

MONIQUE BADARÓ CAMPOS

MUDANÇAS NA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INSERÇÃO DE AGENTES CATALISADORES:
O CASO DA FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional
da Escola de Administração da Universidade Federal da
Bahia, para obtenção do título de Mestre em Administração
NPGA - Núcleo de Pós-Graduação em Administração

Orientadora: Prof. Dra. Elvia Fadul

SALVADOR
Agosto 2002

C198 Campos, Monique Badaró.

Mudanças na administração pública e inserção de agentes catalisadores: o caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães/ Monique Badaró Campos.- Salvador: M.B. Campos, 2002.

159f.

Orientadora: Élvia Miriam Cavalcanti Fadul.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal da Bahia, 2002. Mestrado Profissional Disponível também em CD-Rom.

1.Desenvolvimento organizacional – Administração pública. 2.Administração pública – Inovação tecnológica. 3.Fundação Luís Eduardo Magalhães. I.Título.

351.0078
CDD 20.ed.

UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
NÚCLEO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO

MONIQUE BADARÓ CAMPOS

MUDANÇAS NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E INSERÇÃO DE AGENTES
CATALISADORES: O CASO DA FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES

Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Administração.

Salvador, Agosto de 2002.

Banca Examinadora:

Elvia Fadul
Universidade Federal da Bahia

Maria do Carmo Lessa Guimarães
Universidade Federal da Bahia

Mônica de Aguiar Mac-Allister da Silva
Universidade Salvador

AGRADECIMENTOS

Meu primeiro agradecimento manifesto-o à Fundação Luís Eduardo Magalhães, não somente pela oportunidade de realização de Mestrado e pesquisa sobre sua função institucional, mas também pelo seu clima organizacional, propício ao aprendizado profissional e pessoal.

Em seguida, a todos colegas da FLEM, sempre dispostos a colaborar, o que se fez decisivo para a finalização do meu propósito, deixo a expressão do melhor reconhecimento. A Geraldo Machado, especialmente, pelas conversas inspiradoras e idéias construtivas; Vera Queiroz, que ajudou na leitura de versões preliminares e com sugestões substanciais sobre o referencial teórico; Josemar, pela inestimável contribuição na análise estatística dos dados de pesquisa; Paulo Rogério, pela elaboração do questionário em formato eletrônico e pelo que mais sugeriu: Josenice, pela formatação do trabalho e pesquisa bibliográfica; Anderson pela produção de algumas figuras, e a Alice, pela montagem dos gráficos e transcrição de algumas entrevistas.

Aos professores da Ufba, Elvia Fadul, minha orientadora, Celina Souza, Antônio Pinho, Tânia Fischer, Francisco Teixeira, Marcos Alban, Bete Loyola, Paulo Modesto, Amilcar Baiardi e Ruth Laneado, pela atenção e gentileza com que sempre se dispuseram a discutir temas e sugerir leituras e recortes, sou particularmente grata.

Quero creditar a Carlos Vignolo, da Universidade do Chile, por me ter ajudado a construir o questionário de pesquisa e pela indicação de literatura, e também ao professor Michael Barzelay, cujas reflexões sobre a FLEM em muito enriqueceram este trabalho, a minha legítima gratidão.

Por suas críticas, sugestões e pelo estímulo, agradeço ainda às professoras Maria do Carmo Lessa e Mônica Mac-Allister, membros da banca.

Aos colegas de Mestrado, pela amizade, confiança e disposição para colaborar e trocar informações, dedico o meu apreço.

Aos entrevistados, Carlos Sousa, Armando Avena, Nilson Galvão, Guilherme Castro e Rafael Lucchesi, pela disposição em falar sobre a FLEM, aportando inestimáveis e sólidos subsídios à construção da pesquisa, manifesto-me reconhecida

A Rose, que examinou o texto meticulosamente, contribuindo para o aperfeiçoamento do trabalho, a minha gratidão.

A William e Hendric, pela elaboração das ilustrações e a Marlos, pela apuração dos resultados do questionário, o meu muito obrigada.

Por último, mas não por serem menos importantes, expresso meu profundo agradecimento a amigos, mãe, irmãos e familiares, que souberam entender minhas ausências e, em especial, a Victor, meu companheiro e melhor amigo, pelo apoio emocional e carinho que me tem dispensado.

RESUMO

CAMPOS, Monique Badaró. Mudanças na Administração Pública e Inserção de Agentes Catalisadores: o caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães. 2003. 159 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração) – Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

Este trabalho tem o propósito de verificar se a inserção de agentes catalisadores de mudanças vem se configurando como estratégia inovadora capaz de imprimir transformações no âmbito da Administração Pública. Trata-se de um estudo de caso exploratório que utiliza como ilustração a experiência da Fundação Luís Eduardo Magalhães no Governo do Estado da Bahia. As novas realidades políticas, econômicas, sociais e tecnológicas têm levado os governos contemporâneos a submeterem suas estruturas administrativas a uma série de reformas. Apesar de reconhecerem a necessidade de se adaptar continuamente às mudanças do seu entorno, falta a esses governos, muitas vezes, o instrumental capaz de desencadear tal processo. Surge, então, uma pluralidade de conceitos, modelos e métodos nos quais se pode basear a ação reformadora do Estado, sem que, contudo, haja uma necessária adequação ao quadro institucional do país no qual essas transformações se operam. Expressões tais como modernização, desenvolvimento e inovação passaram a caracterizar os processos de reforma do Estado, mas foram reduzidas às suas dimensões instrumentais, eliminando, portanto, a possibilidade de se realizarem mudanças institucionais. Nesse sentido, a inserção de agentes catalisadores de mudanças, voltados para a aprendizagem institucional e reflexão sobre a realidade que se quer mudar, bem como sobre os meios para atingi-la, parece configurar-se como estratégia inovadora para imprimir transformações substantivas na fisionomia dos Estados contemporâneos. A Fundação Luís Eduardo Magalhães - FLEM, criada pelo Governo do Estado da Bahia para apoiá-lo na modernização e no desenvolvimento da sua administração, vem se consolidando como um organismo-ponte indutor de aprendizado contínuo, de interações organizacionais e de desenvolvimento de capacidades institucionais. Para verificar as evidências do papel catalisador de mudanças dessa organização, este estudo analisa três macro-atividades denominadas de elementos catalíticos: 1) apoio técnico-operacional; 2) articulação inter e intragovernamental e entre organizações públicas e sociedade civil; 3) construção de consensos em torno de novos valores, princípios e paradigmas, bem como de necessidades, desejos e aspirações. Os resultados obtidos indicam que a FLEM exerce influência sobre a capacidade de mudança tanto instrumental quanto institucional do ambiente em que está inserida, principalmente através da construção de consensos e de interações organizacionais.

