de pequeno porte do setor hoteleiro e enfocou o processo de aprendizagem através da análise das competências percebidas como necessárias ao desempenho dos negócios, das necessidades de treinamento, de como esses empresários percebem que aprendem e, finalmente, como as redes de relacionamento (*networks*) interferem no processo. A discussão do desenvolvimento desses reforça algumas das constatações observadas na literatura quanto às dificuldades de descobrir formas de aumentar o nível de competência gerencial desses empresários e identificar estratégias de estímulo do aprendizado contínuo.

## ASPECTOS METODOLÓGICOS

Esta pesquisa empírica tem natureza exploratória, qualitativa e interpretativa em decorrência do relacionamento complexo existente entre os proprietários, a empresa e o ambiente externo.

Hill e McGowan (1999) argumentam que, para compreender plenamente esses fatores e o relacionamento entre eles, é imperativo adotar um tipo de enfoque em profundidade, que não é apenas qualitativo, mas também é manifestado nos estudos etnográficos. As pesquisas quantitativas, tipo *surveys*, como a adotada por Thomas et al. (2001), na Pesquisa Nacional de Pequenas Empresas do Setor Turístico no Reino Unido, podem ser consideradas limitadas na sua capacidade de comunicar, especialmente quando comparadas com as qualitativas (GIBB, 1997; SHAW e CONWAY, 2000).

Os enfoques qualitativos são utilizados na integração de fatores objetivos e subjetivos, prevenindo *insights* parciais sobre os fenômenos (GORTON, 2000) e objetivam produzir uma compreensão mais rica de pontos-chave que de fato afetam e determinam o potencial de desenvolvimento das pequenas empresas (HILL e MCGOWAN, 1999).

As empresas de micro e pequeno porte foram selecionadas em função de critério amostral por julgamento. A escolha desse critério se deveu ao reduzido tamanho do universo; o objetivo foi obter uma amostra consistente, na qual inferências sobre a população pudessem ser feitas (GUMMESSON, 1991). Esse critério amostral é considerado o mais apropriado para estudos exploratórios e de construção de teoria, pois o objetivo da pesquisa é gerar teorias e uma compreensão mais ampla do processo social. Portanto, a representatividade da amostra é de menor importância e a melhor estratégia amostral deve ser baseada no julgamento do pesquisador (MARSHALL e ROSSMAN, 1989).

Conforme mencionado, dois critérios foram considerados no estudo para a seleção da amostra. O tamanho da empresa, tomando-se por base a classificação do setor de serviços, em que são consideradas micro as que possuem até nove empregados e de pequeno porte as que possuem de dez a 49 empregados. Além disso, foi considerado o critério do WTO de até cinquenta quartos para os empreendimentos de pequeno porte. A amostra foi selecionada a partir de dados PIDTS/PRODETUR (2001), nos quais existiam 88 hotéis e pousadas classificados e não classificados no Estado. Para esse estudo, foi considerada uma amostra de trinta estabelecimentos localizados em Aracaju e nos municípios que possuem maior movimento turístico, a exemplo de Itabaiana, Lagarto, Estância, Tobias Barreto e Canindé do São Francisco.

Entrevistas pessoais semi-estruturadas em profundidade foram realizadas com os proprietários, estimulados a explicar as suas respostas. Wright (1996) destaca as vantagens da entrevista pessoal em estudos que envolvam aspectos que impliquem explicações mais detalhadas de um determinado fenômeno e que se ofereçam garantias de confidencialidade para os entrevistados. As entrevistas foram gravadas, todo o conteúdo foi transcrito e as respostas foram analisadas procurando-se estabelecer padrões entre as semelhanças e diferenças, dentro de uma perspectiva interpretativista, na qual a explicação e a interpretação de significados são construídas pelos atores sociais (HILL e MCGOWAN, 1999).

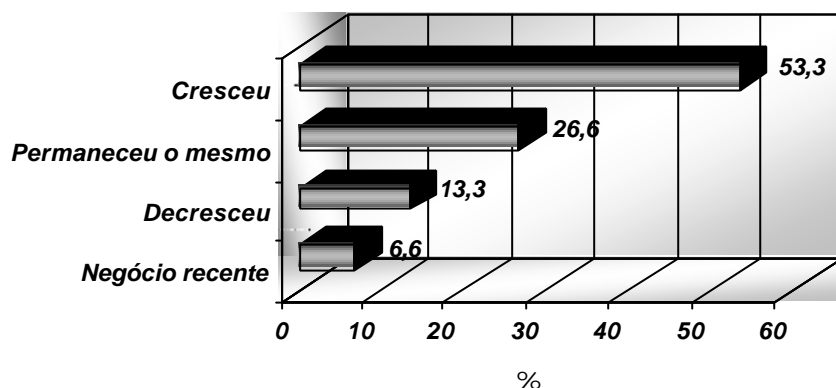
## A ANÁLISE DO DESEMPENHO

A análise de desempenho de pequenos negócios, de forma geral, é uma tarefa árdua, pois esses empresários não gostam de revelar dados financeiros ou indicadores que reflitam os seus resultados. Para este estudo, foram escolhidos alguns indicadores que possam fornecer uma visão geral do desempenho desses negócios tais como: avaliação global do crescimento do negócio, perspectiva de crescimento para os próximos dois anos, avaliação do lucro, crescimento do número de empregados, situação relativa à taxa de ocupação e expansão/melhorias realizadas nos últimos dois anos. Alguns desses indicadores foram escolhidos a partir da adaptação de variáveis adotadas em estudo anterior, realizado em pequenas empresas do setor industrial em Sergipe (FARIAS e TEIXEIRA, 2001), e outros foram criados em função das atividades do setor, a exemplo de taxa de ocupação.

## AValiação DO Crescimento DO Negócio

Com relação ao crescimento do negócio nos últimos dois anos, pode-se observar que, de forma global, o desempenho das empresas que participaram do estudo foi muito bom, pois a maioria dos entrevistados considera que seu negócio cresceu, 26,6% acham que permaneceu na mesma situação e apenas 13,3% avaliam que decresceu, conforme pode ser visualizado no gráfico 2

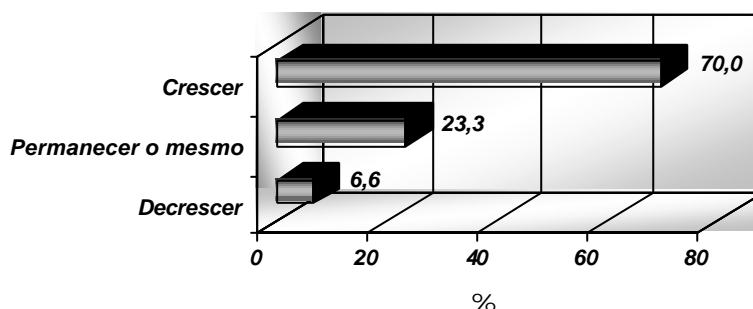
**Gráfico 2 - Percepção do Crescimento do Negócio**



A explicação dada pelos empresários para explicar o decréscimo do negócio foi o aumento da concorrência com a construção de novos empreendimentos hoteleiros no Estado sem o devido aumento de número de turistas.

A previsão de crescimento dos negócios para os próximos dois anos, percebida pelos empresários, é também muito otimista, pois 70% deles acreditam que seu negócio vai crescer neste período, 23,3% avaliam que vai permanecer no mesmo e 6,6% dizem que esse crescimento vai depender de investimentos nas instalações e em *marketing*, conforme demonstrado no gráfico 3.

**Gráfico 3-Previsão de Crescimento**



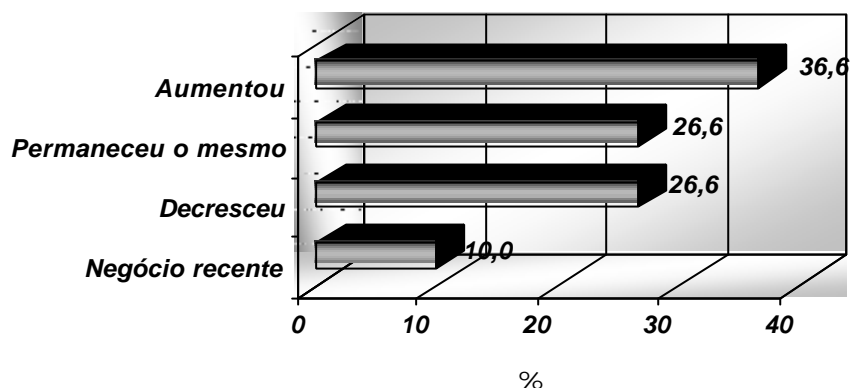
Uma das explicações dadas pelos entrevistados para explicar o otimismo das suas avaliações quanto ao crescimento do seu negócio é a atuação do Secretário de Turismo e Lazer do Estado, vista como eficiente; as ações são avaliadas propícias ao retorno do turismo em Sergipe. Os que não vêem a situação com otimismo, pensam de forma diferente e consideram que será difícil aumentar a demanda com a política adotada pelo governo para o setor turístico.



## DESEMPENHO COM RELAÇÃO AOS LUCROS

Observou-se que, também, houve um percentual maior dos entrevistados que consideram que ocorreu um aumento dos lucros (36,6%), mas percentual semelhante (26,6%) foi encontrado entre os que consideram que o lucro diminuiu ou permaneceu o mesmo, enquanto os demais 10% informam que não teriam como avaliar o seu desempenho baseado neste indicador, pois o negócio ainda é muito recente (gráfico 4).

Gráfico 4- Desempenho com Relação aos Lucros

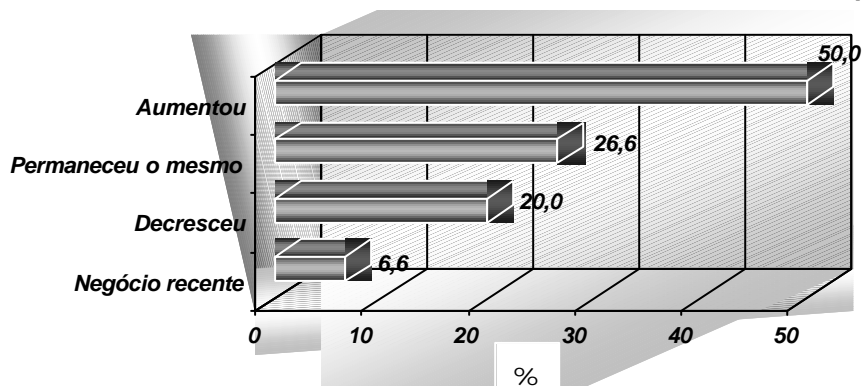


As principais justificativas dadas pelos empresários para explicar o crescimento dos lucros foram: o aumento na divulgação do negócio, maior investimento na decoração dos ambientes, ampliação do número de quartos ou porque procurou diminuir os custos. Para os que responderam que o lucro decresceu ou permaneceu o mesmo, o maior problema apontado foi o aumento do preço das despesas de água, energia elétrica, telefone e pessoal, enquanto as tarifas cobradas permanecem as mesmas há muitos anos.

## DESEMPENHO COM RELAÇÃO AO NÚMERO DE EMPREGADOS

Os indicadores de desempenho também são positivos com relação ao número de empregados, pois 50% dos entrevistados informaram que aumentou o número de empregados nos últimos dois anos, 26,6% responderam que esse número permaneceu o mesmo e para 20% houve diminuição, de acordo com o gráfico 5.

Gráfico 5- Número de Empregados

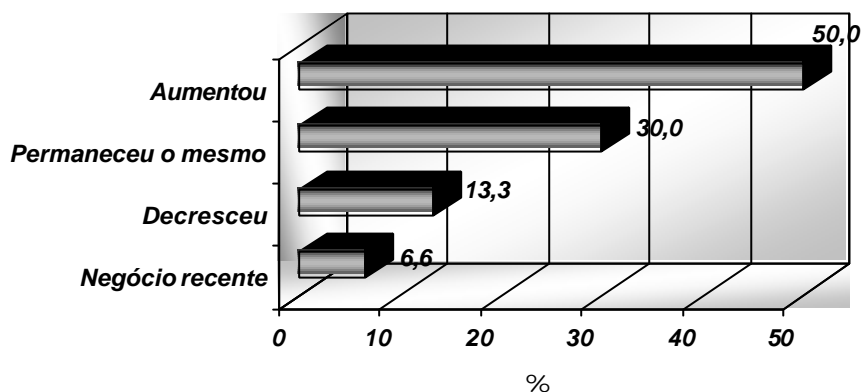


A explicação dada pelos entrevistados para justificar a redução do número de empregados foi de que procurou trabalhar com mais eficiência para reduzir custos ou porque houve decréscimo no volume de hóspedes em função da concorrência ou da situação recessiva em que se encontra o país.

### DESEMPENHO COM RELAÇÃO À TAXA DE OCUPAÇÃO

Com relação à taxa de ocupação, a situação é vista como positiva, pois 50% dos entrevistados consideraram que ela aumentou nos últimos dois anos, 30% que permaneceu a mesma e apenas 13,3% que diminuiu, conforme gráfico 6 a seguir.

**Gráfico 6- Taxa de Ocupação**



Os empresários que consideraram que a taxa de ocupação diminuiu justificaram suas respostas explicando que o principal motivo foi o aumento da concorrência ocasionado pelo surgimento de muitos novos hotéis e pousadas na cidade de Aracaju.

### EXPANSÕES E MELHORIAS

Os empresários foram também questionados sobre a realização de expansões e melhorias no seu hotel/pousada nos últimos dois anos. Verificou-se que foram várias as melhorias realizadas pelos empresários nos seus estabelecimentos, pois 50% adquiriram novos equipamentos como televisores, antena parabólica, frigobar, *freezers*, secadora, máquina de lavar, computadores e central telefônica. Foi também alto o percentual daqueles que aumentaram o número de quartos, alguns praticamente duplicando sua capacidade. Observou-se, também, que 26,6% dos entrevistados adquiriram mobiliários novos, fizeram reposição de roupas de cama, louça e talheres ou realizaram reformas, nova pintura, decoração ou refizeram o jardim. Vale destacar que um dos empresários, ao realizar obras para a ampliação do número de quartos, teve preocupações com a preservação do meio ambiente, quando decidiu utilizar aquecimento solar e sistema de descarga aproveitando a água servida da pia do banheiro. Um resumo desses resultados está detalhado na tabela 1.

**Tabela 1- Expansões e Melhorias**

Realizações	Frequência absoluta	Frequência relativa
Adquiriu novos equipamentos (tv, antena parabólica, frigobar, freezers/ secadora/máquina de lavar/computadores,central telefônica	15	50,0
Aumentou o número de quartos	10	33,3
Comprou mobiliário novo	8	26,6
Reposição de roupa de cama/louça/ talheres	8	26,6
Reformas/pintura/decoração/jardim	8	26,6
Sala de ginástica/reuniões/piscina	4	13,3
Construiu/ampliou lavanderia	3	10,0
Garagem/estacionamento	2	6,6
Instalou aquecimento solar e sistema de descarga especial	1	3,3
Total de respostas	59	
Total de respondentes	30	100,0

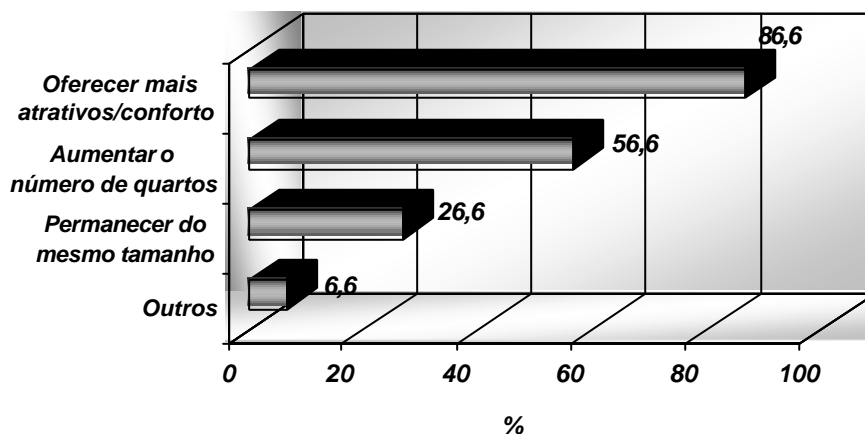
\* A questão admitiu mais de uma resposta

\*\*O percentual foi calculado em função do número de respondentes

### PLANOS DE EXPANSÃO

Procurou-se saber, também, se os empresários tinham planos de expansão para seus negócios. Verificou-se que 86,6% deles gostariam de oferecer mais atrativos/conforto para seus hóspedes, 56,6% gostariam de aumentar o número de quartos, enquanto 26,6% preferem permanecer no mesmo tamanho. Observou-se também que um dos respondentes pretende construir outros hotéis e que outro condiciona o seu crescimento ao desenvolvimento do turismo no Estado, conforme pode ser visto no gráfico 7.

**Gráfico 7- Planos de Expansão**



Entre as razões apontadas pelos empresários para explicar por que preferem permanecer do mesmo tamanho, destacou-se a preocupação com a manutenção da sua qualidade de vida, pois acreditavam que, se crescessem, teriam de se dedicar muito mais ao trabalho e, portanto, não teriam tempo para a família e o lazer. Outra explicação dada foi quanto à manutenção da qualidade dos serviços prestados, pois consideraram que não poderiam dar atendimento personalizado aos seus hóspedes se crescessem. Dentre os atrativos/conforto citados, destaca-se: colocar televisor nos quartos, frigobar, som, melhorar a decoração, construir piscina, sala de reuniões, entre outros.

## INDICADORES DE DESEMPENHO UTILIZADOS

Procurou-se saber que indicadores de desempenho eram os mais utilizados pelos empresários para controle dos seus negócios. Observou-se que todos os respondentes faziam controle regular das receitas e despesas e que 66,6% desse controle era feito através de livro caixa. Outros 13,3% possuíam *software* especializado para fazer esse controle, e outros 13,3% afirmaram conhecer como estão seus resultados nos negócios pela combinação do número de clientes, que oferece a receita, e pelo controle das despesas. Alguns mencionaram que é muito importante ser muito organizado para saber se está tendo lucros e que é necessário anotar tudo, pois é difícil controlar os custos variáveis.

## O CONTEXTO INTERNO E EXTERNO

Parece lógico argumentar que o desempenho das micro e pequenas empresas do setor hoteleiro, apresentado na seção anterior, pode ser também consequência do contexto interno, a partir do seu proprietário ou das características dos negócios e do ambiente externo socioeconômico, do qual são dependentes ou pelo qual são influenciados.