Palavras-chave: Administração Pública; Agentes Catalisadores. Fundação Luís Eduardo Magalhães

ABSTRACT

CAMPOS, Monique Badaró. Changes in the Public Administration and Insertion of Catalytic Agents: the case of the Luís Eduardo Magalhães Foundation. 2003. 159 f. Dissertation (Professional Master's Degree in Business Administration) – School of Administration, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

This dissertation aims at verifying if the insertion of catalytic agents can be considered as an innovative strategy able to propel transformations in the public administration. This is an exploratory case study that takes as an example the experience of the Luis Eduardo Magalhães Foundation within the Government of the State of Bahia. The new political, economical, social and technological realities have made contemporary governments submit their administrative structures to a series of reforms. Though governments recognize the need to continuously adapt to the changes of the surroundings, one is uncertain as how to trigger the process. A plurality of concepts, models and methods emerge, on which are based the reforming action of the State, without, however, a necessary accommodation to the institutional frame of the country that is object of the transformation. Expressions such as modernization, development and innovation have started to characterize the reform processes of the State, but were reduced to their instrumental dimensions, eliminating, therefore, the possibility of implementing institutional changes. In this sense, the insertion of catalytic agents of changes, focused at institutional learning and reflection on the reality one wants to change, as well as on the means to achieve it seem to configure as an innovative strategy to print substantial changes in the physiognomy of the contemporary States. The Luís Eduardo Magalhães Foundation - FLEM, created by the Government of the State of Bahia to provide support in the modernization and development of its administration, has been consolidating as a bridge-organism, inducer of continuous learning, organizational interactions and development of institutional skills. To verify that this organization has really been acting as change catalyzer, this study analyzes three macro-activities called catalytic elements: 1) technical-operational support; 2) inter and intra-government articulation and between public organizations and civil society; 3) constructions of consensus around new values, principles and paradigm, as well as around necessities, desires and aspirations. The results obtained show that FLEM influences the capacity of change, instrumental and institutional, of the environment in which they are inserted, specially through the construction of consensus and organizational interactions.

Key words: Public Administration; Catalyzing Agents. Luís Eduardo Magalhães Foundation

SUMÁRIO

LISTA DE FIGURAS

LISTA DE TABELAS E QUADROS

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

| | |
|--|-----------|
| 1. INTRODUÇÃO | 12 |
| 1.1 Objetivo e Objeto de Estudo | 13 |
| 1.2. Abordagem Metodológica | 15 |
| 1.3. Estrutura do Trabalho | 15 |
| | |
| 2. REDEFININDO PAPÉIS E INTRODUZINDO MUDANÇAS | 17 |
| 2.1 Mudanças de Paradigma sobre o Papel do Estado | 17 |
| 2.2. Mudanças na Administração Pública | 30 |
| 2.2.1. Redimensionamento do Estado | 32 |
| 2.2.2. Introdução do Management na Administração Pública | 34 |
| 2.2.3. Governança | 39 |
| 2.3. As Orientações de Mudanças na Administração Pública na América Latina e Brasil | 44 |
| | |
| 3. AS CHAVES DA MUDANÇA | 48 |
| 3.1. Modernização | 48 |
| 3.2. Desenvolvimento | 52 |
| 3.3. Inovação | 55 |
| 3.4. Agentes Catalisadores | 59 |
| 3.5. Parcerias Institucionais | 61 |
| 3.6. Redes | 66 |
| | |
| 4. METODOLOGIA DE PESQUISA | 70 |
| 4.1. Técnicas de Coletas de Dados | 70 |
| 4.1.1. Pesquisa Documental | 70 |
| 4.1.2. Pesquisa de Campo | 72 |
| a) Entrevistas e Reuniões com Grupos de Trabalho | 72 |
| b) Questionário | 74 |

| | |
|--|------------|
| 4.2. Análise de Conteúdo | 75 |
| | |
| 5. CRIAÇÃO E ARQUITETURA DE UM AGENTE CATALISADOR..... | 79 |
| 5.1. Cenário de Surgimento da Fundação Luís Eduardo Magalhães | 79 |
| 5.2. Constituição | 82 |
| 5.3. Natureza Jurídica..... | 84 |
| 5.4. Estrutura Organizativa | 86 |
| 5.5. Disponibilidade e Gestão de Recursos..... | 92 |
| 5.5.1. Recursos Financeiros | 92 |
| 5.5.2. Recursos Humanos..... | 93 |
| 5.5.3. Recursos de Informação | 94 |
| 5.6. Contrato de Gestão | 95 |
| 5.7. Estratégia Corporativa..... | 98 |
| 5.8. Competências Distintivas | 103 |
| | |
| 6. FLEM COMO AGENTE CATALISADOR..... | 106 |
| 6.1. Elementos Catalíticos..... | 107 |
| 6.1.1. Apoio Técnico-Operacional..... | 108 |
| 6.1.2. Articulação..... | 111 |
| 6.1.3. Construção de Consenso..... | 116 |
| 6.2. Principais Ações | 118 |
| | |
| 7. RESULTADOS DA PESQUISA..... | 129 |
| 7.1. Apoio Técnico- Operacional..... | 129 |
| 7.2. Articulação | 133 |
| 7.3. Construção de Consensos | 136 |
| | |
| 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS | 140 |
| REFERÊNCIAS..... | 146 |
| ANEXOS..... | 160 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|---|-----|
| Figura 1 – Mapa Conceitual | 69 |
| Figura 2 – Perfil dos Respondentes do Questionário..... | 74 |
| Figura 3 – Organograma da FLEM | 88 |
| Figura 4 – Fontes de Recursos..... | 93 |
| Figura 5 – Ciclo Metabólico | 108 |
| Figura 6 – Teia de Parcerias | 115 |
| Figura 7 – Matriz das Principais Ações..... | 121 |

LISTA DE TABELAS

| | |
|--|-----|
| Tabela 1 - Análise dos Resultados do Apoio Técnico-operacional | 131 |
| Tabela 2 - Análise dos Resultados da Articulação | 135 |
| Tabela 3 - Análise dos Resultado da Construção de Consensos..... | 138 |

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONDER – Companhia de Desenvolvimento Urbano do Estado da Bahia
CPE – Comissão de Planejamento Econômico
DESA - Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas
FLEM – Fundação Luís Eduardo Magalhães
IDH – Índice de Desenvolvimento Humano
IEL – Instituto Euvaldo Lodi
MCT – Ministério da Ciência e Tecnologia
ONU - Organização das Nações Unidas
ONG – Organizações Não-Governamentais
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PRODEB – Cia de Processamento de Dados do Estado da Bahia
SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão
SAEB - Secretaria da Administração do Estado da Bahia
SEAP - Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio
SCT - Secretaria da Cultura e Turismo do Estado da Bahia
SEAGRI – Secretaria da Agricultura do Estado da Bahia
SEC - Secretaria da Educação do Estado da Bahia
SEFAZ - Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia
SEI – Superintendência de Estudos e Informação
SEINFRA - Secretaria da Infra-Estrutura do Estado da Bahia
SEPLANTEC - Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia do Estado da Bahia
SETRAS - Secretaria do Trabalho e Ação Social do Estado da Bahia
SICM - Secretaria da Indústria, Comércio e Mineração do Estado da Bahia
SOCINFO – Programa Sociedade da Informação
SSP - Secretaria da Segurança Pública do Estado da Bahia
TCE - Tribunal de Contas do Estado da Bahia
TIC – Tecnologias de Informação e Comunicação
UEFS – Universidade Estadual de Feira de Santana
UFBA - Universidade Federal do Estado da Bahia
UNIFACS - Universidade Salvador

1. INTRODUÇÃO

A reforma do Estado parece ter-se convertido em uma das mais usuais atividades dos governos contemporâneos, que, para enfrentarem as profundas transformações na ordem política, econômica, social e tecnológica ora em curso mundialmente, e para se adequarem aos novos requerimentos, vêm submetendo suas estruturas a uma série de mudanças. Esses processos reformadores surgiram a partir do final dos anos 70, em resposta aos desafios impostos pela “crise de Estado”, caracterizada por uma profunda ruptura no funcionamento do sistema estatal tradicional.

Muitas são as orientações teóricas e as estratégias que alicerçam a ação reformadora do Estado. No entanto, essa pluralidade de conceitos, modelos e métodos não vem acompanhada da necessária adequação ao quadro institucional do país que se quer transformar. Apesar de seguirem a *rationale* da modernização, desenvolvimento e inovação, tais processos de reforma estatal reduziram esses conceitos às suas dimensões instrumentais, eliminando, portanto, a possibilidade destes gerarem mudanças institucionais.

Na verdade, modernização, desenvolvimento e inovação constituem atividades complexas, envolvendo não somente a melhoria da racionalidade instrumental, mas também o desenvolvimento de novos valores, regras, instituições e práticas para a constituição e funcionamento de novas formas de organização, caracterizada pela noção de nova governança (PRATS, 2002).

Assim, reformar o Estado implica introduzir mudanças tanto no nível interno da sua estrutura quanto na sua relação com a estrutura social como um todo. Essa reforma parte de uma redefinição do próprio papel do Estado e passa, conseqüentemente, pela introdução de mudanças no seu aparato administrativo, uma vez que precisará desenvolver novas capacidades para permitir-lhe cumprir o seu novo papel.

Diante da sua complexidade, caracterizada por múltiplas dimensões e atores e por lógicas e racionalidades nem sempre convergentes, os processos de reforma administrativa colocam em evidência o papel dos agentes indutores de mudanças, voltados para a criação de interações entre diferentes atores e culturas organizacionais, heurísticas e valores, fazendo brotar sinergias dinâmicas e favorecendo o aprendizado institucional e a fluidez de inovações.

O Governo do Estado da Bahia, a exemplo de outros governos nacionais, iniciou um processo de mudanças na sua administração, que culminou no desenvolvimento de um sistema inovador de prestação de serviços à população, o SAC – Serviço de Atendimento ao Cidadão, e, mais tarde, em 1998, na criação do Cenap - Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública. O seu objetivo era disseminar a inovação administrativa no setor público, através de ações de capacitação de recursos humanos, de intercâmbio de cooperação, de técnicas, de experiências e de soluções na prestação de serviços públicos e na gestão pública.

Em 1999 o Cenap passou a se chamar Fundação Luís Eduardo Magalhães - Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública, em homenagem ao Deputado Luís Eduardo Magalhães, e recebeu um escopo maior: o de aproximar o estado da sociedade, ajudando-o a interagir com atores não estatais.