### CONTEXTO INTERNO: PROPRIETÁRIO

Os proprietários dos negócios do setor hoteleiro que participaram deste estudo são jovens e estão concentrados em três faixas etárias: de 30, 40 e 50 anos, com discreta predominância na de 40 anos; e número expressivo, 33,3%, é do sexo feminino. Apesar do nível de escolaridade ser relativamente alto, pois mais de 50% dos entrevistados têm nível superior completo, apenas 3,3% deles tinham curso na área de turismo. Não foram identificados empresários com formação em hotelaria. Percebiam que a experiência prática no setor era muito mais importante do que qualificação na área, quando afirmavam " *Não precisa saber muita coisa. Aprende fazendo. Foi aprendendo aos poucos*". Observou-se que era relativamente reduzido o número de empresários que tinha experiência anterior na área de turismo, pois apenas 20% deles tinham atuado em hotéis da família ou possuíam restaurantes.

A percepção de que havia uma carência de oferta de empreendimentos hoteleiros no Estado de Sergipe e a existência de potencial no setor, foram apontadas por 60% dos entrevistados como a principal motivação para iniciar o negócio. Respostas típicas explicam essa motivação:

Porque é uma área que depende dos serviços de qualidade, depende mais da criatividade do empresário do que capital. Sentiu que Aracaju tem muito espaço para crescer. Acha que o turismo em Sergipe ainda nem começou, tem muito potencial para crescer. Tem potencial muito grande.

A propriedade de terreno em região de interesse turístico também despertou interesse para 20% dos entrevistados iniciarem um negócio, mas chamam a atenção as motivações baseadas em objetivos pessoais, como a manutenção da qualidade de vida que foram mencionadas por 13 % dos entrevistados que explicam sua resposta de formas variadas:

Sempre gostou de turismo, gostava de viajar, conhece o mundo, estudou inglês e escolheu uma área que gostava. Além disso, tinha facilidade de relacionamento. Mas não tinha experiência anterior no setor. Administrava a casa e tinha experiência de trabalho.

Era um projeto da esposa. Era um lugar para reunir pessoas interessantes, conhecer pessoas, ter traços de história de vida. O interesse não foi comercial. Estilo de vida.

Um dos maiores problemas percebidos pelos empresários entrevistados é a dedicação, especialmente nos micro empreendimentos, em função do trabalho nos fim de semana, na dificuldade de se afastar para férias e na difícil conciliação entre os objetivos pessoais e profissionais. Para 63,3% dos pesquisados, é difícil separar a vida pessoal do negócio, conforme pode ser verificado nos depoimentos a seguir:

Atrapalha muito. Trabalha sábado, domingo. Tem que revezar com a irmã. Tira muito o seu tempo. Se não estiver presente – difícil manter o negócio.

É difícil, não pode se afastar por muito tempo, sempre pouco tempo. É um negócio que prende – tem que fazer tudo.

No entanto, para os demais 36,6%, é possível conciliar de forma harmoniosa as duas atividades; explicam com suas palavras como isso é feito:

Depende do movimento – almoça em casa, tem tempo, pois é organizada. O domingo é das crianças. Tenta tirar um dia livre – viaja, faz tudo. Acha que dá para conciliar – já tem a equipe – não atrapalha a vida – sabe se organizar.

Acha que atividade hoteleira propicia flexibilidade. Não tem problema porque aceita a atividade hoteleira como ela é, com fins de semana – Hoje tem gerentes mas sempre participa.

## CONTEXTO INTERNO DO NEGÓCIO

A grande maioria dos negócios hoteleiros de micro e pequeno porte que participaram do estudo (73,3%) é de propriedade familiar, e os principais sócios dos empreendimentos são esposo/a, pai/mãe, irmão/ã e filhos/as. Apenas 26,6% dos negócios pertencem apenas a um único dono. Essa participação de familiares na empresa pode ser ativa, através do desempenho de funções gerenciais, ou apenas formal, na constituição jurídica da empresa. Foi verificado que, em praticamente todas essas empresas (93,3%), existem pessoas da família trabalhando nas diversas atividades do hotel/pousada, e geralmente são a esposa (o), filhos, irmãos e sobrinhos.

Um percentual elevado de 53,3% desses empresários têm outros negócios além do hotel/pousada. Os negócios podem estar ligados ao setor de turismo como alimentos e bebidas, locadora de veículos ou outros negócios variados como posto de gasolina, construtora, farmácia. Outros atuam como profissionais liberais, como médicos ou funcionários públicos e um dos entrevistados ocupava cargo de secretário de turismo do município.

Na sua maioria (63,3%), esses empreendimentos hoteleiros têm estrutura muito simples, apenas com os donos e os empregados. Apenas 36,6% deles possuem um nível intermediário, com gerente que, em muitas situações, assume a direção do negócio pois o proprietário trabalha em outra atividade. Em apenas dois deles, os de maior porte, existia mais de um cargo de gerente. Observou que a maioria dos negócios hoteleiros de pequeno porte de Sergipe era recente e se iniciou em meados dos anos 80 e que, a partir de 1996, houve maior incidência de novos empreendimentos no Estado.

Com relação aos empregados, observou-se que a maioria dos recepcionistas tinha o segundo grau completo ou incompleto, mas para os copeiros, camareiras, cozinheiros, lavadeiras ou em serviços gerais, observou-se que o nível de escolaridade predominante era o primeiro grau. Vale destacar que foram encontradas, em 26,6% dessas empresas, pessoas analfabetas ou semi-analfabetas, assim consideradas aquelas que sabem basicamente escrever o nome. Para 33,3% dos entrevistados, os empregados constituem um problema diário, pois precisam ser sempre supervisionados, para manter a qualidade dos serviços ou por existirem sempre problemas de desentendimentos entre eles.

## FATORES EXTERNOS

Para os entrevistados, as principais vantagens competitivas do negócio são a localização e o atendimento. A localização é justificada por 50% dos empresários como atributo diferencial para aqueles hotéis/pousadas que se encontram em Aracaju, na praia de Atalaia, ou nas cidades do interior do Estado, para os que estão localizados no centro das cidades. Quando se referem ao atendimento, a ênfase é posta na informalidade, no tratamento pessoal, no fato de que o hóspede é muito bem tratado por todos, donos e empregados.

O preço é visto como outro atributo diferenciador para 30% dos proprietários que consideraram o preço praticado melhor do que os dos concorrentes; além disso, os clientes percebem como vantajosa a relação preço-qualidade. A existência de estacionamento privativo foi visto por 20% dos entrevistados como um diferencial competitivo, pois muitas pessoas só se hospedam em lugares em que seus carros estejam protegidos. O café da manhã foi igualmente destacado pelos entrevistados que avaliam que a refeição matinal de seu estabelecimento oferece grande variedade de itens com frutas, sucos, bolos e comidas típicas. O preço, as instalações, a existência de piscina e a qualidade dos serviços também foram vistos pelos proprietários como importantes vantagens competitivas. Outras vantagens foram citadas como: salão de jogos, decoração, lavagem de carro gratuita, sala de reunião, vista para o mar, instalações para deficientes e tv a cabo.

Várias são as maneiras como os proprietários dos hotéis/pousadas que participaram deste estudo lidam com os concorrentes. Um percentual de 16,6% deles informou que não se preocupa com os seus concorrentes porque "se garantem", pois oferecem um bom serviço por um bom preço ou porque não têm concorrentes diretos na mesma faixa de serviços ou preços. Outros 10% dizem fazer pesquisa direta de preços junto aos maiores concorrentes. Igual percentual mencionou que os maiores concorrentes são as pousadas pequenas, que cobram muito pouco e não pagam impostos. Outros 10% citaram que a relação com os concorrentes é boa e que existe até uma parceria. Um dos entrevistados indicou que a concorrência não era maior problema, mas a atuação do setor público, que não tem atraído turistas para a cidade. Outro destacou no mesmo tom que *"deveria haver um maior controle na qualidade e na construção de pousadas. Pousada feia deixa a Atalaia decadente. Os órgãos de Turismo são ainda muito políticos e pouco técnicos"*

Apesar de muitos se mostrarem relativamente tranquilos com relação à concorrência, cerca de 60% dos entrevistados informaram fazer pesquisa de mercado por telefone para saber os preços. Outros 30% disseram que não precisam fazer isso, pois os clientes informam, e um percentual de 16,6% admitiu não fazer qualquer tipo de pesquisa.

A falta de turistas no Estado foi considerada pelos entrevistados o maior obstáculo para o crescimento dos seus negócios. Em seguida, destacam os altos impostos (69,0%) e a economia recessiva (43,3), que sem dúvida influenciam na diminuição do movimento de turistas.

Os empresários, também, emitiram vários comentários para explicar por que o turismo em Sergipe não cresce e apontaram o governo como responsável pela falta de divulgação do Estado, pelo amadorismo da atividade e pela ausência de uma política voltada para desenvolver o turismo:

Falta de turistas é causada pela falta de política do Estado. O Estado melhorou há dois anos, mas o processo é de longo prazo.

O maior problema é a falta de estrutura turística que caberia ao governo e aos órgãos. Não existe profissionalismo na área – não tem treinamento que preste. O turista não tem o que fazer. O cliente reclama muito de Aracaju. Diz que não tem o que fazer em Aracaju. Acha que a cidade não oferece nada. Só fim de semana tem algo. Falta turismo de diversão!

A EMSETUR não funciona – não tem sequer um mapa. O turismo em Sergipe é muito amador – não tem nem mapa da cidade. Acha que a divulgação é muito fraca.

Sergipe é mal vendido. Tem de enfatizar que é lugar de paz e sossego. A divulgação é ruim. Só a do São João é boa. Competir com Salvador, Recife – com pré-caju é bobagem. O foco é a tranquilidade. Tem que vender a imagem de província...

Falta espírito público. Falta compromisso com a sociedade. O turismo ainda está se estruturando em Sergipe. Não consegue deslanchar! Falta algo! Uma combinação de tudo. Falta espírito empreendedor do governo – falta técnicos competentes.

## OBSTÁCULOS QUE INFLUENCIAM O DESEMPENHO DOS NEGÓCIOS

A partir da análise dos dados desse estudo é possível apresentar um sumário dos obstáculos que influenciam o desempenho das micro e pequenas empresas hoteleiras que participaram desse estudo. O quadro 2 apresenta esses obstáculos identificados para cada um dos fatores internos - o proprietário e o negócio e para os fatores externos.

**Quadro 2: Obstáculos Enfrentados pelas Empresas Hoteleiras de Micro e Pequeno Porte**

INTERNO: Proprietário	<ul style="list-style-type: none"><li>• Jovens e sem experiência anterior na atividade de hotelaria</li><li>• Percebe poucas barreiras para iniciar o negócio e que é simples de operar, portanto não sente necessidade de qualificação na área, subestimando as dificuldades</li><li>• Dificil equilíbrio entre os objetivos pessoais e do negócio em função do tipo de atividade</li><li>• Envolvimento em outras atividades pode diminuir o grau de envolvimento no negócio</li></ul>
INTERNO: Negócio	<ul style="list-style-type: none"><li>• Envolvimento da família pode levar à subotimização dos recursos e competências pois nem sempre possuem conhecimento necessário para gerenciar o negócio</li><li>• Dificuldades de atrair pessoas qualificadas pode impactar negativamente na qualidade dos serviços</li><li>• O tamanho reduzido pode trazer conseqüências na viabilidade financeira do empreendimento e limitações na oferta de serviços</li></ul>
EXTERNOS	<ul style="list-style-type: none"><li>• A concorrência de redes hoteleiras traz uma situação de incerteza, pois existem redes que operam no segmento de preços reduzidos</li><li>• Dificuldade de pagar os impostos e vulnerabilidade aos efeitos da economia recessiva</li><li>• Dependência de recursos humanos locais que possuem baixa qualificação para atender às necessidades das empresas</li></ul>

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Inicialmente, quando se olha a combinação dos termos obstáculos, negócios e desempenho, pode-se entendê-los como os impedimentos ou limitações existentes para a concretização dos objetivos empresariais de um estabelecimento hoteleiro. Pelo que foi constatado neste estudo, pode-se verificar que esses objetivos devem ser interpretados dentro do contexto das múltiplas dimensões e interpreta-

ções e que são muito mais complexas do que o relacionamento causal entre recursos financeiros e humanos e sua influência no desempenho dos negócios.

Observou-se também nos resultados encontrados que as motivações associadas com os interesses da família, rejeição ao estilo de vida corporativo e a busca de equilíbrio entre o trabalho e a qualidade de vida motivam empreendedores a iniciarem negócios no setor. Finalmente, quando se interpreta que a deliberada manutenção do porte pequeno do empreendimento é priorizada em detrimento da otimização econômica do negócio, pode-se ter cometido um engano, pois o fato de ser pequeno pode representar importante vantagem competitiva. Operar em um nicho de mercado com um tamanho que permita ao proprietário manter um serviço personalizado, com produtos e serviços oferecidos pelas pessoas da localidade pode significar para o turista uma experiência muito mais autêntica. A expansão dos negócios pode diminuir as vantagens de se manter pequeno e acolhedor.

Pode-se, também, argumentar que o conhecimento dessas motivações é relevante para a compreensão do processo empreendedor nas pequenas empresas do setor hoteleiro. Além disso, embora este estudo tenha sido realizado em um Estado brasileiro, pode-se até extrapolar seus resultados para outros Estados ou países, pois sabe-se que a maior parte dos negócios em hotelaria em todo o mundo são de pequeno porte, pertencentes à população local e gerenciados pela família (MAIN, 2002), e oferece ao visitante a genuína ambiência da localidade de cuja preservação depende o futuro do negócio turístico (MIDDLETON e CLARKE, 2001).

Finalmente, fica evidente que as futuras pesquisas sobre o setor hoteleiro não podem deixar de considerar os pequenos negócios, suas características e peculiaridades, para que os conteúdos teóricos possam ser construídos com base no entendimento adequado do seu contexto interno e externo.

## REFERÊNCIAS

- ANDREW, R.; BAUM, T.; MORRISON, A. The lifestyle economics of small tourism businesses. *Journal of Travel and Tourism Research*, vol. 1, June, <http://www.stad.adu.edu.tr>, 2001, p. 16-25.
- AQUINO, C.A.B. de. Atração de recursos humanos para o preenchimento do quadro funcional de pequenas e médias empresas hoteleiras da cidade de Fortaleza. Dissertação (Mestrado em Administração)-Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 1994.
- BEAVER, G.; LASHLEY, C.; STEWART, J. Management development. In: Thomas, R. (Ed) *The Management of Small Tourism & Hospitality Firms*. London: Cassell, 1998.
- BOER, A., 'An assessment of small business failure'. In: Thomas, R. (Ed), *The Management of Small Tourism and Hospitality Firms*. London: Cassell, 1999.
- BUICK, I.; HALCRO, K.; LYNCH, P. Death of the lifestyle entrepreneur: a study of scottish hotel proprietors. *Praxis*, Fall 1999/Winter 2000, p. 114-125.
- CAMERON, A.; MASSEY, C. *Small and medium-sized enterprises: a New Zealand perspective*. Auckland: Addison Wesley Longman, 1999.
- DEWHURST, P.; HOROBIN, H. The owners of small tourism and hospitality firms: a proposed classification. Paper presented at EuroCHRIE Conference, Sheffield, 1997, p. 277-282.
- DREHER, M. T.; TOMIO, D.; ULLRICH, D. R. Análise da gestão das MPEs do setor hoteleiro: o caso Blumenau, SC. In: EGEPE- Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 3, 2003, Brasília. **Anais...**Brasília: UNB/UEL/UEM, 2003.



- DRUCKER, P. *Managing for the Future*, Oxford: Butterworth-Heinemann, 1992.
- EMBRATUR (2003). Disponível em: <<http://www.embratur.gov.br/>>. Acesso em: 02 fev. 2003.
- EMSETUR. *Estudo do turismo receptivo em Sergipe: 1996-1999*. Aracaju: EMSETUR-SE/ SEBRAE-SE/ SEPLANTEC-SE/ PRODETUR-NE, 1999.
- EUROPEAN COMMISSION. *Benchmarking skills in Europe*, Directorate General III, Brussels, 1998.
- FARIAS, J..S.; TEIXEIRA, R.M. *Pequenas indústrias, desenvolvimento e meio ambiente: um estudo no vale do São Francisco Sergipano*. Aracaju: Ed.SEBRAE, 2001.
- FROHLICH, E., PICHLER, J. *Entrepreneurial profiles and strategies for the larger market*. In: Haahti, A., Hall, G., Donckels, R. (Eds) *The Internationalisation of SMEs: The Interstratos Project*. London: Routledge, 1996.
- GIBB, A. *Small firms training and competitiveness. Building upon the small business as a learning organisation*, *International Small Business Journal*, vol 15 ,n.3, 1997, p. 13-29.
- GORTON, M. *Overcoming the structure-agency divide in small business research*. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, vol. 6, n.. 5, 2000, p. 276-293.
- GUMMESSON, E. *Qualitative methods in management research*. Newbury Park: Sage, 1991.
- HEFFERNAN, M.; FLOOD, P. *An exploration of the relationship between the adoption of managerial competencies, organisational characteristics, human resource sophistication and performance in irish organizations*. *Journal of European Industrial Training*, 24 (2/3/4), 2000, p.128-138.
- HILL, J.; MCGOWAN, P. *Small business and enterprise development: questions about research methodology*. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, vol. 5, n. 1, 1999, p. 5-18.
- IKEDA, A. *O marketing em empresas de pequeno porte e o setor de serviços: um estudo em agências de viagens*. Brasília: Sebrae,1995.
- KURATKO, D.; HODGETTS, R. *Entrepreneurship: a contemporary approach*. New York: Dryden Press. 1998.
- LOVELOCK, C. *Services marketing*, Prentice-Hall, New York. 1991.
- LYNCH, P. *Host attitudes towards guests in the homestay sector. tourism and hospitality research*, vol. 1, n. 2, ,1999, p. 119-144.
- MAIN, H. *The expansion of technology in small and medium hospitality enterprises with a focus on net technology*. *Information Technology and Tourism*, vol. 4, 2002, p. 167-174.
- MARSHALL, C.; ROSSMAN, G. *Designing qualitative research*. Newbury Park: Sage,1989.
- MIDDLETON, V.; CLARKE, J. *Marketing in travel and tourism*. Oxford: Butterworth-Heinemann, 2001
- MITRA, J.; MATLAY, H. *Towards the new millennium: the growth potential of innovative SMEs*. Paper presented at ICSB World Conference, Brisbane, 2000.
- MORRISON, A. *Small firm statistics: a hotel sector focus*. *The Service Industries Journal*, vol. 18, n. 1, 1998, p. 132-142.