Para levar a cabo sua missão, a Fundação vem tentando gerar estratégias capazes de promover, no âmbito do Estado da Bahia, o processo modernizador. Desse modo, optou por se transformar em agente indutor de mudanças, prestando apoio técnico-operacional ao Governo Estadual e/ou incubando seus projetos prioritários, promovendo articulação, formação de redes e parcerias, além da construção de consensos.

1.1 Objetivo e Objeto de Estudo

O desafio de promover mudanças na estrutura administrativa e na gestão do Estado, para que este consiga adequar-se às novas realidades é complexo, porquanto impõe a construção de

estratégias inovadoras. Daí, delinea-se a questão central do presente estudo: *a inserção de agentes catalisadores de mudanças, a exemplo da Fundação Luís Eduardo Magalhães na Bahia, vem se configurando como uma estratégia inovadora capaz de imprimir transformações no âmbito da Administração Pública do Estado da Bahia?*

Para a realização deste estudo, partiu-se do pressuposto de que agentes catalisadores podem representar uma estratégia inovadora para que se promovam mudanças na Administração Pública, na medida em que impulsionam a aprendizagem institucional através da cooperação técnica, da promoção de interações e da tentativa de construção de consensos.

A Fundação Luís Eduardo Magalhães – FLEM foi escolhida para validar esse pressuposto, por ser a única organização, entre os atores locais, que se propõe a missão de aproximar o Estado da sociedade, base para o desenvolvimento de uma nova governança.

Pretende-se responder à questão central aqui enunciada considerando, portanto, os elementos catalíticos através dos quais a FLEM busca promover mudanças na Administração Pública do Estado da Bahia, sejam eles:

P1: apoio técnico-operacional;

P2: articulação;

P3: construção de consensos.

Assim, num contexto de mudança paradigmática do papel do Estado e de diversidades de sujeitos, interpretações e estratégias de reformas, o modo de atuação da FLEM como agente catalisador configura um dos aspectos mais relevantes e particulares a ser estudado.

Dessa forma, esta pesquisa tem como objetivos:

- a) contextualizar os processos de redefinição do papel do Estado e de mudanças realizadas na administração pública, bem como os conceitos-chave que condicionam e caracterizam esses processos, verificando como a FLEM neles se insere;

- b) verificar se há evidências do papel catalisador da FLEM.

1.3 Abordagem Metodológica

Trata-se de um estudo de caso, de natureza qualitativa, cujo método de abordagem indutivo apoiou-se na observação e análise de um modelo de atuação experimentado no âmbito do governo do Estado da Bahia. Buscou-se situar o objeto de estudo de acordo com uma revisão bibliográfica recente e, com base nesse referencial teórico e na caracterização da Fundação e do seu ambiente de atuação, coletar dados primários e secundários que apoiassem as análises e permitissem identificar, através de suas ações, elementos denominados catalíticos capazes ou não de promoverem mudanças na Administração Pública do Estado da Bahia.

Para a coleta de dados, utilizou-se a pesquisa documental e a pesquisa de campo. Esta última foi do tipo exploratória, realizada através de entrevistas (estruturadas, semi-estruturadas), observação participante natural e questionários. Tanto as entrevistas quanto os questionários foram submetidos à análise de conteúdo.

1.2 Estrutura do Trabalho

Esta dissertação estrutura-se em oito capítulos.

O primeiro Capítulo apresenta a introdução geral ao trabalho, delineando seus objetivos e o objeto de estudo, bem como sua estruturação.

O segundo fornece o referencial teórico que determina e enquadra o processo de redefinição do papel do Estado e das mudanças na Administração Pública desencadeadas nos governos contemporâneos. Inclui, também, uma breve apresentação das vertentes teóricas que orientaram esse mesmo processo na América Latina e no Brasil.

O terceiro vem contemplar os principais conceitos utilizados ao longo da pesquisa, considerados a chave para a mudança. Esses elementos teóricos alicerçam os desdobramentos do pressuposto de que agentes catalisadores promovem a aprendizagem institucional através da cooperação técnica, da promoção de interações e da tentativa de construção de consensos em torno de novos valores e práticas, criando, assim, ambiente favorável às mudanças pretendidas. Procura-se, desse modo, mostrar como o processo de mudanças abordado no capítulo anterior encontra-se ligado à inovação, às ações inter e intra-organizações, à formação de redes que, por sua vez, induzem à aprendizagem institucional, da qual dependem.

O quarto contempla a metodologia de pesquisa utilizada, e o quinto descreve o contexto em que a FLEM, objeto deste estudo de caso, foi criada, sua estrutura de funcionamento e suas principais competências.

O sexto dedica-se a apresentar os elementos catalíticos por meio dos quais a FLEM promove mudanças na Administração Pública do Estado da Bahia. Descreve, ainda, as principais ações realizadas, procurando, assim, identificar se há, efetivamente, evidências do papel de agente catalisador.

A análise dos resultados da pesquisa estão expostos no sétimo Capítulo.

Por fim, o Capítulo oitavo apresenta as considerações finais. Revisita-se, também, o instrumental teórico, com o intuito de verificar até que ponto os mecanismos de catálise permitiram mudanças na Administração Pública do Estado da Bahia, a despeito dos entraves aí existentes.

As duas últimas seções trazem as referências bibliográficas e os anexos.

2. REDEFININDO PAPÉIS E INTRODUZINDO MUDANÇAS

2.1 Mudanças de Paradigma sobre o Papel do Estado

Com o fim precípua de assegurar o *bem público*, o Estado vem procurando dotar-se de competências que variam “de acordo com as condições peculiares a cada sociedade política, em cada momento da sua história”. A noção de bem público, embora ampla e controversa, compreende invariavelmente os objetivos de “segurança” e “progresso” (AZAMBUJA, 1998).