- MORRISON, A.; RIMMINGTON, M.; WILLIAMS, C. *Entrepreneurship in the hospitality, tourism and leisure industries*, Oxford: Butterworth-Heinemann, 1999.
- MOTA, Keila Cristina Nicolau. 2000. Pequena e média hotelaria de Fortaleza: estratégias promocionais. *Turismo em Análise*, São Paulo: ECA/USP, vol. 11, n.1, maio.
- OGDERS, P. 'Management development Needs of individual owner managers of SMEs in the hospitality sector'. Conference proceedings, 7<sup>th</sup> Annual Hospitality Research Conference, Glasgow Caledonian University, Glasgow, 1998.
- PLANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DO TURISMO SUSTENTÁVEL PARA O PÓLO COSTA DOS COQUEIRAIS (PDITS). SEPLANTEC-SE/ PRODETUR-NE II, Aracaju, 2001.
- SEBRAE/ABIH/SE. Perfil da hotelaria sergipana. Aracaju: SEBRAE/SE, out 1999.
- SEBRAE. Balcão Sebrae on line. Disponível em: <http://www.se.sebrae.com.br/Eventos/estatuto.htm>. Acesso em: 10/06/2003
- SCASE, R.; GOFFEE, R. *The real world of the small business owner*, London: Routledge, 1984.
- SHAW, E.; CONWAY, S. *Networking and the Small Firm*. In: Carter, S., Jones-Evans, D. (Eds.) *Enterprise and small business*. Harlow: Financial Times/Prentice Hall, 2000
- SHERWOOD, A-M; PARROTT, N.; JENKINS, T., GILLMOR, D., GAFFEY, S., CAWLEY, M. *Craft Producers on the Celtic Fringe: Marginal Lifestyles in Marginal Regions?* Paper presented at 15<sup>th</sup> International Society for the Study of Marginal Regions Seminar, Newfoundland, 2000.
- SILVA, A.L. J. da; BARBOSA, M.L. de A. O treinamento como ferramenta para padronização dos serviços em uma empresa hoteleira. In: Encontro da Associação Nacional de Programas de Pós-graduação em Administração, 26, 2002, Salvador. **Anais...**: ENANPAD, 2002.
- STOREY, D. *Understanding the small business sector*, Routledge, London, 1994.
- TEIXEIRA, R.M. *Gestão hoteleira em Sergipe: O caso dos pequenos negócios*. Boletim de Estudos em Hotelaria e Turismo, Vitória de Santo Antão, PE: FAINTVISA, vol. 1, n.1., agosto 2003.
- TEIXEIRA, R. M., MORRISON, A. *Empreendedores no setor turístico: o caso das empresas hoteleiras de pequeno porte* In: EGEPE- Encontro de Estudos sobre Empreendedorismo e Gestão de Pequenas Empresas, 3, 2003, Brasília. **Anais...**Brasília: UNB/UEL/UEM, 2003
- TEIXEIRA, R.M.; MORRISON, A. *Desenvolvimento de empresários em empresas de pequeno porte do setor hoteleiro: processo de aprendizagem, competências e redes de relacionamento*. Revista de Administração Contemporânea. vol. 8, n. 1. jan/mar 2004.
- THOMAS, R.; L., C.; ROWSON, B.; X, G.; JAMESON, S.; EAGLEN, A.; LINCOLN, G.; PARSONS, D. *The national survey of small tourism and hospitality firms: 2001*, Centre for the Study of Small Tourism and Hospitality Firms, Leeds Metropolitan University, 2001.
- UNITUR/PRODETUR. *A evolução recente da hotelaria sergipana*. SEPLANTEC. Aracaju, dez 2002.
- WORLD TOURISM ORGANISATION (WTO) *Marketing tourism destinations*, WTO Business, Council, 2000, September.
- WRIGHT, L. T. *Exploring the in-depth interview as a qualitative research technique with American and Japanese firms*. Marketing Intelligence and Planning, vol. 14, n. 6, 1996, p. 59-64.

# RUMO A UMA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO DE REDES DE PMES

**Dirk Michael Bóhe\***  
**Karen Menger da Silva\*\***  
**Paulo Antônio Zawislak\*\*\***

## RESUMO

A evolução das redes empresariais de pequenas e micro empresas perpassa várias etapas como a sua criação, implementação, crescimento horizontal, crescimento vertical e consolidação. Cada fase implica a superação de barreiras de crescimento. Este trabalho explora as barreiras para o crescimento horizontal das redes. De acordo com a literatura acadêmica sobre governança de redes, a expansão destas pode debilitar o seu capital social e, dessa forma, minar seu alicerce. É por essa razão que a literatura recomenda manter o tamanho da rede estável. No entanto, certos tipos de redes requerem uma quantidade elevada de associados para produzir benefícios materiais sustentáveis para seus membros. Portanto, surge um problema prático que pode ter repercussões importantes na literatura acadêmica. Neste trabalho são discutidos algumas soluções e riscos envolvidos, com base no estudo de caso realizado em uma rede de pequenas e micro empresas do ramo de padarias e confeitarias, com sede em Novo Hamburgo/RS.

## ABSTRACT

The evolution of small enterprise networks passes through several stages, such as its legal constitution, implementation, horizontal growth, vertical deepening of relationships and its consolidation. Each stage requires overcoming barriers of growth. This article explores barriers to the horizontal growth of small enterprise networks. According to the academic literature about network governance and collective action, the expansion of networks may weaken its social capital and, consequently, undermine its very foundations. Hence, the mentioned stream of literature recommends maintaining stable the network size. However, some types of small enterprise networks require a high amount of associates in order to fully reap economic benefits for its members. Therefore, a practical problem with important implications for the academic literature on network governance arises. This article discusses a strategy of network development that aims at circumventing that problem. We use in-depth case study evidence from a small enterprise network of bakeries and pastry makers established in Novo Hamburgo, South in Brazil.

\* *Doutorando PPGA/UFRGS*

\*\* *Mestranda PPGA/UFRGS*

\*\*\* *Prof. PPGA/UFRGS*

## INTRODUÇÃO

As PMES são caracterizadas como o principal pilar da economia. Segundo Ribas e Ferreira (2000), as PMES representam 99% das empresas registradas, geram 59% dos empregos formais e respondem por 20% do PIB nacional, porém respondem por apenas 20% das exportações. O contraste entre sua alta relevância como gerador de emprego, de um lado, e seu peso relativamente baixo como gerador de riquezas, de outro, indica que, provavelmente, existem barreiras para uma articulação econômica maior. No Brasil, estas barreiras podem estar ligadas ao acesso limitado das PMES a fontes de financiamento, ao fato delas dependerem de grandes fornecedores que ditam os preços unilateralmente e, ainda, ao baixo nível de inovação e capacitação tecnológica da maioria destas empresas.

Na busca por uma resposta a esse cenário e no intuito de reativar a economia de forma endógena, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul (gestão 1999-2002) desenhou e implantou um programa visando ao fomento de redes empresariais. O fato de se tratar de uma iniciativa governamental é uma das principais diferenças frente a redes que surgiram espontaneamente como a reconhecida Terceira Itália. Essa iniciativa fez-se necessária devido à baixa inclinação dos empresários a se organizarem mutuamente, pois, em muitas regiões, predominam uma alta desconfiança e uma forte concorrência.

Este estudo analisa algumas características de uma rede de padarias e confeitarias. Essa rede permite observar problemas e perceber desafios comuns às alianças estratégicas em qualquer setor industrial. Argumenta-se, nesse trabalho, que o crescimento desse tipo de rede, embora necessário para obter benefícios econômicos para os associados, arrisca enfraquecer um dos seus principais alicerces: o capital social<sup>1</sup>.

O desafio aos gestores da rede consiste no fortalecimento das relações entre os afiliados. Utilizando elementos conceituais extraídos da teoria dos custos de transação e da abordagem capital social, dentre outras, este artigo elabora uma proposta de solução para esse desafio, que perpassa a articulação de ações como: fomentar a aprendizagem e a comunicação informatizada, ampliar e aprofundar as atividades realizadas em conjunto, criar barreiras de saída, escolher criteriosamente as empresas candidatas a participarem da rede, estimular relações equilibradas entre os associados e fomentar o capital social e a criação de uma identidade comum. A rede escolhida serve, então, como um “laboratório” que permite analisar questões desafiantes no que tange ao tema cooperação propostas neste trabalho, e que serão discutidas nas seções que seguem.

Na seção 2 apresenta-se um breve relato histórico sobre a rede estudada. O referencial teórico será apresentado a seguir, na seção 3, e na seção 4 é identificado o problema de pesquisa. O método de pesquisa adotado será explicado na seção 5 e na seção 6 se apresenta o esquema analítico que integra as ações de fortalecimento das relações entre os afiliados a oito elementos que serão discutidos neste tópico. Na seção 7 apresentam-se algumas reflexões finais acerca da relevância dessa estratégia cooperativa para o desenvolvimento econômico de PMES.

## A REDE ESTUDADA

O programa Redes de Cooperação, desenvolvido e implementado pela Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul – SEDAI – tem o objetivo de promover a cooperação entre empresas e oferecer suporte técnico à formação e consolidação de redes. Este programa conta com a parceria de universidades do estado do Rio Grande do Sul

<sup>1</sup> Este conceito será apresentado no referencial teórico, seção 3.2.

e foi concebido para empresários da indústria, comércio e serviços. O programa começou em 1999, foi operacionalizado em 2000 e, desde então, é responsável pela geração de 45 redes interorganizacionais. Foram formadas redes nos diversos setores econômicos, como nos serviços, no comércio varejista, na indústria, na agroindústria e também na produção agrícola. Esse conjunto de redes soma cerca de 1.500 empresas que, juntas, mantêm, aproximadamente, 10.000 postos de trabalho diretos.

E dentre as redes apoiadas pelo programa, uma delas é a base deste trabalho. A rede escolhida é formada por pequenas e micro empresas do ramo de padarias e confeitarias, com sede em Novo Hamburgo/RS. Esta rede conta com 34 lojas, distribuídas em 17 municípios das regiões sul, noroeste e metropolitana de Porto Alegre, com um faturamento inicial (dado de maio de 2002) de R\$ 825 mil mensais.

A constituição da rede estudada iniciou em dezembro de 2000 com 11 empresas, que totalizavam 126 empregos diretos. Durante os meses de janeiro e fevereiro foram dados importantes passos, como a conclusão dos dispositivos legais (o estatuto da rede, o regulamento interno e o código de ética), do planejamento estratégico, da ata de constituição da associação e a aprovação da sede. No dia 30 de janeiro de 2001 a associação foi oficialmente fundada. Em maio, houve o lançamento da rede para os fornecedores e a primeira rodada de negociações para novos entrantes. Em junho, foi dado início à expansão da rede para outras regiões do estado.

Em julho de 2001, a marca da rede foi aprovada em votação e, em 11 de dezembro, em Novo Hamburgo/RS, foi oficialmente lançada, concretizando seus objetivos e dando um novo rumo a este mercado no estado do Rio Grande do Sul. Como o primeiro presidente da rede destacou na cerimônia de lançamento, "agora não somos mais concorrentes, e sim parceiros".

De acordo com o presidente, a constituição da rede foi um marco pioneiro para os empresários do ramo de confeitarias e padarias por otimizar a forma de trabalho, buscando aumentar a competitividade e gerar condições de produção e comercialização de alimentos de qualidade. Portanto, o objetivo desta rede é alcançar resultados reais que beneficiem associados e consumidores.

## REFERENCIAL TEÓRICO

A Economia dos Custos de Transação é certamente a abordagem mais usada para a análise da cooperação empresarial. No entanto, acredita-se que redes de empresas possuem propriedades que dificilmente podem ser captadas por uma abordagem exclusivamente fundamentada na idéia de reduzir os custos. Portanto, contrasta-se a teoria dos custos de transação com a abordagem do capital social, em uma perspectiva que, embora incipiente na área da administração, parece ter repercussões cada vez maiores na literatura sobre cooperação empresarial. Nas próximas seções, 3.1 e 3.2, serão apresentadas e discutidas ambas as abordagens.

### CUSTOS DE TRANSAÇÃO

Williamson (1985) baseia-se em duas premissas centrais: racionalidade limitada e oportunismo. Sob premissas irreais, em que não existe o oportunismo e os atores possuem todas as informações num determinado momento (racionalidade perfeita), a possibilidade da transação (ou de cooperação) fracassar seria nula. Se os agentes não dispuserem de todas as informações e se o comportamento oportunista for provável, a complexidade e incerteza da situação comercial aumentam, sendo cada vez mais difícil tomar uma decisão "correta".

Além dessas premissas, os custos de transação são influenciados pela especificidade dos ativos, frequência das transações, incerteza e complexidade do ambiente, quantidade de agentes envolvidos na transação, assimetria de informações, direito contratual e condições tecnológicas. Williamson (1985, p. 30) define oportunismo como “busca de auto-interesse com astúcia” e resume este comportamento como mentir, roubar, lograr, formas sutis de enganar, revelar informação de forma distorcida ou incompleta, ofuscar e confundir. É conveniente lembrar que não são todas as pessoas que se comportam de maneira oportunista o tempo todo, mas sim algumas e em algumas vezes (WILLIAMSON, 1985).

O comportamento oportunista contribui, por sua vez, para uma maior complexidade e incerteza. Altos níveis de incerteza, especificidade de recursos, frequência de interações, direito contratual, entre outros, fazem com que a elaboração e execução de acordos contratuais sejam difíceis. Como qualquer ação tomada que não esteja prevista nos contratos pode resultar em custos de transação, pode-se distinguir três principais formas de governança para elaboração e execução de contratos de cooperação, com o menor risco de incorrer nesses custos de transação: mercado, hierarquia e formas híbridas. Formas híbridas, que são o foco deste artigo, abrangem diferentes formas de cooperação, e dentre elas, as redes empresariais.

Williamson fez uma distinção entre custos *ex-ante* e *ex-post* de transação. Ao se encaminhar para a cooperação, surgem *ex-ante* custos relacionados à procura de informações sobre possíveis parceiros e suas condições para entrar no negócio, e custos de negociação que se referem, principalmente, à intensidade e duração das negociações para, por exemplo, se redigir o contrato. *Ex-post* há custos de controle para assegurar que as condições estipuladas no contrato sejam cumpridas (datas, quantidades, qualidades, preços, segredo, propriedade industrial, entre outros), definidas como custos de adaptação. Se não forem preenchidas as cláusulas acertadas ou se as condições contextuais mudarem, os empresários podem incorrer nestes custos de adaptação. Dito de outra forma, sob a premissa de oportunismo, podem ocorrer custos de transação. Mas estes custos poderiam ser evitados se essa premissa fosse inválida ou, pelo menos, enfraquecida.

Mas a economia de custos de transação tem sido fortemente criticada na literatura acadêmica. Ghoshal e Moran (1996) analisaram e criticaram a premissa do oportunismo e a coerência interna da teoria dos custos de transação. Eles concluíram que comportamento oportunista provavelmente depende do seu contexto, não sendo somente resultado da natureza humana, mas, também, de outros fatores como as instituições, a tecnologia ou os dispositivos de controle (contrato) para reduzir o oportunismo dentro da organização. Ou seja, o controle contratual e hierárquico, principal medida para conter o oportunismo, pode ser contraproducente e pode aumentar o comportamento oportunista em uma organização.

Como apontaram Van de Ven e Walker (1984, p. 604):

(...) um elevado grau de formalização e monitoramento em relações interorganizacionais levam ao conflito e à discordância entre os participantes, pois esses lutam para manter sua autonomia organizacional face à crescente interdependência.

Os autores argumentam ainda que a crescente troca de recursos, sejam tangíveis ou intangíveis, resulta em redes compostas por membros cada vez mais semelhantes. Em decorrência dessas semelhanças, a concorrência e os conflitos tendem a aumentar. É por essa razão que as “regras do jogo” por si só não são condições suficientes para manter a rede em funcionamento.

Outra linha de argumentação, como a dos autores Zajac e Olson (1993), critica Williamson e seus discípulos, pois, estes vêem exclusivamente os custos de uma cooperação ao invés de enxergar sua potencialidade para gerar valor, principalmente através da troca de informações realizada entre os parceiros, do conhecimento compartilhado e do aprendizado assim resultante. Os autores Poppo e Zenger (2002) destacam que as relações de cooperação envolvem mais do que

contratos formais, pois estas na verdade são constituídas por repetidas trocas embebidas em relações sociais. A governança surge dos valores e processos compartilhados, e estes, sim, detêm o potencial de minimizar custos de transação, se comparados aos contratos formais. Sendo assim, encontra-se na literatura acadêmica outra abordagem para analisar a cooperação empresarial: o capital social, que será discutido na próxima seção.

## CAPITAL SOCIAL

Devido ao seu caráter multidimensional, é difícil encontrar uma única definição para capital social (PUTNAM, 1993). Mas pode-se afirmar que em relações sociais, caracterizadas por alto capital social, as pessoas conectadas possuem relações de confiança interpessoal, reciprocidade em obrigações, expectativas e normas compartilhadas, ou seja, membros de uma comunidade que dispõe de muito capital social possuem uma maior capacidade para cooperar. Nas palavras de Burt (2000, p. 3), a metáfora do capital social significa: "estruturas sociais que podem constituir um tipo de capital, o qual pode criar uma vantagem competitiva para determinados indivíduos ou grupos na perseguição dos seus objetivos".

**Evidentemente, a ênfase está mais na criação de valor do que na redução dos custos por meio das relações sociais. A complexidade e a multidimensionalidade do termo não permite aprofundar todas as suas dimensões. Dada a alta importância da troca de informações nas redes estudadas, aborda-se a seguir a relação entre intercâmbio de informação e capital social. Adema is, faz-se menção aos mecanismos sociais que podem contribuir para coesão e a governabilidade das redes.**

**Koka e Prescott (2002) identificaram três dimensões informacionais do capital social: volume de informações, diversidade de informações e riqueza de informações ("Information richness").** A primeira dimensão reflete a quantidade de vínculos de cada empresa pertencente à rede. Quanto mais vínculos uma empresa tiver, mais rápido será o acesso a uma maior quantidade de informações, cuja veracidade pode ser confirmada com mais facilidade. O "capital" decorrente dessas relações consiste, então, na redução do tempo necessário para a coleta e validação das informações. A segunda dimensão, a diversidade, diz respeito às características dos parceiros. Mais informações diversas podem trazer mais oportunidades à aprendizagem, à geração de novos conhecimentos e aos negócios. A terceira dimensão, a riqueza de informação, reflete a experiência de uma empresa em gerir as relações com parceiros e pode, portanto, contribuir para a solução de problemas comuns.

Uma larga experiência em arranjos cooperativos pode ajudar a internalizar o saber sobre como realizar estes acordos com sucesso. A riqueza de informação é tanto maior quanto mais experiências forem compartilhadas entre os parceiros, já que eles se conhecem, possuem uma linguagem comum e sabem interpretar corretamente o comportamento uns dos outros. Além disso, a riqueza de informação contribui para uma "orientação positiva, mais do que somente evitar o oportunismo" e está relacionada com o alto grau de confiança entre os parceiros (KOKA e PRESCOTT, 2002, p. 801).

Nahapiet e Ghoshal (1998) distinguiram as dimensões estruturais, relacionais e cognitivas do capital social. A dimensão estrutural se refere à existência ou ausência de vínculos entre os membros de um certo grupo de referência (a sociedade, as comunidades e as organizações). As dimensões relacional e cognitiva ajudam a qualificar essas relações. As relações pessoais desenvolvidas, dado um histórico de interações, podem resultar em relações de confiança, obrigações recíprocas, normas e identificação mútua. A dimensão cognitiva diz respeito às "representações compartilhadas e interpretações e sistemas de significados" dentre as pessoas participantes do grupo (NAHAPIET e GHOSHAL, 1998, p. 248). Sendo assim, as duas contribuições citadas se complementam, pois as dimensões relacional e cognitiva podem explicar a riqueza de informações, enquanto a dimensão estrutural pode explicar o volume e a diversidade de informações.

Jones, Hesterly e Borgatti (1997) examinaram quatro "mecanismos sociais" para a governança de redes:

O primeiro mecanismo estudado diz respeito ao número de integrantes de uma rede. Quanto menor esse número, mais fácil será conter o oportunismo, e são três as razões dadas para esse argumento<sup>2</sup>. Em primeiro lugar, redes pequenas facilitam mais interações entre seus membros, ou seja, usando o termo exato, o imbricamento estrutural é maior. Quanto mais interações tiverem, mais rápido corre a notícia sobre o grau de fidedignidade dos membros. Em uma grande rede, no entanto, os vínculos entre membros distantes podem ser muito mais fracos em termos de frequência e profundidade e, dessa forma, o controle social seria mais difícil. Segundo, a diversidade de expectativas e habilidades também é menor em redes menores, fazendo com que o ajustamento mútuo e a busca de objetivos e estratégias comuns aconteçam mais rápido, e ainda envolvendo menores custos de coordenação, pois, interesses, objetivos e estratégias comuns reduzem os incentivos para o comportamento oportunista. E terceiro, em redes pequenas, a expectativa de interagir frequentemente e intensamente com os mesmos membros da rede no futuro também é maior e, portanto, a propensão de cooperar é maior e o oportunismo é menor.

O segundo mecanismo mencionado por Jones, Hesterly e Borgatti (1997) se refere à criação de um “sistema de valores e premissas amplamente compartilhadas” dentro da rede (*macroculture*). Os autores recomendam fomentar a socialização entre os membros, por exemplo, aproveitando boletins ou eventos para difundir normas e valores comuns. A criação de premissas, normas e valores comuns podem reduzir os custos de coordenação. Entretanto, a criação de uma cultura macro pode demorar muitos anos, conforme Jones, Hesterly e Borgatti (1997, p. 931): “estabelecer compreensões compartilhadas, rotinas e convenções para tarefas complexas pode demorar décadas, quanto maior for a diversidade das empresas associadas”.

O terceiro mecanismo apontado por Jones, Hesterly e Borgatti (1997, p. 931) se refere a sanções coletivas que “envolvem membros do grupo punindo outros membros que violam normas, valores e objetivos do grupo, passando de rumores até a expulsão”. São essas sanções que aumentam o custo do comportamento oportunista e reduzem os custos de monitoramento dentro da rede.

Finalmente, esses autores fazem referência à reputação dos associados como o quarto mecanismo que permite aumentar a confiabilidade das trocas na rede. A reputação dos integrantes da rede se define ao longo do trabalho conjunto, expondo quem possui habilidades ou conhecimentos que podem ser aproveitados pelos demais. Além disso, a reputação define se um associado é suficientemente fiel ou confiável para trocar informações ou conduzir projeto conjunto. A interação entre os quatro “mecanismos sociais” os reforça mutuamente e, conjuntamente, eles são considerados propícios para reduzir os custos de coordenação e limitar o comportamento oportunista.

Mas em contraste com os autores que somente enfatizam a importância do capital social e da confiança, Bachmann (2001, p. 351) argumenta que confiança e poder podem ser vistos tanto como alternativos quanto complementos, de acordo com o ambiente institucional. Confiança e poder podem ter uma relação “dialética” e desempenhar a mesma função social, ou seja, coordenar relações interempresariais criando controle social. Ora, podem existir ambientes institucionais nos quais o ato de confiar no parceiro implica em um risco demasiado alto e, portanto, relações baseadas em poder passam a ser mais viáveis e propícias à criação de confiança.

<sup>2</sup> Essencialmente, esse argumento se baseia na teoria de Olson (1999, p. 28) que aponta: *O indivíduo membro da grande organização típica está em uma posição análoga à da empresa em um mercado perfeitamente competitivo, ou ao do contribuinte em um Estado: seus esforços individuais não terão um efeito sensível sobre a situação de sua organização, e ele poderá desfrutar de quaisquer vantagens obtidas pelos outros quer tenha ou não colaborado com o grupo. Ou seja, uma grande rede reduz os incentivos para contribuir ao empreendimento comum para atores que baseiam suas ações exclusivamente na escolha racional. Conseqüentemente, os benefícios tendem a cair, pois “quanto maior o grupo, mais longe ele ficará de atingir o ponto ótimo de obtenção do benefício coletivo e menos provável será que ele aja para obter até mesmo uma quantidade mínima desse benefício. Em síntese, quanto maior for o grupo, menos ele promoverá seus interesses comuns” (Olson, 1999, p. 48). Como o sucesso da rede é atrelado à sua capacidade de gerar benefícios para seus associados, a expansão da rede levaria ao seu fracasso.*



Segundo Park (1996), a crença na confiança e na reciprocidade, como instrumentos para a manutenção da estabilidade da rede, leva em conta premissas que podem não se adaptar a ambientes em transformação. O autor afirma que esta crença pode estar relacionada ao estudo de organizações sem fins lucrativos, o que compromete a sua aplicação em redes de PMES, sujeitas à competição nos mercados onde atuam.

Face à exposição de ambas correntes teóricas e suas respectivas críticas, o presente trabalho se baseia na premissa que governança contratual, ou teoria dos custos de transação de Williamson (1985), e governança relacional, mediante a criação de capital social, não são substitutas, mas sim complementares, e o primeiro suporte empírico para essa proposição foi apresentado por Poppo e Zenger (2002). Os autores confirmaram em suas pesquisas, que os contratos bem elaborados restringem as oportunidades para o surgimento do comportamento oportunista, quando os conflitos internos começam a minar as relações entre os parceiros. Ou seja, os contratos dão suporte técnico às relações de governança relacional. Entretanto, os contratos não garantem a intenção da continuidade da parceria, da confiança, do espírito de solidariedade e do bilateralismo, quando crescem os conflitos advindos de mudanças repentinas tanto no ambiente organizacional, como institucional ou do mercado. Então surgem as relações de governança relacional que complementam estas limitações de adaptação dos contratos, estimulando a continuidade da parceria e da confiança mútua, na expectativa por resultados favoráveis para ambos os parceiros.

## O PROBLEMA: MASSA CRÍTICA VS. CAPITAL SOCIAL

O objetivo primário da rede estudada é econômico, isto é, baixar os custos de produção e aumentar as vendas, a fim de incrementar a renda líquida de cada associado. No entanto, a rede somente consegue essas vantagens se várias condições forem preenchidas. E esta tarefa não é fácil, porque as condições mais importantes parecem ser interdependentes.

Dado que o principal foco das estratégias que visam à redução do custo baseia-se em compras, produção e marketing conjuntos, a principal condição para o sucesso consiste em atingir um número mínimo de associados, denominado massa crítica. Um fornecedor de suprimentos somente vai conceder um preço suficientemente atrativo para todos os membros se o volume total do pedido o permitir. Como é visto com frequência, um fornecedor oferece preços diferenciados para seus melhores clientes e, sendo assim, a rede deveria conseguir preços baixos. Entretanto, isso nem sempre acontece, e para os afiliados só resta a justificativa de que a rede permite conseguir um preço médio menor para todos os insumos. Ou seja, como destacou o presidente da rede pesquisada, “às vezes não é bom estar dentro da rede, mas sempre é pior estar fora dela”.

O problema dos preços diferenciados abre as portas para o comportamento oportunista, pois os membros podem comprar somente aqueles insumos por meio da rede para os quais eles não conseguem preços melhores. E nos outros produtos em que eles conseguem preços mais baixos, eles os compram fora da rede. É importante notar que os principais fornecedores da rede formam um oligopólio e naturalmente não têm interesse que os seus clientes se organizem para melhorar seu poder de negociação. Ao contrário, foram identificadas várias tentativas de um grupo de fornecedores para desestabilizar a rede, por meio de uma política comercial diferenciada. Desta forma, a rede não será bem sucedida, pois não conseguirá a volume máximo de compras. Além disso, o oportunismo mina a confiança entre os membros de tal forma que nunca será possível realizar um salto qualitativo para ampliar a cooperação a outras atividades funcionais mais sensíveis, e muito menos atingir as vantagens secundárias de um acordo cooperativo: o acesso e a troca de informações, a geração de conhecimento e a aprendizagem.

Na rede pesquisada foi criada uma comissão que vigia o cumprimento do código de ética pelos seus membros. Caso um empresário se comporte de forma desleal ou oportunista, o presidente pode excluí-lo da rede, o que já aconteceu com quatro empresas durante os dois primeiros anos de existência da rede. Porém, cláusulas contratuais nem sempre são suficientes. Apesar das sanções já decretadas, e apesar de todos os 34 membros da rede “pensarem em rede”, segundo a diretoria, aproximadamente 30% deles ainda não “agem em rede” e 20% “têm problemas de fidelidade”. Ou seja, em alguns casos, “há uma diferença entre o discurso e a ação” dos associados. O problema é de tal importância que o presidente considera prioritário aumentar a fidelidade dos membros e criar uma união entre eles. É importante notar que esse problema tem que ser solucionado antes da expansão da rede, caso contrário, segundo a diretoria, “os problemas existentes somente seriam multiplicados com a vinda de novos associados”.

Uma outra condição necessária para que uma rede ampliada seja bem sucedida é o conhecimento técnico-administrativo. Realizar um contrato com um grande fornecedor requer, entre outras coisas, assessoria jurídica. Em regiões distantes, o acesso a tal assessoria pode ser difícil e, na maioria dos casos, ela pode ser também onerosa. Por conseguinte, o acesso a serviços de assessoria satisfatórios já pressupõe uma massa crítica de afiliados que permite bancar esses custos por meio das mensalidades ou outras formas de contribuição.

Conforme o consultor para expansão da rede, as dificuldades relativas à gestão dos contratos de fornecimento podem também ser vencidas com o aumento da massa crítica. Os membros da diretoria são também empresários que dividem seu tempo disponível entre o trabalho nas suas empresas e o na diretoria da rede. Ou seja, para que se tenha um corpo de diretores que possa trabalhar na expansão das relações de fornecimento do grupo todo, e também na administração geral do grupo, é necessário que se tenha, conforme o consultor, em torno de 30 empresas para o início da rede, e que se possa contar com um grupo de no mínimo 20 empresários para dividir todas as tarefas relativas à gestão da rede de forma mais equilibrada entre os parceiros.

A rede pesquisada conta, hoje, com um pequeno grupo de diretores, mas que, segundo um dos consultores, é pequeno, faltando “material humano para trabalhar”. Segundo o consultor, “a saída para esta rede é fazer caixa, repor esta falta terceirizando serviços para expandir a rede e assim remunerar seus diretores, o que poderia atrair novos membros à diretoria”. A carência de uma equipe especializada e de pessoas para trabalhar prejudica a negociação de produtos, tão necessária para os parceiros. Uma alternativa já levantada seria uma parceria com outra rede de mini-mercados que já possui parcerias com fábricas de biscoitos e geléias e que poderiam ser estendidas à rede de padarias e confeitarias pesquisada. Mas até o presente momento, devido à escassez de pessoal para negociação, esta parceria não foi feita. O consultor comparou com outra rede que foi lançada recentemente e que começou com um grupo de aproximadamente 60 empresas, sendo que para a gestão da mesma foi formado um grupo de 30 empresários. Desta forma, segundo o consultor, “é possível facilitar a administração da rede, dada a possibilidade de dividir as tarefas inerentes à direção”.

Outro ponto chave é a fidelidade à rede, cujos dispositivos legais para a fiscalização dos associados são extremamente importantes, segundo os consultores e o presidente. É necessário que os fornecedores entreguem relatórios periódicos à diretoria para informar quem está comprando, possibilitando assim o rastreamento dos associados. Como exemplo, o consultor destacou outra rede, de farmácias, que já excluiu mais de sessenta empresas. Segundo ele, nesta rede existem “supervisores pagos que fazem não só a fiscalização, mas também alguns serviços de assessoria aos empresários”, e assim são bem recebidos, pois os associados sabem que “estes supervisores estão lá para ajudar”. Mas tal fiscalização também exige “material humano” ou condições financeiras para a terceirização, o que recai no problema de falta de “massa crítica” da rede de padarias e confeitarias estudada.

O aumento das vendas das empresas associadas requer maior visibilidade para o público, e a criação de material de propaganda e a realização de campanhas de publicidade são medidas que podem aumentar essa visibilidade. Porém, uma campa-

nha de publicidade somente é possível quando a rede dispõe de recursos financeiros próprios. Novamente, a rede se defronta com uma restrição, resultado do tamanho limitado da rede. De acordo com o seu presidente, seria necessário incrementar consideravelmente o número de associados para poder bancar os custos de uma campanha de marketing. Também é necessário, de acordo com seu consultor, material publicitário para propagar produtos em comum entre os empresários e, assim, via padronização de algumas receitas divulgadas, facilitar a compra de insumos.

Ou seja, pode-se resumir que há duas condições fundamentais para o sucesso da rede, que estão estreitamente entrelaçadas: a criação de capital social dentro da rede e a expansão da rede, sendo ainda que a expansão vem acompanhada pelo aumento de capital social. No entanto, a criação de capital social e, principalmente, a redução do oportunismo em uma grande rede são provavelmente mais difíceis do que em uma pequena. Portanto, identificou-se o seguinte problema de pesquisa:

**Problema:** É possível aumentar o tamanho da rede sem que se multiplique o comportamento oportunista e sem que os custos de coordenação superem as vantagens da rede?

Evidentemente existe uma contradição entre a necessidade de se aumentar o tamanho da rede analisada e o perigo de se gerar condições propensas ao comportamento oportunista. O primeiro e principal mecanismo social, ou seja, o número limitado de associados (JONES, HESTERLY e BORGATTI, 1997), não pode ser posto em prática na rede estudada (e em outras com características semelhantes). Seguindo a lógica do modelo, a violação do primeiro mecanismo pode, eventualmente, comprometer o funcionamento dos outros mecanismos. A “cultura macro” (o segundo mecanismo), por exemplo, pode se desgastar, porque um maior número de associados, provavelmente, leva a uma maior diversidade dentro da rede. Além disso, em uma grande rede, é provável que infrações do regulamento e do código de ética já não possam ser identificadas. E, finalmente, será difícil criar condições nas quais todos saibam sobre a reputação dos demais associados. Mas, partindo da premissa que a expansão da rede é indispensável, uma estratégia pode ser atacar em duas frentes, que serão abordadas na seção 6.

O método de pesquisa, que será abordado na próxima seção 5, descreve como foi realizado este trabalho.

## MÉTODO

Diferentemente de redes especializadas em somente uma atividade, a maior amplitude funcional dessa rede de padarias (compras, comercialização, marketing, produção, logística e desenvolvimento de produto) influenciou a sua escolha para este estudo de caso. Seguindo as considerações metodológicas de Yin (2001), nessa rede foram conduzidas nove entrevistas em profundidade ao longo de seis meses. Foram entrevistados dois membros da diretoria, três sócios da rede e dois consultores, sendo que o primeiro trabalhou na fase inicial de estruturação da rede, etapa esta já concluída, e o segundo vem trabalhando na fase atual de expansão da mesma.

Para uma aproximação inicial, foi utilizado um roteiro que está sendo aplicado por um grupo de pesquisa da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, no âmbito de um programa de pós-graduação, cujos participantes estão analisando oito redes no estado. Por meio da primeira entrevista com o presidente da rede de padarias e com base em estudos bibliográficos relacionados sobre governança de redes, identificou-se o problema de pesquisa (seção 4). Conseqüentemente, aprofundaram-se as questões específicas relativas ao problema de pesquisa deste trabalho, que transcendem o alcance do roteiro padronizado. A análise do conjunto dos dados levantados permitiu identificar oito fatores que podem constituir uma possível solução desse problema. Esses fatores formam o esquema analítico proposto na seção 6, de acordo com as recomendações de Eisenhardt (1989), fazendo-se a comparação desses fatores com evidências da literatura acadêmica existente para a formulação do esquema analítico.