O conjunto dos meios empregados pelo Estado para garantir a ordem, tanto interna quanto externa, não tem suscitado tantas controvérsias. No entanto, os objetos da ação do Estado para atingir seu outro fim, o progresso, traduzido, também, pelo objetivo de garantir o bem-estar, a prosperidade e a felicidade dos indivíduos (BOBBIO, 1987), têm provocado caloroso debate.

De acordo com Azambuja (1998), a corrente liberal, do *laissez-faire*, preconiza um Estado não intervencionista, centrado no propósito de proporcionar segurança aos indivíduos, deixando para o mercado a consecução da sua outra finalidade. Sob essa perspectiva, ele deve criar poucas leis e o menor número possível de regulamentos.

Do outro extremo, a corrente socialista defende a intervenção estatal em toda as esferas da vida social, tornando-se o Estado responsável pela distribuição eqüitativa da riqueza e pelo controle dos meios de produção.

Entre essas duas correntes, temos a que postula ser dever do Estado, para atingir os seus fins, *ajudar a fazer*. Elaborada inicialmente pela doutrina social da Igreja e depois desenvolvida no âmbito jurídico, esta corrente baseia-se no princípio da subsidiariedade (DI PIETRO, 2001). Trata-se de uma competência supletiva, na medida em que o Estado só faz quando os particulares não podem fazer, ou seja, sempre que a iniciativa privada existir e se mostrar capaz de realizar um serviço, o Estado não deverá suprimí-la, e sim auxiliá-la. De acordo com

a mesma corrente, a competência estatal se amplia ou se restringe, segundo a capacidade dos órgãos governamentais de apreender as demandas coletivas e adotar as providências para atendê-las, podendo, inclusive, coexistir com competências da iniciativa privada.

Na verdade, a “questão social”, surgida na segunda metade do século XIX como efeito da Revolução Industrial, impôs, de modo progressivo, a intervenção estatal na vida econômica. Essa intervenção crescente dar-se-á também nos países periféricos que, a partir da década de 30, adotam uma estratégia nacional-desenvolvimentista baseada em expressiva presença do Estado no sistema econômico.

Às funções clássicas do Estado agregaram-se, assim, as funções de garantir a estabilidade do sistema através da intervenção na vida econômica e da promoção constante do bem-estar social, superando a mera proteção individual sugerida pela formulação liberal.

Neste sentido, a tendência do Estado contemporâneo orientou-se no sentido de alargar os limites de suas atribuições, determinando uma certa hipertrofia e uma conseqüente ineficiência e perda de legitimidade.

Michel Crozier (1987), referindo-se à atividade megalomaníaca a que chegaram o Estado e seus agentes, assim se expressa:

Um Estado arrogante, onipresente, onicompetente é necessariamente impotente, pois sabe somente dar ordens a partir de princípios abstratos e visões gerais. Somente um Estado modesto pode verdadeiramente se revelar ativo, pois é o único que terá condições de escutar a sociedade, compreender os cidadãos e então servi-los, ajudando-os a realizar, eles mesmos, seus objetivos¹ (pp. 9).

A atual crise do Estado poderia ser explicada, portanto, pelo fato de ter ele se transformado numa engrenagem “monstruosa” e “desconjuntada”, deixando de ser um aparelho regulado, seguro e ágil, destinado a cumprir com eficiência seus objetivos. Mas, na verdade, existe uma profusão de teses tentando explicar as causas dessa profunda ruptura que se abateu sobre o funcionamento do sistema estatal.

¹ Tradução livre do autor

Conforme Pasquino (1999), os autores que se debruçaram sobre o assunto a analisaram como crise de governabilidade. Esta última é vista como produto de outras crises: a) crise da ação pública; b) crise da democracia; c) crise da racionalidade.

J. O'Connor (1993, apud PASQUINO, 1999) explica a crise de governabilidade como crise da ação pública. Uma sobrecarga de problemas leva o Estado a expandir seus serviços e sua intervenção até o momento em que, inevitavelmente, surge uma crise fiscal incidindo sobre a eficácia do Governo.

A análise que interpreta a crise de governabilidade como fruto da crise da democracia é atribuída a Huntington (1975). O ponto central dessa tese é que uma democracia torna-se tanto mais forte quanto mais organizada, devendo o crescimento da participação política vir acompanhado da institucionalização (isto é, da legitimação e aceitação) dos processos e das organizações políticas. Com efeito, a democracia dos anos 70 viu a perda da confiança do público nas instituições governamentais e a queda de credibilidade dos governantes como fator de descrédito da capacidade de ambos para enfrentar problemas.

Finalmente, há a tese de Habermas (1999), que considera a crise de governabilidade um produto de outras crises: perda da capacidade de controle estatal; perda do apoio político dos cidadãos às autoridades e aos Governos; incapacidade do Estado para prover, devido à diferença crescente entre os *inputs* necessários e os *outputs* insuficientes, a distribuição de recursos que satisfaçam as aspirações de um contingente cada vez mais vasto de indivíduos.

Qualquer que seja a interpretação, propõe-se, para remediar esse mal, a *reforma do Estado*, que se tornará um dos temas centrais do final de século. Segundo Weber (apud BOBBIO, 1987), o Estado é uma forma de organização social onde um grupo se dota do aparato administrativo e se vale do monopólio da força sobre um determinado território. Além de ser um instrumento de dominação, o Estado aparece como um ator corporativista, com interesses próprios.

Os teóricos marxistas o vêem como um campo em que se desenvolvem e se compõem, para novamente se decomporem, os conflitos entre diversos atores. Numa visão mais abstrata, herdada de Hegel, o Estado se apresenta como o guardião do *interesse geral* da sociedade (FLEURY, 2000).

Para Garretón (1994), além de uma natureza multidimensional (simbólica, institucional e instrumental), o Estado é parte de um conjunto de relações sociais, o que explica sua complexidade e versatilidade. Dependendo do tipo de relação social que estabelece, ele pode ter função coativa, integradora, redistributiva ou reguladora.

Assim, falar de reforma estatal significa falar de mudanças nas correlações de força e poder entre diferentes atores e agentes econômicos, políticos e administrativos ou na matriz sócio-política composta por Estado, regime e seus atores políticos, e pela sociedade civil ou atores sociais (GARRETÓN, 1994).

Na América Latina, essa matriz se caracteriza, dependendo do caso, pela relação de fusão, imbricação, subordinação ou eliminação entre seus componentes. Desse modo, o processo de reforma do Estado nesse continente requereria, para Garretón (1994), uma nova matriz ou nova cultura política na qual os componentes se reforçassem e estabelecessem entre si relações de tensão mútua e complementariedade. Em outras palavras, a reforma do Estado, ou a sua transformação, diz respeito à redefinição das suas relações com a sociedade.

Rueschemeyer e Evans (1985) ressaltam que, diante da complexidade que caracteriza a inserção do Estado na sociedade, é uma ilusão administrativa ou instrumental limitar a reforma aos imperativos de eficiência e eficácia. Para eles, a eficácia do Estado vai depender da maneira como as tendências contraditórias se combinem, tanto no nível interno da sua estrutura quanto na sua relação com a estrutura social como um todo. A transformação passa, portanto, pela reconfiguração dos modos de inter-relação dos segmentos do aparelho estatal e do Estado com os diversos atores sociais.

A questão não é, portanto, diminuir o aparelho de Estado, como apregoa a corrente neoliberal, nem tampouco aumentar-lhe o tamanho, mas, ao contrário, dotá-lo da capacidade de cumprir

melhor suas funções, como a de responder às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo uma terminologia corrente, de converter demandas (*inputs*) em respostas (*outputs*) (BOBBIO, 1987).

Para cumprir suas funções, o Estado, uma vez redefinido seu papel, precisa buscar instrumentos de gestão que estejam em consonância com seu novo papel. A sua reforma, que engloba, portanto, essa redefinição e a modernização da Administração Pública, tem-se alimentado de duas vertentes teóricas: o neo-institucionalismo e o novo gerencialismo público (*New Public Management*).

O neo-institucionalismo, com seu arcabouço teórico em construção, fundamenta-se, por sua vez, nas teorias da escolha racional, escolha pública e agente-principal, no institucionalismo histórico e na sociologia institucional, enfatizando a centralidade e a essência das instituições na sociedade.

As instituições são as grandes “modeladoras” dos comportamentos individual e coletivo. É através delas que a sociedade se reproduz e se transforma, de geração a geração. Além da transformação, os teóricos do neo-institucionalismo acreditam que as instituições produzem, de alguma maneira, a estabilidade, na medida em que influenciam a escolha coletiva. Essa influência se processa pelos incentivos a um determinado tipo de comportamento e também pelas obrigações impostas através das leis, normas, etc (FLEURY, 2000).

Douglas North (1990) define as instituições como regras, formais ou informais, idealizadas pelos homens para criar ordem ou reduzir a incerteza nas interações. Elas exercem influência sobre os agentes por meio de três mecanismos: a) aportando uma determinada visão do mundo e das possibilidades de ação; b) introduzindo crenças de princípio, com caráter normativo, que distinguem o correto do incorreto; c) fixando crenças causais, pertinentes à relação causa-efeito, que se associam a determinadas ações.

As teorias institucionalistas procuram, desse modo, entender a relação existente entre as instituições, o comportamento dos indivíduos e os resultados (*outcomes*). Embora oferecendo

explicações diferentes, essas teorias centram-se no modo como as instituições afetam as escolhas coletivas.

Uma das teorias institucionalistas que orientaram os processos de reforma do Estado é a **teoria da escolha Pública**, que, por sua vez, trata-se da aplicação da teoria da escolha racional e de princípios econômicos à Administração Pública e à Política. Ela pode também ser definida como o estudo da democracia, do ponto de vista econômico. A escolha racional parte da premissa de que os indivíduos são movidos pelo auto-interesse. E os princípios econômicos se referem aos estudos da *economia política*, que investiga a política com base no pensamento dos “economistas neoclássicos” do final do século XIX (NORTH, 1990).

Nesse período, os economistas centraram seus estudos não só na economia de mercado, como também no governo e na sociedade, chegando à conclusão que os governos pequenos e não-intervencionistas eram um complemento útil àquele tipo de economia, enquanto os grandes tendiam a oferecer privilégios especiais e, desse modo, reduzir os benefícios da mesma economia. Acreditavam que o governo devia prover unicamente os bens e serviços que não podiam ser eficientemente exercidos pelo mercado, como manutenção de estradas, educação, infra-estrutura e ajuda à pobreza.

Na medida em que constataram que suas recomendações em termos de política econômica nem sempre eram seguidas pelos governos, os economistas políticos passaram a estudar o processo de tomada de decisão, sua lógica e as circunstâncias em que operava, bem como a maneira de torná-lo mais eficiente (NORTH, 1990).

Nos limites desse marco interpretativo, por conseguinte, desenvolveu-se a teoria da escolha pública, que estuda o comportamento da tomada de decisão de funcionários do governo sob a perspectiva da teoria econômica. O argumento era que os burocratas e políticos tomavam decisões baseadas em cálculos de custos/benefícios individuais, gerando como conseqüências a “captura” das políticas públicas por grupos de interesses privados, a provisão de serviços públicos em níveis socialmente ineficientes e a manipulação da política macroeconômica por políticos populistas (BORGES, 2000).

Assim como os economistas se dedicam à economia de mercado, os teóricos da escolha pública examinam as estruturas políticas em termos de eficiência e de instrumento através do qual se atingirá o propósito que se espera do Estado.