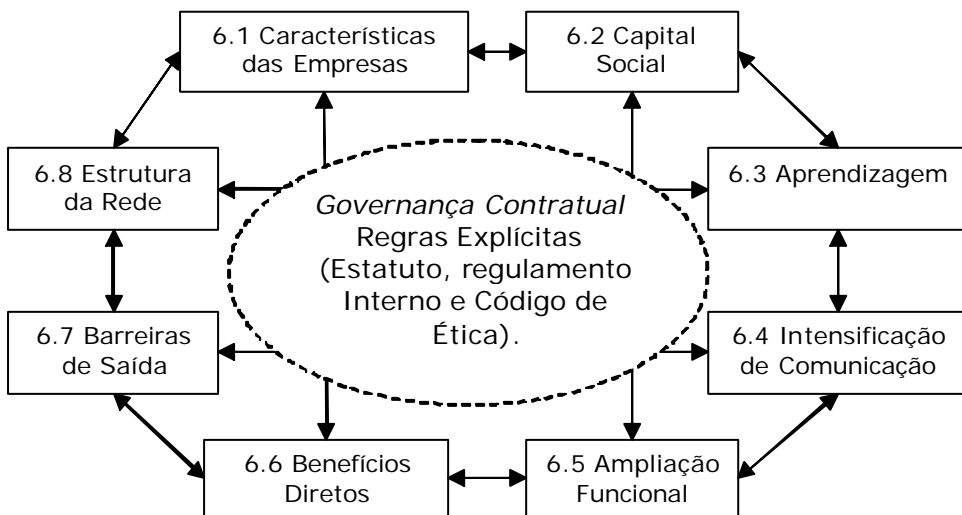
Foram visitados três estabelecimentos da rede: a sede administrativa, que funciona também como centro de compras, e duas padarias e confeitarias dos associados. Foram consultados os documentos internos e o material publicitário da rede. Dentre os documentos internos, destacam-se o estatuto, o regulamento interno e o código de ética, sendo estes o referencial jurídico utilizado neste trabalho. A análise desses documentos acrescentou informações indispensáveis para a compreensão dos mecanismos que visam a fomentar a cooperação entre os associados. Quase todas as entrevistas foram realizadas por dois pesquisadores e compararam-se as visões do caso em discussões após cada entrevista. Além disso, uma versão preliminar deste artigo foi apresentada aos consultores e à diretoria da rede com a finalidade de verificar a veracidade do conteúdo e a qualidade do esquema analítico proposto.

Informações complementares foram obtidas mediante reuniões com presidentes, consultores e associados de outras redes, bem como com representantes da SEDAI. Além disso, a troca de informações dentro do grupo de pesquisa ajudou a contextualizar e confirmar algumas informações obtidas nas entrevistas deste estudo de caso. Acredita-se que esta forma de triangulação dos dados permite validar a pesquisa realizada. Essa forma de corroboração de informações apresenta uma incipiente validade externa dos resultados. No entanto, os resultados ainda não podem ser generalizados dados às características específicas da rede sob análise.

## DESCORTINANDO UMA SOLUÇÃO

Esta estratégia é composta por oito fatores (Figura 1) que relacionam as condições sob as quais uma rede pode ser expandida. As recomendações discutidas a seguir baseiam-se tanto em considerações teóricas quanto em experiências e projetos da rede estudada. Diferentemente das razões teóricas apresentadas nas seções anteriores, será argumentado que a restrição do número de membros não é um critério necessário para a governança de redes se um conjunto de condições estiver preenchido, isto é, um conjunto de condições que compense os efeitos contraproducentes das grandes redes.

Figura 1: Condições para a Expansão da Rede



Fonte - elaborada pelos autores

A consolidação da rede (seção 6.1) constitui a base para sua futura expansão, pois visa a atingir o objetivo de criação de um organismo que funcione bem administrativamente. A consolidação administrativa constitui um conhecimento acumulado dentro da rede que cria a base para as sanções contra o comportamento oportunista e facilita o monitoramento dos associados. Na rede sob estudo foram implementados dispositivos legais que visam a criar uma base comum para as sanções. Estes dispositivos são o estatuto da rede, o regulamento interno, o código de ética e, ainda, uma comissão de ética que vigia o cumprimento das regras.

Com o objetivo de se criarem relações recíprocas, foram especificadas regras que visam a estimular a assistência mútua entre os associados (por exemplo, “prestando colaboração, apoio e assistência às associadas que delas necessitam...”) e que se desdobram nas relações de confiança e de reciprocidade, o que é denominado “capital social” (seção 6.2). Estas relações sociais favorecem a aprendizagem em rede (seção 6.3), que será facilitada com a adoção de mecanismos que possam intensificar a comunicação interna (seção 6.4). A ampliação funcional (seção 6.5) e o alcance dos objetivos diretos da cooperação (seção 6.6) também são possíveis com a expansão da rede. Mas, para tanto, algumas barreiras de saída devem ser criadas (seção 6.7), além da observação e do direcionamento da estrutura interna (seção 6.8) resultante da expansão da rede.

Sendo assim, as seções a seguir se referem aos oito fatores do esquema analítico representado na figura 1, que visam a complementar a base formal e contratual da rede.

## CARACTERÍSTICAS DAS EMPRESAS ASSOCIADAS

Para consolidar a rede foram introduzidos alguns critérios de avaliação de novos candidatos, sendo esses critérios resultado da própria experiência anterior da rede. Trata-se, então, de critérios que visam a homogeneizar a rede em termos de ética, poder e criação de uma identidade comum. Conforme se pode derivar das contribuições de Nahapiet e Ghoshal (1998), a identidade comum e identificação mútua são elementos das dimensões relacional e cognitiva do capital social.

Com a finalidade de evitar que alguns associados tenham um poder excessivo dentro da rede, foi introduzida uma renda máxima. Da mesma forma, uma renda mínima é necessária, pois, mais de 10 antigos associados já tiveram que sair da rede pela sua incapacidade de honrar compromissos como, por exemplo, o pagamento da mensalidade. Outros critérios de admissão, além da renda mínima, incluem o comportamento ético, o cumprimento de compromissos financeiros e tributários no passado, a apresentação e as condições de funcionamento da padaria/confeitaria e o histórico de vendas.

Pertencer a um grupo de empresas com o mesmo perfil e os mesmos problemas pode conceder aos empresários mais segurança, principalmente em regiões economicamente pouco desenvolvidas ou em situações complexas, marcadas por alta incerteza econômica ou tecnológica. A rede permite proteção contra a concorrência e facilita a integração entre seus membros. É a identificação mútua entre os que estão lidando com os mesmos problemas o que ajuda a encontrar mais do que segurança emocional. Ela provê a base para outras vantagens, como trocar informações ou realizar negócios em conjunto.

Por outro lado, alguns riscos podem surgir quando o perfil das empresas associadas é muito próximo, comprometendo a troca de informações e a aprendizagem. Além disso, os critérios de seleção estritos demais podem gerar altos custos de seleção, administração e fiscalização dos associados. Estes riscos precisam ser observados e cuidadosamente administrados para que os ganhos provenientes da rede não sejam minimizados.

Mas contornados os riscos, vislumbra-se um tipo denexo nos critérios que visam a homogeneizar a rede em termos de ética, poder e criação de uma identidade comum, o que permite, com base em contratos formais, gerar capital social, que será discutido na próxima seção.

Uma vez atingido um determinado nível de capital social, dá-se origem à dinâmica evolucionária da rede. Segundo Powell, Koput e Smith-Doerr (1996, p.118):

A criação do conhecimento ocorre no contexto de uma comunidade fluida e evolucionária, mais do que estática. A organização canônica formal, com a sua rigidez burocrática, é um veículo deficiente para aprendizagem.

Na rede estudada, existem dois núcleos regionais com níveis de capital social diferentes. No núcleo localizado no interior do estado do RS, o capital social é maior do que no núcleo localizado na região metropolitana de Porto Alegre. No interior, a rede também é mais evoluída em termos de marketing e ajuda mútua.

Ademais, o consultor de expansão destacou que o nível de instrução bem como a mentalidade avessa a mudanças dificultou a união. Conforme o consultor, outras iniciativas de redes na região metropolitana, por exemplo, de produção de sapatos, têm enfrentado severas dificuldades devido à falta de capital social inicial à sua formação. Mesmo assim, a experiência dos dois primeiros anos mostrou que a rede de padarias conseguiu incrementar o capital social e, portanto, gerar um número considerável de contatos periódicos e estáveis, maior intensidade na troca de informações relevantes, aumento da confiança, das obrigações recíprocas e uma visão compartilhada do futuro.

O presidente da rede apontou que o papel do centro universitário, contratado pela SEDA para agir como catalisador do processo, foi fundamental. Segundo o presidente, "a universidade transmite confiança", enquanto uma iniciativa exclusivamente estatal dificilmente teria sido bem-sucedida. Ainda segundo, o presidente, "se o Estado resolvesse constituir uma rede neste setor ele teria enormes dificuldades, tantas que provavelmente não conseguiria". Essa falta de confiança no estado pode estar ligada à percepção deste somente como arrecadador de impostos, e o processo de criação do capital social na rede depende também da confiança na instituição gestora.

E a aprendizagem em rede parece ter sido crucial, de acordo com a avaliação positiva dessa experiência pelos empresários entrevistados, para a continuidade do acordo cooperativo. O tema aprendizagem será objeto de discussão da próxima seção.

## APRENDIZAGEM EM REDE

A participação na rede permite ao empresário acumular habilidades e conhecimentos valiosos para a melhoria da sua empresa, além da experiência na gestão de acordos de cooperação empresarial. De fato, representantes de diferentes redes, ouvidos no decorrer dessa pesquisa, enfatizaram que a troca de informação representa um dos maiores benefícios. Um dos consultores destacou a troca de informações sobre oportunidades de negócios, a gestão do próprio negócio, a melhoria da higiene e o desenvolvimento de novos produtos como os benefícios diretos desta troca.

E o acesso privilegiado a informações, conhecimentos e oportunidades de negócio alimenta também os objetivos financeiros. Por exemplo, a troca de receitas pode melhorar os produtos e aumentar as vendas ao longo do tempo. Uma dica sobre matérias-primas mais baratas ou mais adequadas para um certo produto pode influenciar tanto os custos quanto a qualidade dos produtos. As "sessões de degustação", já realizadas na rede estudada, permitem *feedback* rápido de um grupo de pessoas especializadas. Segundo os empresários, alterações mínimas nas receitas fazem a diferença e ajudam a melhorar a qualidade e a competitividade dos produtos, principalmente os de confeitaria, onde se encon-

tram os produtos com maior valor agregado. A rede ainda pode oferecer cursos de capacitação aos seus empresários, sendo que dificilmente estes cursos seriam acessíveis para pequenas empresas isoladas e com baixo faturamento.

A troca de informações constitui uma das principais vantagens de redes empresariais. Como foi assinalado na revisão teórica, o capital social de uma rede de empresas está intimamente relacionado a dimensões informacionais (KOKA e PRESCOTT, 2002). Percebe-se que a confiança dentro da rede é o que possibilita criar um ambiente que facilita a troca de informações, ou, como afirma um dos empresários entrevistados, “entre nós hoje não há segredo, mas antes era mais difícil perguntar”.

De fato, alguns membros da rede ressaltaram que a aprendizagem mútua, por meio da troca de informações, pode ser ainda mais importante do que os benefícios financeiros. A consciência de que “sempre se está aprendendo” constitui o elo mais forte que une os participantes da rede. Um associado da rede afirmou que a frequência nas reuniões do grupo se deve, em grande parte, às oportunidades de troca de informações e aprendizagem. No limite, as oportunidades para aprender criam incentivos para cooperar. Ou seja, pode-se confirmar que o aumento do capital social está relacionado ao aumento da riqueza de informações. Segundo os entrevistados, a expansão da rede pode aumentar ainda mais as oportunidades para troca de informações e aprendizagem, pois novos membros trazem novas informações.

Mas alguns riscos podem advir desta maior abertura como: empresas com características semelhantes (item 6.1), que podem comprometer o processo de aprendizagem por *single-loop* e *double-loop* de Argyris (1976). Empresas com o mesmo perfil podem, no máximo, permitem *single-loop*. *Double-loop*, no entanto, requer associados com visões distintas que questionem a situação atual, e a falta desta visão crítica pode obstruir o avanço rápido da rede.

Por outro lado, a expansão da rede pode compensar o efeito assinalado por Van de Ven e Walker (1984), isto é, a crescente semelhança dos membros e os conflitos daí decorrentes. Usando os termos de Koka e Prescott (2002, p. 800), “isto (a expansão) viabiliza a diversidade de informações na rede”. A expansão parte do princípio que realmente aconteça um maior intercâmbio de informações, o que pode ser viabilizado por ações de incentivo a comunicação, tópico que será discutido na próxima seção.

## COMUNICAÇÃO E INFORMATIZAÇÃO

A informatização da rede pode facilitar a troca e o processamento de informações e o primeiro passo consiste na automatização dos pedidos de compra. Desta forma, a rede se torna mais ágil frente aos seus fornecedores. Além disso, o monitoramento das compras de cada um dos membros se realiza de maneira mais eficiente, pois esta tarefa requer bastante tempo, sobretudo quando a rede começar a crescer.

Uma terceira vantagem da informatização da rede consiste no aumento da comunicação entre os associados, por exemplo, por meio da criação de listas de discussão e de boletins de divulgação interna. Conseqüentemente, a ampliação da rede não levaria necessariamente à redução de contatos ou vínculos, pois o uso intensivo de circulares pode levar a convergências de expectativas e contribuir de forma mais rápida à criação de uma cultura comum (seção 6.2). Assim é possível reduzir o custo de coordenação da rede, e a coordenação eficiente é pré-condição para a ampliação funcional da rede.

Mas pelo menos um risco pode ser detectado no que tange a informatização: nem todos os associados possuem o mesmo interesse em trabalhar com computadores, e este fato pode dificultar a estratégia de aumento da comunicação e informatização para viabilizar a ampliação funcional, tópico que será abordado na próxima seção.

## AMPLIAÇÃO FUNCIONAL DA REDE E EXPECTATIVAS FUTURAS

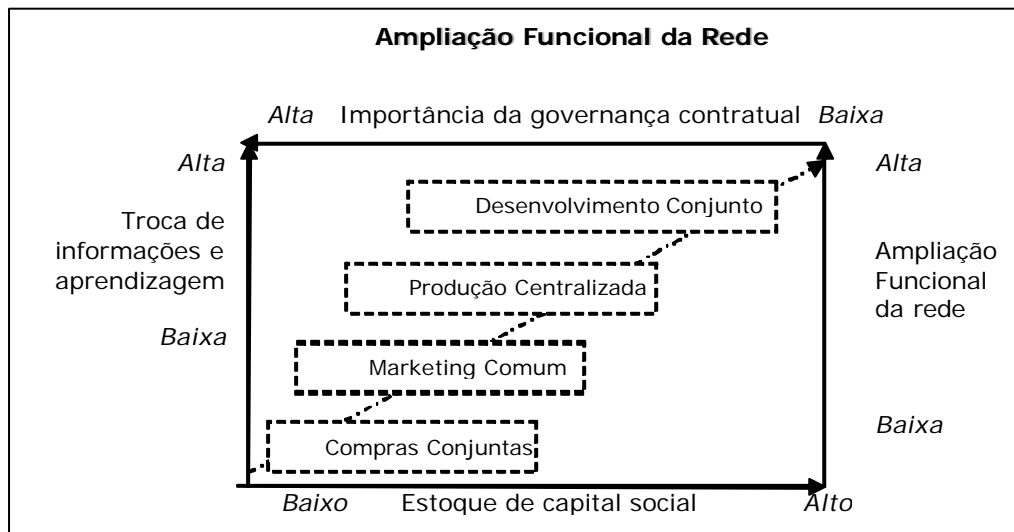
Uma das principais decisões estratégicas diz respeito às atividades da cadeia de valor nas quais cooperam as empresas que participam na rede. As compras e vendas conjuntas, a especialização na produção e o desenvolvimento de novos produtos são alguns dos projetos em discussão que podem aprofundar a rede em termos funcionais. Na área de vendas, a adoção de um *layout* comum a todas as padarias, campanhas de marketing, comercialização de determinados produtos em toda a rede e a ampliação do portfólio de produtos são exemplos de algumas medidas que visam a aumentar as vendas.

Ainda, cogita-se centralizar e especializar a produção de determinados produtos para padronizar as receitas e aumentar a escala de compra de determinados insumos. Dessa forma, se reduzem os custos unitários de cada produto e se pode, ainda, melhorar e estabilizar a qualidade em todas as empresas, com a produção centralizada dos produtos mais vendidos.

Além disso, existe o projeto de se criar uma “cozinha modelo”, um tipo de “centro de pesquisa e desenvolvimento” na sede da rede cuja missão consiste em desenvolver novos produtos. A rede permite investir em equipamentos caros para a produção conjunta, pois os altos investimentos, outrora inviáveis para empresas familiares individuais, agora podem ser compartilhados.

A tesouraria da rede acredita poder levantar financiamento externo para alguns desses projetos. Alternativamente, a rede poderia adotar um sistema de financiamento interno, com contribuições mensais para um fundo comum de investimentos. Trata-se de mais um mecanismo que somente pode ser utilizado em comunidades com grande nível de confiança. Como indica a figura 2, a ampliação funcional implica em maior riqueza de informações trocadas.

**Figura 2: Ampliação Funcional da Rede, Capital Social e Governança Contratual**



Fonte - elaborada pelos autores.

Quanto mais funções estiverem compartilhadas, maiores as oportunidades para aprender. E essa aprendizagem e riqueza das informações implicam, por sua vez, um maior nível de capital social, pois, a interdependência cresce e a maior intensidade de contatos em rede viabiliza as relações de confiança. Em decorrên-



cia dessa evolução, a importância da governança<sup>3</sup> contratual ou formal tende a diminuir. Expectativas de negócios futuros podem promover mais incentivos para a colaboração com os demais, criando vínculos de reciprocidade entre os associados. Enquanto estes têm a perspectiva de que podem ganhar ainda mais quanto mais tempo colaborarem com os demais, é provável que os vínculos entre eles se fortaleçam.

Mas um risco detectado é: a ampliação funcional pode levar a maior complexidade da rede. Se várias funções reunidas em uma única empresa já é um fato bastante complexo, uma situação na qual várias funções estão reunidas em uma rede com muitos associados, pode explodir e potencializar a complexidade interna. E esta complexidade pode gerar altos custos de coordenação, exigências elevadas para gestão e ineficiências advindas dos conflitos internos que podem surgir. Ou seja, esta complexidade interna deve ser também administrada para eliminar os riscos oferecidos pela ampliação interna, pois esta viabiliza vantagens relacionadas a maior diversidade de atuações da rede. E ao longo do tempo, se sobrepõem cada vez mais outros benefícios advindos da diversidade, inclusive os benefícios diretos, que serão abordados na próxima seção.

## GERAÇÃO DE BENEFÍCIOS DIRETOS

A geração de benefícios diretos, diferentemente dos indiretos (seções 6.2, 6.3 e 6.4) é indispensável, tanto para a sustentação da rede quanto para atrair novos associados. O candidato à afiliação em uma rede busca, em primeiro lugar, o seu benefício material ou monetário, isto é, uma possível redução dos seus custos e o aumento da sua renda, baixando o nível de risco ou, se não for possível, mantendo-o proporcional ao ganho esperado.

São esses resultados, ou benefícios diretos, que permitem atrair novos associados, convencendo-os a participar da rede. Além disso, estes resultados levam a um tipo de consolidação cultural da rede, pois, uma identidade comum é formada por meio da coesão entre os empresários associados. É essa união que constitui o fundamento para sanções sociais frente a novos associados que possam cometer infrações.

Quanto à sustentação da rede, a geração de resultados diretos é indispensável para compensar as desvantagens que a cooperação implica para cada um dos empresários. E as principais se referem a dois tipos de sacrifícios: a perda de autonomia em função de compromissos assumidos dentro da rede e o tempo necessário para se organizar dentro do grupo. Relacionado à perda de autonomia está o medo de ser vítima do comportamento oportunista dos outros. Como cada membro que participa da rede vai ter que “investir” algo (conhecimento, informações, contatos, contribuições pecuniárias, liberdade de tomar decisões), ele teme, ao mesmo tempo, que os demais se beneficiem sem retribuir nada. A perda de autonomia pode, na pior das hipóteses, criar uma certa inflexibilidade frente às mudanças no ambiente operacional de uma empresa.

Segundo um dos consultores, para a expansão é necessário que a diretoria da rede faça seu “dever de casa”, ou seja, a rede cresça de forma ordenada. Devem ser criados determinados padrões de vestuário, programação visual dos produtos e das lojas, com o *layout* externo e interno, além das já mencionadas campanhas de marketing. Outro ponto importante segundo o consultor, que deve ser considerado durante a expansão, é que a rede não pode crescer muito rapidamente. Ele usou como exemplo uma das maiores redes do estado do Rio Grande

<sup>3</sup> O conceito de governança em rede utilizado é de Jones, Hesterly, e Borgatti (1997), p. 914: *Governança em rede envolve um selecionado, repetitivo e estruturado conjunto de firmas autônomas (ou agências sem fins lucrativos) envolvidos em criar produtos ou serviços baseados em contratos implícitos ou abertos, para adaptar as contingências de mercado e coordenar e salvaguardar as trocas dentro da rede. Desta forma, estes contratos são socialmente – e não legalmente – firmados.*

do Sul, uma rede de farmácias já consolidada, que durante o primeiro ano não admitiu nenhum novo entrante para justamente fazer o “dever de casa”, ou seja, de acertar seus regulamentos internos, dispositivos para sanções legais e marketing. Segundo ele “a mídia tanto conquista o consumidor, como também mostra os resultados da parceria e assim conquista os novos entrantes”.

E isso se tem atingido nos últimos dois anos, pois “no começo apresentávamos apenas uma idéia, mas agora já podemos apresentar resultados”. E estes resultados mencionados pelo empresário entrevistado são, principalmente, a estrutura administrativa, a marca registrada, os ganhos em faturamento de aproximadamente 20%, além das reduções em custos, maior estabilidade em relação aos fornecedores (já se realizam contratos com prazos de pagamento de até 90 dias), o aperfeiçoamento e criação de novos produtos, cursos de capacitação, assessoria jurídica e melhorias na organização interna de cada empresa. São esses resultados que fazem com que as pessoas acreditem na ação comum e tenham expectativas positivas com a cooperação. De acordo com a direção da rede, “temos que oferecer aos novos associados soluções, ao invés de problemas”.

Mas a direção também destacou os riscos desta estratégia de geração de benefícios diretos. Às vezes, estes benefícios demoram tempo demais, o que abre caminho para o comportamento oportunista de alguns membros, impedindo o avanço (se comportando de forma passiva) ou deixando a rede. Alguns associados, agindo de forma oportunista, podem deixar a rede se concluir que aprendeu o suficiente ou já conheceu os “segredos” das outras empresas, não esperando mais pelos benefícios diretos advindos da rede. E ainda, o medo de perder a própria autonomia como empresário independente pode chegar a ser maior do que as vantagens, os benefícios diretos esperados. Estes riscos podem ser contornados pela adoção de barreiras de saída, que serão abordadas a seguir.

## BARREIRAS DE SAÍDA

Uma importante barreira de saída<sup>4</sup> da rede é a estratégia do marketing conjunto, que, além dos resultados diretos de uma campanha, tem dois outros importantes efeitos. Em primeiro lugar, pode contribuir para a criação de uma identidade comum e fortalecer, dessa forma, a colaboração de todos para fins comuns. Em segundo lugar, é um mecanismo importante para reduzir o comportamento oportunista no futuro. Como a adoção da marca e do *layout* comum implica altos investimentos nas reformas interna e externa das padarias e confeitarias, cria-se ao mesmo tempo uma barreira de saída, pois, o comportamento oportunista pode resultar em sanções como a exclusão da rede, o que implicaria a desistência da marca e do *lay-out* comum.

De acordo com o regulamento interno da rede estudada, qualquer investimento feito por uma empresa que venha a ser excluída será ressarcido no prazo de cinco anos, com pagamentos feitos em 60 parcelas mensais de igual valor. Além disso, a empresa excluída terá que investir novamente na reforma do seu estabelecimento comercial, já que marca, nome, logotipos e quaisquer outros sinais publicitários são de propriedade exclusiva da rede. Como todas as empresas afiliadas são de tamanho similar, essa barreira financeira de saída teria o mesmo impacto em cada uma delas.

Ainda, uma das vantagens advindas da participação em uma rede é a reputação dos integrantes. Como um empresário pode ser excluído da rede quando se comportar de forma desonesta ou oportunista, sua permanência nela lhe confere

<sup>4</sup> O termo “barreiras de saída” se assemelha ao conceito usado por Porter (1985) na abordagem das cinco forças competitivas, mas as implicações são contrárias. Enquanto Porter explica a rivalidade das empresas com o fato de que essas empresas enfrentam grandes barreiras para sair do seu setor industrial, nosso argumento é que grandes barreiras de saída intensificam a cooperação entre as empresas da rede.

a reputação de alguém em quem se pode confiar. Essa reputação constitui um capital valioso às futuras relações comerciais do empresário e, portanto, a perda dessa reputação limita também as escolhas estratégicas futuras.

Segundo o consultor, a exclusão é um péssimo negócio para o empresário, pois além da má reputação relacionada ao seu nome, este enfrentará ainda a concorrência. O regulamento interno determina uma distância mínima entre as empresas associadas, com a finalidade de evitar concorrência direta entre os membros. Sendo assim, a saída de uma empresa possibilita a entrada de uma outra na vizinhança. Esta empresa vizinha vai usufruir os benefícios econômicos da rede e pode exercer, doravante, uma maior pressão competitiva frente às empresas fora da rede.

Pode-se imaginar, então, que outras barreiras de saída surgirão, quanto mais funções empresariais como comercialização, logística, produção e desenvolvimento de produtos forem organizados dentro da rede. Por exemplo, todos os produtos proprietários da rede já não mais poderiam ser comercializados pela empresa excluída.

Mas outros riscos podem surgir desta estratégia de adoção das barreiras de saída, pois estas implicam uma certa inflexibilidade frente às mudanças ambientais. Aqui se pode citar Bresser (1988) que diz: quanto maiores os vínculos contratuais, maior a inflexibilidade. E quanto maior a inflexibilidade, maior é o risco de fracasso da aliança quando houver mudanças ambientais, o que pode resultar em implicações para a estrutura interna da rede, que será abordada a seguir.

## ESTRUTURA INTERNA DA REDE

Uma empresa associada, que busca se expandir geograficamente, está limitada pela localização das demais associadas. Esse mecanismo evita a acumulação de poder interorganizacional em uma ou poucas empresas.

No entanto, o crescimento da rede provavelmente repercutirá na sua estrutura interna. Podem surgir subgrupos de empresas, ou uma hierarquia distinguindo, por exemplo, as empresas mais velhas das mais novas ou ainda núcleos regionais. A presidência da rede considera a possibilidade de que esta venha a se dividir, devido à dificuldade de mantê-la integrada por grandes distâncias (por exemplo, os núcleos do interior e da região metropolitana de Porto Alegre, distante entre si algumas centenas de quilômetros). Já existem grupos de trabalho que podem dar origem a subgrupos, quanto maior for o tamanho da rede. E além das dinâmicas sociais dentro da rede, há também uma lógica econômica que pode resultar em estruturas internas como a especialização da produção e a integração logística.

A constituição de subgrupos da rede é, de acordo com Olson (1999), uma consequência necessária para mantê-la eficiente. Segundo o autor, o tamanho médio dos subgrupos "ativos" é de seis ou cinco membros, sendo que outras pesquisas descobriram tamanhos médios (eficientes) entre três e sete membros. Estes pequenos subgrupos criam incentivos sociais importantes, principalmente no próprio subgrupo. Segundo Olson (1999), estes incentivos podem, também, desempenhar um papel importante no grande grupo, desde que este seja uma federação de grupos menores.

Nesse estágio de evolução da rede ainda não se podem tirar conclusões em relação à formação dessas estruturas. Mas é preciso atentar para o fato que, mesmo que sua formação melhore o funcionamento operacional da rede, estas estruturas também podem levar a relações de poder dentro da rede. Ou seja, em tese, podem surgir situações nas quais alguns membros da rede criam e exploram dependências de recursos (PFEFFER e SALANCIK, 1978). Ou ainda, conforme Bachmann (2001), as relações de poder tanto podem complementar a confiança e o capital social, quanto podem substituí-las.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os elementos do esquema proposto na Figura 1 se influenciam mutuamente. O item estrutura interna da rede, por exemplo, determina as características (localização) das empresas associadas, mas a estrutura interna da rede, por sua vez, é determinada pelas características estipuladas no regulamento interno. A estrutura pode afetar a troca de informação, enquanto a alta concentração e acumulação de poder em poucas empresas podem inibir o fluxo de informação e conhecimento. Membros “iguais” que se identificam mutuamente estão, provavelmente, mais dispostos a trocar esses recursos intangíveis.

Insuficientes oportunidades para aprendizagem (item “3” na Figura 1), por exemplo, podem constituir uma ameaça para a evolução bem sucedida da rede. Os gestores da rede deveriam, nesse caso, indagar as causas desta falta de aprendizagem e remediá-las. Problemas de aprendizagem podem ser resultado da falta de capital social (item “2”), do fato que as empresas são homogêneas demais em relação ao seu conhecimento técnico (item “1”) ou de pouca profundidade funcional (item “5”) da rede. Um plano estratégico para melhorar essa situação deveria atacar todos esses elementos para surtir efeitos sustentáveis.

O esquema analítico proposto contribui para a pesquisa e a governança de redes, pois busca encontrar uma solução para o problema do conflito entre a necessidade de expandir uma rede e o enfraquecimento do capital social da rede, em função da expansão. E nesse sentido este trabalho propõe uma abordagem eclética, visando a auxiliar os gestores na condução deste processo conflitante. Esta forma de abordagem reforça o caráter sistêmico do esquema proposto, pois cada um dos elementos reforça o outro e uma modificação em um deles provavelmente afeta os demais.

Futuras pesquisas podem contribuir para explorar sob quais condições poderiam surgir disfunções capazes de atrapalhar o bom funcionamento de uma estratégia de expansão. Uma hipótese a ser testada seria, por exemplo, a de que um alto nível de capital social pode coibir a evolução e a inovação dentro da rede. Segundo Uzzi (1997), o imbricamento excessivo (“*over-embeddedness*”) pode restringir a chegada de novas informações e oportunidades às empresas, e assim diminuir as vantagens econômicas de estar na rede. O imbricamento excessivo pode levar também a perda da agilidade típica das PMES, em função das restrições que as suas regras explícitas impõem (Estatuto, Regulamento Interno e Código de Ética). Bresser (1988) explica que os vínculos contratuais podem aumentar a inflexibilidade frente a mudanças ambientais, o que pode ser perigoso para a inovação e a sobrevivência das empresas.

É possível também que as regras explícitas da rede possam ocultar barreiras de crescimento. Trata-se de uma questão mais profunda: regulamentações para criar “unidade” ou “reciprocidade” realmente conseguem criar capital social? Na verdade, o comportamento ético requer a liberdade de se comportar de forma ética, mas esta liberdade deixa de existir, uma vez assinado o código de ética da rede. E dessa forma, o código de ética corre o risco de se converter em um contrato. Sabendo-se que um contrato pode ser violado facilmente, dado que é impraticável prever todas as possibilidades de comportamento oportunista e dada à impossibilidade de provar que a violação dele ocorreu intencionalmente, o contrato pode falhar em atingir os objetivos propostos inicialmente. Portanto, tudo depende de como as regras são internalizadas pelos membros. No limite, o código de ética passaria a fazer parte do inconsciente de cada associado, da cultura e da identidade da rede, dispensando qualquer necessidade de formalização (assinatura) do código.

Trata-se de uma faceta do caráter construtivista do programa de redes. A formação de redes não é, exceto algumas exceções, o resultado de uma evolução espontânea no sentido hayekiano. É exatamente o oposto, ou seja, é um programa racional, pré-desenhado por uma agência governamental e implementado por

ações pró-ativas financiadas pelo governo. Esta estratégia de desenvolvimento, por mais necessária que possa parecer, devido à falta de associativismo e cooperativismo empresarial, pode, no entanto, correr o risco de não dar certo no meio empresarial por não ter nascido espontaneamente dentro dele.

No entanto, contrariamente ao que sugere a filosofia liberal, tanto o programa de redes elaborado pelo governo estadual, bem como os dispositivos regulamentares de cada uma das redes parecem ter sido altamente frutíferas. Há redes que chegaram a mais de 200 associados, movimentando campanhas publicitárias na televisão e possibilitando aos seus membros alavancagem econômica. Como se tentou assinalar nesse artigo, o sucesso dessa política de desenvolvimento se deve, em grande parte, à combinação entre iniciativa governamental, execução por organismos não-governamentais (universidades), a lógica meramente econômica (efeitos de escala em compras, comercialização, produção e financiamento) e as vantagens econômicas, psicológicas e sociais da aprendizagem em grupo (ANAND, GLICK e MANZ, 2002). É um exemplo bem sucedido que agora pode despertar seguidores espontâneos.

Trata-se de um modelo econômico alternativo, pois a união das empresas permite seu crescimento e investimentos evitando as restrições do mercado financeiro, isto é, a permanência de juros altos e os requisitos de apresentar garantias para a obtenção de crédito. Uma vez superada a massa crítica em cada uma das redes e ampliado o modelo para uma grande quantidade de setores, se daria origem a uma dinâmica de crescimento mais generalizada. Uma vez aceita a idéia de que o associativismo, a confiança mútua e a reciprocidade, ou seja, o crescimento de capital social, geram benefícios para todos, cria-se também a base para uma economia que pode crescer inclusive em situações macroeconômicas adversas e na onipresença de oligopólios, cujo poder de mercado tem sufocado grande parte das PMES.

## REFERÊNCIAS

- ANAND, V., GLICK, W. H. e MANZ, C. C. Capital social: explorando a rede de relações da empresa. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 42, n. 4, p. 57-71, 2002.
- ARGYRIS, C. Single loop and double loop models in research on decision making. **Administrative Science Quarterly**, v. 21, n.3, September 1976.
- BACHMANN, R. Trust, power and control in transorganizational relations. **Organization Studies**, vol. 22, 337-365, 2001.
- BRESSER, R. Matching collective and competitive strategies. **Strategic Management Journal**, vol. 9, p. 375-385, 1988.
- BURT. The network structure of social capital. In: Sutton e Staw (eds.). **Research in Organizational Behavior**, vol. 22, Jai Press, Greenwich, 2000.
- EISENHARDT, K. Building theories from case study research. **Academy Of Management Review**, v. 14, n. 4, p. 532-551, 1989.
- GHOSHAL, S. e MORAN, P. Bad for practice: a critique of the transaction cost theory. **Academy of Management Review**, v. 21, n. 1, p. 13-48, 1996.
- JONES, C., HESTERLY, W. e BORGATTI, S. A general theory of network governance: exchange conditions and social mechanisms. **Academy of Management Review**, outubro, p. 911-945, 1997.
- KOKA, B. e PRESCOTT, J. Strategic alliances as social capital: a multidimensional view. **Strategic Management Journal**, v. 23, p. 795-816, 2002.

- NAHAPIET, J. e GHOSHAL, S. Social capital, intellectual capital, and the organizational advantage. **Academy of Management Review**, v. 23, n. 2, p. 242-266, 1998.
- OLSON, Mancur. **A lógica da ação coletiva**. Editora USP, São Paulo, 1999.
- PFEFFER, J., SALANCIK, G.R. **The external control of organizations**. Nova York: Harper & Row, 1978.
- POPPO, L., ZENGER, T. Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? **Strategic Management Journal**, vol. 23, p. 707-725, 2002.
- PORTER, M. E. **Competitive Strategy: Techniques for analyzing industries and competitors**. Free Press, New York, 1985.
- POWELL, W., KOPUT, K., SMITH-DOERR, L. Interorganizational collaboration and the locus of innovation: networks of learning in biotechnology. **Administrative Science Quarterly**, n. 41, p. 116-145, 1996.
- PUTNAM, R. D. **Making democracy work: civic traditions in modern Italy**, Princeton, Princeton University Press, 1993.
- RIBAS, P. R. P. e FERREIRA, M. A.. A interação e a cooperação como fontes de competitividade e aprendizagem na pequena e média indústria. **Perspectivas em Ciência da Informação**, vol. 5, n. 2, 2000.
- UZZI, B. Social structure and competition in interfirm networks: the paradox of Embeddedness. **Administrative Science Quarterly**, vol. 42, Iss. 1, 35-67, 1997.
- VAN DE VEM, A.; WALKER, G. The dynamics of interorganizational coordination. **Administrative Science Quarterly**, vol. 29, p. 598-621, 1984.
- WILLIAMSON, O. **The economic institutions of capitalism**. Free Press, New York, 1985.
- YIN, R. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. 2<sup>a</sup>. Ed., Bookman, Porto Alegre, 2001.
- ZAJAC, E. e OLSEN, C. From transaction cost to transactional value analysis: implications for the study of interorganizational strategies. **Journal of Management Science**, p. 131-145, 1993.