Esses teóricos acreditam que, mesmo supostamente orientados a trabalhar para o interesse público e a implementar as políticas do governo da maneira mais eficiente e efetiva possível, os burocratas são maximizadores de utilidade, estando motivados por fatores individualistas tais como salário, reputação, poder, etc (NISKANEN, 1991, DOWNS, 1967).

A teoria da escolha pública considera, então, que os burocratas, levados parcial ou unicamente pela busca do auto-interesse, estarão sempre inclinados a aumentar os orçamentos das organizações que dirigem, aumentando, conseqüentemente, as despesas do governo. Com base nesse argumento, o pensamento neoliberal defende a seguinte idéia: quanto menor o governo, melhor será. Isso explica terem muitos programas de reforma do Estado se orientado inicialmente para a diminuição das suas funções e de seu tamanho, e para a implementação de um modelo gerencial baseado em mecanismos de controle de resultados.

Outra teoria institucionalista que influencia as reformas de Estado é a **teoria agente-principal**, calcada também na teoria da escolha racional e partindo do princípio de que em todas as relações de poder há sempre uma parte (o principal) delegando à outra parte (o agente) a execução de algum trabalho (SOUZA, 2001). Segundo essa teoria, os eleitores seriam os principais, os políticos eleitos os agentes, e estes, por sua vez, seriam os principais entre os burocratas ou servidores públicos.

De acordo com Jensen (1994), haverá conflito de interesses todas as vezes que os indivíduos se engajarem em esforços cooperativos. Segundo Eisenhardt (1985), a teoria agente-principal tenta explicar como melhor organizar as relações entre o principal e o agente, e também os dois problemas que surgem em decorrência dessa relação contratual: *moral hazard* e seleção adversa.

Essa teoria esclarece também que o termo *moral hazard*, de difícil tradução, derivado do mundo dos seguros, significa risco sistêmico, ou seja, uma mudança de comportamento de uma das partes pode causar perdas intangíveis ao sistema. O conceito se refere a situações em que um segurado assume mais riscos do que seria conveniente para as seguradoras. As condições necessárias para que se verifique um *moral hazard* são a assimetria de informação e a divergência de interesses. Desse modo, a parte possuidora de uma informação (o agente), ao fazer uso desse privilégio em seu benefício, acaba prejudicando a outra parte com quem se relaciona (o principal). Na ótica da teoria agente-principal, este termo remete à propensão dos indivíduos se comportarem de maneira oportunista ou não cooperativa, como, por exemplo, a ação dos políticos que se motivam unicamente pelo *rent-seeking* (ganho crescente auto-orientado), pela vontade de se reeleger ou pela ação dos “caronas” (*free-riders*).

A seleção adversa é também proveniente da assimetria de informações existente entre o agente e o principal. Considerando que somente uma das partes, no caso o agente, detém informações suficientes, o principal nunca saberá ao certo se o agente está conduzindo sua ação da maneira mais eficiente (EISENHARDT, 1985).

Assim, sob essas condições de informações incompletas, incertezas e interesses não coincidentes, o problema que se coloca é assegurar que o principal seja servido lealmente e o agente compensado justamente.

Partindo, portanto, da premissa de que os agentes (pessoa ou organização) estarão freqüentemente tentados a atuar em favor de seus próprios interesses e não em prol dos interesses do principal (pessoa ou organização) que os contrata, a teoria agente-principal propõe o fortalecimento de mecanismos de controle e supervisão, através:

- a) da elaboração de contratos mais precisos em termos de incentivos e efeitos;
- b) da redução da assimetria de informações, por meio do aumento do fluxo de informações do principal;
- c) do aumento da prestação de contas financeiras ;
- d) dos direitos de propriedade mais precisos;

- e) da introdução de mecanismos competitivos de mercado e/ou a criação de quase-mercados, posto que a competição atua como disciplina para os agentes (FLEURY, 2000; ARELLANO, 2002).

Se devidamente elaborados, com objetivos claros e precisos, funções bem definidas e mecanismos mútuos de controle e acordo, os contratos podem, efetivamente, prover o principal de maiores condições para controlar o oportunismo de seus agentes e, conseqüentemente, preveni-los contra o aproveitamento pessoal desses mesmos agentes.

Przesworsk (1996) ressalta que através da *accountability* os governos se capacitam para controlar o comportamento dos agentes privados, ao tempo em que os cidadãos adquirem os meios para o controle dos atos do governo. Dá-se, para o autor, o aprimoramento do regime democrático, na medida em que cidadãos, políticos e burocratas articulam-se estreitamente mediante o pleno funcionamento do sistema representativo e dos mecanismos de *accountability*.

Diante dessas constatações, em muitos países iniciou-se um movimento importante no sentido de se introduzir a lógica contratual no relacionamento entre as administrações centrais e as agências desconcentradas (LOEFFLER, 2000). No Brasil, encontramos essa prática nos contratos de gestão utilizados tanto na esfera federal quanto estadual, como é o caso do contrato de gestão entre o Governo do Estado Bahia e a própria Fundação Luís Eduardo Magalhães, objeto deste estudo de caso.

O problema que se coloca é que toda relação contratual corre o risco de uma das partes não cumprir os elementos acordados. Conseqüentemente, as partes tendem a criar mecanismos e estruturas para evitar e/ou eliminar tal risco, fazendo surgir os chamados custos de transação. Baseando-se, assim, nas imperfeições das interações, essas teorias salientam a importância das instituições para o bom funcionamento dos sistemas, na medida em que o estabelecimento de regras organiza a ação coletiva, reduz incertezas e faz diminuir os custos de transação (NORTH, 1990).

A idéia segundo a qual as instituições moldam as cognições e os valores dos indivíduos que nelas trabalham é formulada dentro do marco referencial da **sociologia institucional** ou institucionalismo sociológico. (KAUFMAN, 1998).