# Documentos Institucionais



# A IMPORTÂNCIA DA PESQUISA DE EGRESSOS NA AVALIAÇÃO E APERFEIÇOAMENTO DE PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO: ALGUMAS REFLEXÕES A PARTIR DA EXPERIÊNCIA DO NPGA

Francisco L.C.Teixeira\*  
Fátima Regina de S. Oliveira\*\*

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo discutir a importância da pesquisa de egressos na avaliação de cursos de pós-graduação, tendo em vista a adoção de medidas gerenciais que possam promover o aperfeiçoamento institucional e o aprofundamento da inserção social dos programas. Toma-se como referência os resultados de uma pesquisa com ex-alunos dos cursos *stricto-sensu* oferecidos pelo Núcleo de Pós-Graduação em Administração – NPGA, da Universidade Federal da Bahia – UFBA, realizada em 2003. A pesquisa buscou identificar como os alunos avaliavam a formação recebida e seus efeitos sobre a carreira. Os resultados indicaram que os cursos do NPGA ampliaram as possibilidades de atuação profissional, contribuindo para melhorar a inserção e o desempenho profissional dos egressos. As informações levantadas permitem que se sejam algumas considerações quanto à utilização dos resultados no aperfeiçoamento dos cursos do NPGA e, numa perspectiva mais abrangente, sobre a pertinência da incorporação dos resultados de estudos dessa natureza na avaliação da CAPES.

## ABSTRACT

The objective of this paper is to discuss the importance of alumni research for assessing pos-graduation courses, aiming at adopting managerial measures for enhancing institutional performance and social insertion of the courses. This discussion is based on the alumni research survey conducted, in 2003, by the Nucleus of Pos-Graduation in Administration (NPGA) of the Federal University of Bahia. This survey tried to identify how the alumni assess the quality of the courses and how this interfered in their professional trajectories. The results revealed that NPGA's courses broadened the professional opportunities, contributing for enhancing the alumni carriers and performance. The information gathered by this survey proved to be essential for the improvement of the courses offered by NPGA and, in a broader perspective, for the discussion about the use of this type of information in assessments conducted by regulation authorities, as CAPES in Brazil.

\* Prof. e Coord. NPGA/EAUFBA

\*\* Mestre em Educação. Assessora NPGA/UFBA



## INTRODUÇÃO

No Brasil, os programas de pós-graduação *stricto-sensu* são sistematicamente avaliados pela CAPES desde a década de 70. No entanto, essa avaliação não contempla algumas dimensões de cunho qualitativo que podem revelar importantes aspectos da pós-graduação, a exemplo da natureza da inserção social dos programas e a adequação das suas estruturas curriculares aos requisitos do mercado de trabalho.

A pesquisa de egressos é apontada pela literatura como de extrema relevância para que se possa incorporar dimensões qualitativas nas avaliações de experiências educativas. Considera-se a opinião dos ex-alunos sobre os cursos, bem como sobre os efeitos destes nas suas trajetórias profissionais, informações essenciais para a gestão dos programas e cursos (PETTIT, 1991; VELLOSO, 1998). No entanto, apesar de existir um certo consenso em relação à sua importância, não são muito discutidas as repercussões da pesquisa de egressos no aperfeiçoamento institucional dos programas, nem se considera a possibilidade de mudanças na avaliação da CAPES, no sentido de incorporar dimensões qualitativas essenciais para um julgamento mais aproximado com a realidade e o contexto de cada Programa.

Visando suprir essa lacuna, o NPGA/UFBA, como principal instância formadora de recursos humanos em nível de pós-graduação para as áreas de ensino e pesquisa em Administração e para a área gerencial, na região Nordeste, tem adotado procedimentos de avaliação que permitam uma visão mais compreensiva e articulada dos seus objetivos, processos e resultados. Procura-se complementar a avaliação realizada pela CAPES com a avaliação dos docentes pelos discentes, realizada ao final de cada semestre letivo, e com pesquisas de egressos, realizadas periodicamente desde 1998.

Este trabalho tem por objetivo apresentar os resultados da pesquisa de egressos realizada em 2003, pelo NPGA; discutir a importância de pesquisas dessa natureza para a avaliação de cursos de pós-graduação, tendo em vista a adoção de medidas gerenciais que possam promover o aperfeiçoamento institucional e o aprofundamento da inserção social dos programas; e, ainda, levantar algumas questões relacionadas à pertinência da incorporação dos resultados desses estudos na avaliação da CAPES. Para tanto, o artigo apresenta, no segundo item, uma breve revisão da literatura que aborda o papel da pesquisa de egressos na avaliação de programas educacionais. Em seguida, são apresentados os principais resultados de uma pesquisa de egressos realizada pela CAPES, que inclui a pós-graduação em Administração, com intuito de comparar seus resultados com aqueles obtidos pelo NPGA. O item seguinte descreve a metodologia e apresenta os resultados da pesquisa de egressos dos Cursos de Doutorado, Mestrado Acadêmico e Mestrado Profissional em Administração do NPGA, a partir da visão dos seus ex-alunos, titulados no período 1997-2001. No último item, procura-se identificar os impactos desses resultados no aperfeiçoamento do programa e as possíveis conseqüências para a avaliação da CAPES.

No momento em que se discute a adequação da avaliação da CAPES para a área de Ciências Sociais Aplicadas, particularmente no que se refere aos critérios de internacionalização dos programas, considera-se que trabalhos sobre pesquisa de egressos são especialmente oportunos.

## PESQUISA DE EGRESSOS: ALGUMAS REFERÊNCIAS

A literatura aponta as pesquisas com ex-alunos como uma importante dimensão da avaliação das instituições de ensino. A partir delas, pode-se obter

resultados relacionados à consecução de objetivos e metas, à qualidade da formação oferecida, sua adequação às exigências do mercado de trabalho e ao atendimento das expectativas individuais e sociais, tendo por base a opinião do maior interessado: o egresso. Trata-se, portanto, de uma importante ferramenta que, aliada a outros procedimentos de avaliação, pode gerar informações úteis para o aperfeiçoamento da gestão, do desempenho acadêmico, dos processos e dos resultados em educação (PETTIT, 1991; VELLOSO, 1998).

No Brasil, ainda são relativamente raras as experiências de avaliação institucional que integrem a visão dos egressos sobre as instituições e os cursos. De modo geral, as pesquisas de egressos centram-se em aspectos delimitados do processo educacional e na verificação da adequação da formação profissional em relação ao mercado de trabalho, em áreas específicas e realidades particulares. Essas características, de certa forma, limitam a utilização dos resultados desses estudos como uma dimensão importante da avaliação institucional em suas múltiplas variáveis (BARBOSA e KILIMNIK, 1994; SONEVILLE, 1993).

No que diz respeito especificamente à pós-graduação, Velloso (2002) refere-se a uma pesquisa de abrangência nacional, realizada entre 1981-1984, quando foram colhidos dados nos locais de trabalho de mais de 12 mil titulados no Brasil e no exterior, das diversas áreas do conhecimento, sendo 67% de mestres e 33% de doutores. Os resultados dessa pesquisa indicaram que, então, a idade média para o ingresso no curso era elevada: no mestrado, trinta anos, e no doutorado, trinta e cinco. A maioria dos egressos pesquisados trabalhava em instituições de ensino superior (IES) públicas. De fato, 70% dos mestres entrevistados e 60% dos doutores já atuavam nessas instituições, antes do início do curso.

Desde então, mudou significativamente o perfil dos aspirantes aos cursos de mestrado e doutorado, bem como o do mercado de trabalho para os egressos desses cursos. As políticas de expansão e regulação do ensino superior, adotadas na segunda metade da década de noventa, induziram um significativo aumento no número de matrículas nas Instituições de Ensino Superior (IES) privadas e colocaram a exigência do percentual mínimo de 40% de mestres e doutores na composição do corpo docente, o que na prática contribuiu para elevar o perfil da demanda por mestres e doutores no mercado de trabalho de ensino superior (VELLOSO, 2002).

A diversificação da oferta de cursos *stricto-sensu*, com a criação dos cursos de mestrado profissionalizante, também contribuiu para mudar o perfil dos alunos dos cursos de pós-graduação, influenciando significativamente nas expectativas e motivações relacionadas ao tipo de formação recebida.

Esse contexto coloca algumas exigências quanto ao refinamento da avaliação dos cursos de pós-graduação. O que se discute é a necessidade de incorporação de procedimentos, critérios e indicadores de natureza qualitativa e formativa que privilegiem os processos internos, as potencialidades e as dificuldades dos cursos, a natureza específica das diferentes áreas de conhecimento, assim como as dimensões substantivas presentes na formação dos mestres e doutores, na perspectiva interna e externa das instituições formadoras.

Sem dúvida, as avaliações realizadas mediante a pesquisa com egressos têm muito a contribuir. Elas fornecem subsídios para a definição e revisão do projeto pedagógico como eixo articulador do currículo, integrando as atividades de ensino e pesquisa de forma mais sistemática; para a explicitação da vocação institucional; e para a delimitação do perfil de profissional que se pretende formar (PETTIT, 1991).

Há diferentes aspectos relacionados com os cursos e suas conseqüências para os ex-alunos que devem ser considerados em estudos dessa natureza. Terkla (1989 *apud* Pettit, 1991) ressalta que os estudos com ex-alunos são importantes para avaliar os efeitos da experiência institucional no desenvolvimento de competências, na medida em que permitem verificar, a partir da ótica do próprio ex-aluno, se as instituições estão formando efetivamente os profissionais com o perfil almejado.

Outras questões cujas respostas podem contribuir para uma avaliação mais abrangente e realista dos cursos de pós-graduação são: qual o papel e o lugar do trabalho dos professores na formação dos alunos? Quais as dificuldades enfrentadas durante o curso? De fato, um dos aspectos mais investigados nos estudos de egressos diz respeito ao atendimento das expectativas dos ex-alunos, dos pontos de vista individual e coletivo, e dos benefícios e recompensas obtidos a partir do curso realizado (BARBOSA e KILIMNIK, 1998).

Aspectos referentes a questões metodológicas para a produção de informações úteis sobre os resultados acadêmicos a partir de pesquisas com ex-alunos não podem ser desconsiderados. A literatura apresenta algumas questões, entre as quais destacam-se: a definição clara dos objetivos da pesquisa e a definição da amostra. A esse respeito, Clark e Nachols (1983, *apud* Pettit, 1991) revelam que os estudos amostrais com acompanhamento produzem respostas mais precisas do que as resultantes de questionários enviados pelo correio para o universo de ex-alunos. Destacam também que o envolvimento dos membros da instituição na análise e no relato dos resultados é fundamental. Por fim, torna-se necessário definir previamente como serão utilizados os resultados. A idéia é que esses estudos sejam colocados sempre em perspectiva, vez que seus achados não são conclusivos; muito pelo contrário, informam, provocam discussões e enriquecem os processos institucionais.

Portanto, o que parece importante reiterar é que os estudos de egressos assumem grande relevância para a avaliação institucional dos cursos de pós-graduação, particularmente nesse momento, no Brasil, assumindo uma função complementar à avaliação da CAPES, podendo, inclusive, ser por ela incorporada como insumo.

## A PESQUISA DE EGRESSOS DA CAPES

No final da década de 90, a CAPES, com apoio da UNESCO, promoveu a realização de uma pesquisa com egressos dos cursos de doutorado e mestrado nas áreas de Administração, Agronomia, Bioquímica, Clínica Médica, Engenharia Civil, Engenharia Elétrica, Física, Química, Sociologia, Direito, Economia, Engenharia Mecânica, Geociências, Odontologia e Psicologia. Essa pesquisa foi realizada em duas etapas, no período de 1998/2000. A primeira etapa envolveu 3.574 egressos titulados no período 1990-1997, de quinze cursos, distribuídos por sete estados da Federação, nas sete primeiras áreas de conhecimento, acima listadas. É importante ressaltar que o curso de mestrado acadêmico em Administração, oferecido pelo NPGA/UFBA integrou essa etapa<sup>1</sup> (VELLOSO, 2002).

O estudo patrocinado pela CAPES/UNESCO revela que mais de 90% dos mestres em Administração, nos cursos pesquisados, são graduados em outras áreas do conhecimento. Com relação ao gênero identificou-se que predominam os homens, tanto entre os mestres como entre os doutores. No caso da UFBA, a proporção entre homens e mulheres é mais equilibrada do que nos demais cursos estudados. A idade média dos titulados, variável síntese da idade de início do curso e do tempo de titulação, situa-se na faixa de 31 a 35 anos. Analisando-se isoladamente, a UFBA é a instituição com menor proporção de egressos mais jovens: 39,6% dos egressos do curso de mestrado do NPGA/UFBA estão na faixa etária de 41 a 45 anos. Os dados indicam que os mestres em Administração, em sua maioria (84%), trabalhavam no início do curso e o índice de desemprego era extremamente baixo. A pesquisa revelou que dos mestres egressos da UFBA, 89,1% trabalhavam quando se inscreveram no curso, sendo 57,7% como empregados do setor público. Por ocasião do ingresso no curso, 78,4% dos egressos não desenvolviam atividades que envolvessem pesquisas (MATTOS *et al.*, 2002).

<sup>1</sup> Foram pesquisados egressos da área de Administração das seguintes instituições: FGV-SP, UFBA, UFMG, UFRGS, UFRJ, UnB e USP.

Quanto à motivação para o ingresso no curso de mestrado em Administração, os dados indicaram que a grande maioria dos ex-alunos procurou a pós-graduação com o objetivo de melhorar a competitividade no mercado de trabalho. Isso é mais verdadeiro para aqueles que, ao se inscreverem no curso, trabalhavam no setor privado. Depois de titulados, os mestres em Administração mantêm-se ocupados, sendo insignificante a proporção dos que procuravam emprego. Cerca de 25% deles ingressou no doutorado. Os mestres que atuam como docentes, formados até 1994, foram contratados principalmente por IES públicas, enquanto os que se titularam na segunda metade da década de 90 foram recrutados, na sua maioria, pelas privadas. A proporção dos mestres recrutados como docentes nas IES privadas mais do que dobrou no período 1994-1998 (MATTOS *et al.*, 2002), o que é perfeitamente coerente com o perfil da expansão da oferta de vagas no ensino superior, na década de noventa, já mencionado neste trabalho.

No caso específico dos egressos da UFBA, a pesquisa revelou que 25,5% deles estavam fazendo doutorado no país; 85,5% estavam em plena atividade profissional; 40,8% na administração pública; 14% em empresas privadas; e 42,9% em IES, sendo 40,8% como docentes. Segundo a pesquisa, o destino profissional dos egressos da UFBA divide-se quase que equitativamente entre as IES e outros órgãos da Administração Pública.

De modo geral, os dados revelam que os mestrados em Administração, incluindo o da UFBA, na visão dos egressos, vêm tendo êxito no aumento da competitividade no mercado de trabalho. Isso permitiu um acréscimo na renda e a agregação de outros valores importantes para o desempenho profissional, tais como formação teórica e experiência em pesquisa.

## A PESQUISA DE EGRESSOS NO NPGA

### OBJETIVOS

Em 2003, o NPGA realizou a sua segunda pesquisa de egressos<sup>2</sup> com alunos titulados, no período 1997-2001, dos cursos de Doutorado, Mestrado Acadêmico e Mestrado Profissional, procurando atingir basicamente a dois objetivos: ampliar e fortalecer o processo de avaliação institucional e produzir subsídios para o aperfeiçoamento dos cursos oferecidos.

As questões que se procurou responder foram as seguintes:

- qual o perfil dos alunos egressos dos diferentes cursos do NPGA?
- qual o destino profissional deles?
- quais os efeitos dos cursos sobre a vida profissional dos ex-alunos?
- como os egressos avaliam a formação recebida?
- as expectativas dos egressos em relação aos cursos foram realizadas?

Parte-se da premissa que as respostas a essas perguntas podem contribuir para o aperfeiçoamento dos processos internos dos cursos, em termos da consecução de seus objetivos e da qualidade da formação oferecida, assim como das relações externas, que se traduzem concretamente na inserção social e profissional dos mestres e doutores e na contribuição e impactos dos cursos sobre as atividades profissionais dos egressos.

### METODOLOGIA

A definição da amostra se efetuou segundo os seguintes passos:

- a) identificação do universo de titulados nos cursos de doutorado, mestrado acadêmico e mestrado profissional no período 1997-2001;

<sup>2</sup> A primeira pesquisa de egressos no âmbito do NPGA foi realizada em 1998, atingindo 63,7% dos titulados no curso de mestrado acadêmico no período de 1987-1996.

- b) identificação dos endereços (telefone e e-mail) dos egressos dos cursos em questão;
- c) envio do questionário para todos os ex-alunos cujos endereços foram identificados.
- d) o número de ex-alunos que responderam o questionário constituiu a amostra estudada.

É importante ressaltar que o envio dos questionários foi anexado a uma correspondência explicando os objetivos da pesquisa e a importância da participação dos ex-alunos. Precisa ser ressaltado, também, que após o envio dos questionários foi realizado um monitoramento das respostas, mediante telefonemas aos ex-alunos, principalmente aqueles que demoraram mais de enviar a resposta por e-mail. Com estes procedimentos, procurou-se garantir que se constituísse uma amostra representativa do universo, com bom grau de confiabilidade.

Seguindo-se esses procedimentos básicos foram identificados 147 egressos do NPGA, distribuídos por cursos e por ano de conclusão de acordo com a Tabela 1:

**Tabela 1: Total de Titulados nos Cursos *Stricto-Sensu* do NPGA no Período 1997-2001**

Cursos	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Mestrado Acadêmico	15	13	14	18	24	84
Mestrado Profissional	-	-	-	26	23	49
Doutorado	3	1	-	6	4	14
Total	18	14	14	50	51	147

Fonte: Secretaria do NPGA, 2003

Do total de egressos identificados, conseguiu-se contatar 123, para os quais foi enviado o questionário de pesquisa por e-mail. Setenta e seis destes responderam ao questionário. A Tabela 2, contém o número de respondentes de acordo com a distribuição por curso e por ano de conclusão.

**Tabela 2: Amostra da Pesquisa: Números Absolutos**

Cursos	1997	1998	1999	2000	2001	Total
Mestrado Acadêmico	5	5	9	13	11	43
Mestrado Profissional				11	13	24
Doutorado	3	0		2	4	9
Total	8	5	9	26	28	76

Fonte: Pesquisa de Egressos. NPGA, 2003.

Em termos percentuais, a amostra pesquisada apresenta-se conforme a Tabela 3:

**Tabela 3: Amostra da Pesquisa: Números Relativos**

Curso	Total	Respostas	Percentual.
Mestrado Acadêmico	84	43	51,19
Mestrado Profissional	49	24	48,98
Doutorado	14	9	64,29
Total	147	76	51,70

Fonte: Pesquisa de Egressos. NPGA, 2003

Adotando-se o total dos 76 egressos que responderam ao questionário como amostra do universo de 147, os resultados obtidos apresentam uma margem de erro de 8%, para mais ou para menos, utilizando-se o nível de confiança padrão de 95,45%. Ou seja, supondo que o resultado de uma questão seja 80%, e considerando a margem de erro de 8 pontos percentuais, pode-se afirmar, com 95,45% de certeza, que o resultado da referida questão encontra-se no intervalo entre 72% e 88%.

Importante ressaltar que as etapas de coleta e tabulação dos dados foram realizadas pela Empresa Jr. da Escola de Administração da UFBA, com a qual o NPGA firmou contrato de prestação de serviços. A elaboração do questionário foi realizada em conjunto pela coordenação do NPGA e Empresa Jr., responsável pela testagem do instrumento.

## RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados da pesquisa serão apresentados tomando-se como base as seguintes categorias :

- a) perfil dos egressos quanto a: curso realizado, ano de conclusão, idade, sexo, formação em nível de graduação, ocupação no momento de realização da pesquisa, cargo/função, renda;
- b) motivação e expectativas com relação ao curso;
- c) impacto do curso na vida profissional;
- d) opiniões sobre a natureza do curso e seus pontos fortes e fracos.

### PERFIL DOS EGRESSOS

A maioria dos egressos que respondeu à pesquisa é ex-aluno do curso de Mestrado Acadêmico (56,6%), seguidos pelos do Mestrado Profissional (31,6%) e pelos do Doutorado (11,8%), o que é perfeitamente compatível com o número total de egressos de cada curso.

Com relação ao ano de conclusão, verifica-se uma predominância dos titulados em 2001 e 2000 (76,0%) dos entrevistados. Os demais se distribuem da seguinte forma: 11,8% em 1999; 6,6% em 1998; e 10,5% em 1997. Essa distribuição pode ser explicada com base em dois motivos: em primeiro lugar, o número de titulados no biênio 2000-2001 é significativamente maior do que nos anos anteriores, em todos os cursos pesquisados, acrescidos que é a partir de 2000 que se verifica as primeiras titulações no curso de mestrado profissional. Em segundo lugar, não pode deixar de ser considerado que as dificuldades de localização de egressos, em face da mobilidade espacial dos mestres e doutores, conforme apontado por VELLOSO (2002), é maior nos titulados em anos mais remotos.

Quanto à idade, verificou-se que 76,3% dos ex-alunos estão na faixa etária entre 31 e 50 anos. Quando os dados relativos à faixa etária por curso são cruzados (Tabela 4), verifica-se que, no Doutorado, encontra-se a maior concentração de egressos na faixa entre 46-50 anos. O Mestrado Acadêmico apresenta uma população de egressos mais jovem, com maior concentração na faixa entre 31 e 35 anos. Já o Mestrado Profissional apresentou uma leve concentração de egressos na faixa de 36 a 40 anos (29,2%) e na faixa de 46 a 50 anos (33,3%). Esses resultados são compatíveis com o perfil das clientelas dos cursos pesquisados, tomando-se como referência a idade de ingresso mais o tempo de realização do curso, e com os resultados encontrados no estudo patrocinado pela CAPES/UNESCO.

**Tabela 4: Distribuição dos Egressos por Faixas Etárias**

Cursos	Até 25 anos	26-30 anos	31-35 anos	36-40 anos	41-45 anos	46-50 anos	Acima de 50 anos	TOTAL
Doutorado	0,0%	0,0%	0,0%	33,3%	11,1%	55,6%	0,0%	100%
Mestrado Profissional	0,0%	0,0%	8,3%	29,2%	12,5%	16,7%	33,3%	100%
Mestrado Acadêmico	0,0%	18,6%	30,2%	18,6%	16,3%	11,6%	4,7%	100%
<b>TOTAL</b>	<b>0,0%</b>	<b>10,5%</b>	<b>19,7%</b>	<b>23,7%</b>	<b>14,5%</b>	<b>18,4%</b>	<b>13,2%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Egressos. NPGA, 2003.

Apesar de haver uma predominância de alunos oriundos de cursos de graduação em Administração (34,6%), há uma diversificação bastante acentuada: 20,3% dos egressos possuem formação em engenharias e 10,7% em economia. Os restantes (34,45) são distribuídos entre vinte outras profissões. Essa diversificação, no entanto, é menor do que a observada pela pesquisa CAPES/UNESCO, realizada no final da década de noventa, cujos resultados constataram uma expressiva predominância de graduados em administração, entre os egressos dos cursos estudados (MATTOS et. al. 2002).

No que se refere ao gênero, verifica-se a predominância de respondentes do sexo masculino (53,9%) contra 46,1% do feminino. No curso de Mestrado Profissional essa diferença é mais acentuada: 62,5% de egressos são do sexo masculino e 37,5% do feminino. No curso de Doutorado há uma predominância de respondentes do sexo feminino, 66,7%, conforme a Tabela 5.

**Tabela 5: Distribuição dos ex-Alunos Respondentes por Curso e Sexo**

Cursos	Masculino	Feminino	Total
Doutorado	33,3%	66,7%	100%
Mestrado Profissional	62,5%	37,5%	100%
Mestrado Acadêmico	53,5%	46,5%	100%
<b>Total</b>	<b>53,9%</b>	<b>46,1%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Egressos. NPGA, 2003.

No que diz respeito à situação ocupacional, 82 % dos ex-alunos estão empregados no momento da pesquisa; 1,3% está desempregado; 3,9% se declararam empresários (empregadores) e 6,6% eram prestadores de serviços. Tomando-se a situação ocupacional por curso, verificou-se que 100% dos ex-alunos do Doutorado estavam empregados e que o maior índice de prestadores de serviços está entre os egressos do Mestrado Profissional (12,5%), conforme Tabela 6:

**Tabela 6: Distribuição dos Egressos por Tipo de Ocupação**

Cursos	Emprego	Empregador	Aposentado/ Pensionista	Desemprego	Prestador Serviços	Outra	Total
Doutorado	100%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	100%
Mestrado Profissional	79,2%	8,3%	0,0%	0,0%	12,5%	0,0%	100%
Mestrado Acadêmico	81,4%	2,3%	0,0%	2,3%	4,7%	9,3%	100%
<b>Total</b>	<b>82,9%</b>	<b>3,9%</b>	<b>0,0%</b>	<b>1,3%</b>	<b>6,6%</b>	<b>5,3%</b>	<b>100%</b>

Fonte: Pesquisa de Egressos. NPGA, 2003.

Com relação ao cargo/função verificou-se que 40,8% dos ex-alunos são professores. No caso dos egressos do Doutorado, esse índice sobe para 88,9%. Interessante notar que 20,8% dos ex-alunos do Mestrado Profissional declararam

exercer a função de professor, embora a formação de professores não seja o objetivo declarado desse curso. Esses dados apontam, por um lado, que os cursos do NPGA, notadamente o mestrado acadêmico e o doutorado, estão cumprindo sua função de formar docentes. Por outro, confirmam o crescimento de oportunidades de inserção para mestres e doutores no mercado de trabalho acadêmico. Declararam exercer função de direção 45,8% dos egressos do mestrado profissional. O percentual de egressos dos cursos de doutorado e mestrado acadêmico que exercem funções de gerência intermediária supera o percentual de egressos do mestrado profissional nessa função (Tabela 7).

**Tabela 7: Distribuição dos Egressos por Cargo/Função**

Cursos	Não respon- deu	Nível de direção	Gerência interme- diária	Nível técnico/ Opera- cional	Docência	Cônsul- toria auto- noma	Outra	Total
Doutorado	0,0%	11,1%	44,4%	0,0%	88,9%	0,0%	11,1%	100%
Mestrado Profissional	0,0%	45,8%	37,5%	4,2%	20,8%	8,3%	0,0%	100%
Mestrado Acadêmico	2,3%	11,6%	41,9%	7,0%	41,9%	4,7%	2,3%	100%
Total	1,3%	22,4%	40,8%	5,3%	40,8%	5,3%	2,6%	100 %

Fonte: Pesquisa de Egressos. NPGA, 2003.

Entre os que atuam como docentes, 43,4% deles consideram essa função como secundária e 42,1%, como função principal; 38,2% já atuavam como docente antes da conclusão do curso. Confirma-se a tendência apontada pela pesquisa CAPES/UNESCO, com relação à mudança no perfil profissional de inserção profissional dos mestres e doutores: a expansão do ensino superior tem oferecido mais oportunidades de trabalho para professores, atraindo os egressos, mesmo que em tempo parcial. Mas, enquanto que, no início da década de noventa, eram as IES públicas as principais empregadoras, a partir da segunda metade dessa década as IES privadas tornaram-se as principais contratantes de professores.

Com relação à renda, 64,5% dos egressos declararam renda mensal superior a 15 salários mínimos e 22,4%, entre 11 e 15. Entre os egressos do Mestrado Profissional está o percentual mais alto dos egressos com renda superior a 15 salários mínimo, conforme a Tabela 8.

**Tabela 8: Distribuição de Egressos por Faixas de Renda**

Cursos	Não respondeu	1 a 3 s.m	4 a 6 s.m	7 a 10 s.m	11 a 15 s.m.	Mais de 15 s.m	Total
Doutorado	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%	44,4%	55,6%	100%
Mestrado Profissional	4,2%	0,0%	4,2%	4,2%	0,0%	87,5%	100%
Mestrado Acadêmico	2,3%	0,0%	2,3%	11,6%	30,2%	53,5%	100%
Total	2,6%	0,0%	2,6%	7,9%	22,4%	64,5%	100%

Fonte: Pesquisa de Egressos. NPGA, 2003.

Com relação ao setor da economia em que atuam, os egressos do Doutorado trabalham, na sua maioria, no setor público (88,9%). No setor privado, trabalham 62,5% dos egressos do curso de Mestrado Profissional e o mesmo índice dos egressos do curso de Mestrado Acadêmico, como era de se esperar dado o escopo do curso e o perfil da clientela. Dos que trabalham no setor privado, 86% atuam na área de Serviços.



## MOTIVAÇÃO E EXPECTATIVAS

Seguir ou aprimorar a carreira acadêmica foi a motivação de 73,7% dos egressos que ingressaram nos cursos: 77,8% do Doutorado, 62,5% do Mestrado Profissional e 79,1% do Mestrado Acadêmico. Declararam como motivação principal melhorar a competitividade e empregabilidade no mercado de trabalho 59,2% do total de egressos. Dentre os egressos do Mestrado Acadêmico, 51,2% apontaram essa motivação como a principal para fazer o curso. Essa foi a motivação preferencial de 83,35 dos egressos do Mestrado Profissional, enquanto que entre os egressos do Doutorado, essa foi a motivação para 33,3%. Comparando-se esses resultados com a pesquisa CAPES/UNESCO, verifica-se que a maior motivação mudou: antes era melhorar a competitividade no mercado de trabalho, hoje é seguir ou aprimorar a carreira acadêmica.

Quanto às expectativas, 68,45% dos egressos consideraram que o curso atendeu, e 17,1%, que o curso superou as expectativas. Entre os alunos do Mestrado Profissional está o maior índice de alunos cujas expectativas com relação ao curso foram superadas: 20,8%.

## IMPACTO DOS CURSOS NA VIDA PROFISSIONAL

Perguntados sobre como avaliavam a influência dos cursos na vida profissional, 84,2% declararam ter percebido uma melhora sensível. A influência positiva é sentida principalmente pelos egressos do Doutorado (100%) e do Mestrado Acadêmico (83,7%).

As principais mudanças promovidas pelos cursos, na visão dos ex-alunos, foram ampliação das possibilidades de atuação profissional (93,4%), aumento do prestígio profissional (77,6%), seguidas de aumento de renda, aumento da empregabilidade e ampliação de redes de relacionamento.

Esses dados confirmam os dados encontrados pela pesquisa CAPES/UNESCO. Os cursos vêm contribuindo para melhorar a inserção profissional dos egressos, inclusive a melhoria de renda.

## OPINIÕES SOBRE A NATUREZA DOS CURSOS

Quanto à natureza dos cursos, 77,6% consideraram que são essencialmente crítico-reflexivos e 61,8% generalistas. Apenas 3,9% consideraram o curso instrumental. Essa questão permitia mais de uma opção de resposta.

Os cursos foram avaliados como ótimo e bom por 86,9% dos ex-alunos. Os pontos fortes mais mencionados foram a qualificação dos professores (75,0%) e a imagem do curso na sociedade (69,7%), seguidos da estrutura curricular (43,2%).

Perguntados sobre os pontos fracos dos cursos os alunos indicaram os seguintes aspectos: estrutura curricular (36,8%) e proposta pedagógica (28,9%). Esses dois pontos são indicados principalmente pelos egressos dos cursos de Doutorado e Mestrado Acadêmico.

Por último, vale ressaltar que para a maioria dos egressos (68,5%), o NPGA tem cumprido total ou parcialmente o seu papel social.

## CONCLUSÕES

A avaliação externa dos cursos de pós-graduação *stricto-sensu* do NPGA, a partir da opinião dos seus ex-alunos, incorpora-se a uma proposta de avaliação mais abrangente cujo objetivo final é o aperfeiçoamento institucional.

Nesse sentido, algumas conclusões são possíveis. Torna-se claro que a estrutura curricular e a proposta pedagógica dos cursos do NPGA precisam ser revistas, visando, por um lado, articulá-las melhor com as atividades de pesquisa que são realizadas no Programa. Entende-se que as atividades de pesquisa devem dar sustentação ao ensino, principalmente de pós-graduação, uma vez que se objetiva uma formação crítico-reflexiva. Para isso, é fundamental uma maior participação dos alunos nos projetos desenvolvidos.

Por outro lado, é evidente que a revisão da estrutura curricular e da proposta pedagógica deve contemplar a necessidade dos cursos alocarem mais tempo e mais recursos na formação didática dos alunos; o mercado de trabalho de professores de cursos de administração está em alta e grande parte dos egressos está voltada para essa atividade. A implementação de uma política de melhoria da qualidade desses cursos requer uma melhor formação dos seus professores, função que os programas de pós-graduação podem e devem cumprir.

Pode-se apontar como uma outra questão a ser resolvida a alta idade média dos alunos, tanto dos mestrados como do doutorado. Se no Mestrado Profissional esse problema parece não ser grave, já que seu objetivo principal é o de contribuir para a melhoria dos padrões gerenciais na região, no Mestrado Acadêmico e Doutorado ele introduz um viés de ordem social: após concluírem os cursos, que são financiados com recursos públicos, os egressos terão poucos anos de vida profissional para que o investimento possa retornar para a sociedade. Esse problema remete ao perfil desejado do aluno.

Pelo visto até aqui, fica claro que a pesquisa de egressos é um instrumento complementar à avaliação CAPES, da maior validade. Através da visão dos ex-alunos pode-se detectar problemas, que não são possíveis de ser identificados pelos dados do Relatório Anual. Esse tipo de pesquisa revela aspectos qualitativos que a avaliação da CAPES, compreensivelmente, não pode revelar.

No momento, discute-se a pertinência da avaliação da CAPES para a área de Ciências Sociais Aplicadas. Sem embargo do rigor e da universalidade da maioria dos critérios, considera-se que, por ser baseada na estrutura e dinâmica das Ciências Naturais, essa avaliação deixa de lado um critério que é fundamental para se verificar a pertinência do ensino em pesquisa em áreas aplicadas: a inserção social. A pesquisa de egressos do NPGA revelou que os ex-alunos consideram que o Programa destaca-se pelo cumprimento da sua função social. A par dessa visão, poder-se-ia considerar outros elementos para a construção de um critério de inserção social, a exemplo da produção técnica e demais contribuições ao entorno regional. Afinal, não se está falando de ciência básica e sim, aplicada.

Quando se discute a política de Ciência e Tecnologia no Brasil, ouve-se que a ciência vai bem, quando avaliada em termos de citações em periódicos indexados, mas a tecnologia vai mal, a julgar pelo número de patentes de nacionais registradas nos EUA. Ora, a área de administração pode funcionar como a ponte entre o que é produzido na academia e o mundo da produção. Essa seria uma contribuição inestimável para o desenvolvimento do país. Porém, pelos critérios da avaliação da CAPES, ela não é levada em consideração.

Essas considerações levam à proposta de que se discutam os critérios que conferem aos Programas os conceitos 6 e 7 da CAPES. A internacionalização da produção científica pode conferir prestígio e visibilidade, mas não assegura que os programas em Ciências Sociais Aplicadas estejam cumprindo sua função social.

## REFERÊNCIAS

BARBOSA, J. N. e KILIMNIK, Z. M. Avaliação institucional por meio da análise da qualidade de vida no trabalho dos egressos do Curso de Mestrado em Administração do CEPEAD/UFMG. **Ensaio de Administração**. Belo Horizonte: CEPEAD/UFMG. 1998. 17 p.

MATTOS, B. P. et. al. Formação acadêmica e mercado de trabalho: os destinos profissionais de mestres e doutores em Administração. In: VELLOSO, J. (Org). **A pós-graduação no Brasil: formação e trabalho de mestres e doutores no país.** Brasília: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Vol I, 2002, p. 61-100.

PETTIT, J. J. Ouvindo seus ex-alunos: uma forma de avaliar resultados acadêmicos. In: **Avaliação de Cursos e Programas.** Curso de especialização em Avaliação. Brasília: UNB/Cátedras UNESCO de Ensino a Distância. 1991, p.210-230.

SONNEVILLE, Jacques J. Teoria e prática do curso de pedagogia. Salvador: **Revista da FAEEBA**, n.2, . 115-135.

VELLOSO, J. Contextos e objetivos. In: VELLOSO, J. (Org). **A pós-graduação no Brasil: formação e trabalho de mestres e doutores no país.** Brasília: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Vol I, 2002, p. 39-44

\_\_\_\_\_. Abrangência, entrevistados, variáveis. In: VELLOSO, J. (Org). **A pós-graduação no Brasil: formação e trabalho de mestres e doutores no país.** Brasília: Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior. Vol I, 2002, p. 45-60.

\_\_\_\_\_. **Formação e trabalho dos titulados nos mestrados e doutorado no país: Administração, Engenharia Elétrica, Física e Química.** Projeto de Pesquisa. Brasília. NESUB/CEAM/UNB. 1998. 9 p.