Alguns teóricos da sociologia institucional concluíram que as diferenças de desempenho dos sistemas econômico e social se explicam pelas diferenças de fatores culturais e institucionais prevaletentes em cada sociedade. Na verdade, esses fatores dizem respeito ao capital social (COLEMAN, 1990 e PUTNAM, 1993) e aos laços de confiança (FUKUYAMA, 1995) existentes em cada sociedade.

Assim, o neo-institucionalismo propõe a construção de novos marcos institucionais para a ação pública fundados em valores reconhecidos e comumente aceitos, capazes de antecipar expectativas e comportamentos, gerar relações de confiança, permitindo a organização eficiente e cooperativa das interações (FLEURY, 2000). Nesse sentido, a criação de novos valores e a formação de consensos mais amplos têm se revelado um dos grandes desafios dos programas de reformas.

A outra vertente teórica que vai alimentar a Reforma do Estado será o novo gerencialismo público, que, conforme será apresentado detalhadamente mais adiante, reúne uma série de doutrinas administrativas e propõe uma nova forma de organização administrativa, pautada na introdução do *management* na Administração Pública e na proposta de complementar ou substituir os princípios burocráticos de organização do trabalho pelo modelo empresarial.

Essa vertente, considerada por muitos uma filosofia administrativa², fundamenta-se também nos pressupostos da economia política. Segundo Bresser Pereira (2002), sua idéia subjacente é defender a *res publica*, impedindo a cooptação do Estado pelos interesses particulares, através do controle, tanto interno, por meio de mecanismos de gestão baseados em resultados, quanto externo, com a participação efetiva dos usuários dos serviços públicos na gestão.

Abrucio (1997), ao sistematizar o contínuo processo de transformação por que passou a doutrina gerencialista e ao mostrar como ela foi incorporando, ao longo do tempo, as críticas à

sua prática, constata a existência de três tendências básicas: modelo gerencial puro, *consumerism* e *Public Service Orientation*.

O modelo gerencial puro centra-se na busca da eficiência e defende a redução de custos de pessoal. Visando definir responsabilidades de funcionários e de organizações públicas, ele introduziu a administração por objetivo, a avaliação de desempenho, a descentralização administrativa e a delegação de autoridade (*empowerment*) aos funcionários. Esse modelo parte do pressuposto de que um bom governo é aquele controlado pela eficiência, e que a separação entre a política e a administração faz-se necessária na medida em que políticos eleitos, devido à sua natureza oportunista, tendem a usar o aparato administrativo para a própria conveniência (ABRUCIO, 1997, MARTINS, 1997).

As críticas mais contundentes ao modelo são a ênfase na eficiência, em detrimento da efetividade, e a separação entre a política e a administração. Para Souza e Carvalho (1990), as propostas para despolitizar a administração pública, buscando separá-la dos mecanismos do sistema representativo, parecem artificiais. Sendo a política vista como um entrave à eficiência, a idéia é deslocar do sistema político para o mercado o controle dos gerentes. Para esses autores, os processos de formulação e implementação de políticas não poderiam ficar na mão da tecnoburocracia.

O *consumerism* irá incorporar ao gerencialismo o foco no cidadão /consumidor de serviços públicos. Essa orientação voltada ao usuário possibilita à administração pública promover serviços de qualidade; orientar a prestação de serviços, de forma a atender a população marginalizada; dar respostas às necessidades concretas do cidadão, fazendo com que seus serviços reflitam suas visões e expectativas. Para melhor satisfazer a demanda do público, defendem-se medidas de descentralização, de estímulo à competição entre as organizações públicas e de criação de modelos contratuais flexíveis.

Segundo Abrucio (1997), esse modelo também recebeu duas importantes críticas. A primeira diz respeito ao conceito de consumidor, que limita a noção de cidadania ao mero consumo de serviços públicos, ao passo que esta implica também direitos e deveres. O conceito de

² Segundo Barzelay (2000), uma filosofia administrativa é um corpo de doutrinas administrativas que influencia a agenda e os processos de tomada de decisão em um dado lugar e período.

consumidor, por sua vez, não responde à questão da equidade, valor fundamental da Administração Pública. A segunda é que, ao introduzir a competição, o modelo ocasiona efeitos perversos, como o de soma-zero, na medida em que os serviços públicos que não constarem no topo da lista de preferências dos consumidores tendem a perder ainda mais sua qualidade, ocasionando uma ruptura maior no princípio de equidade.

O terceiro modelo, o *Public Service Orientation*, irá tentar reconstruir a esfera pública (*public domain*), considerada como o locus de aprendizagem social. Propõe a revalorização da política na definição das finalidades estatais, a participação política dos cidadãos e a conjugação entre *accountability* e o binômio justiça/ equidade. Na verdade, suas propostas demandam a criação de uma nova cultura cívica baseada na cooperação entre atores, e não na competição. A limitação do modelo é achar que os cidadãos podem resolver na esfera local todos os problemas do setor público. Para Abrucio (1997), a grande virtude do *Public Service Orientation*, no entanto, é dizer não só como o setor público deve ser, mas, principalmente, o que ele deve ser.

No âmbito do novo gerencialismo, encontram-se, também, a abordagem pós-burocrática, de Barzelay (1992), e a empreendedora, de Osborne e Gaebler (1998), que empregam os conceitos do gerencialismo, sobretudo no que diz respeito à prescrição de técnicas originárias do setor empresarial à gestão de organizações públicas, mas introduzem uma nova discussão sobre o papel da Administração Pública e do governo. Ambas defendem uma Administração Pública mais democrática, orientada para as preferências do público. Para tanto, sugerem o aumento do poder discricionário dos administradores públicos, submetendo-os, porém, ao controle de resultados.

Osborne e Gaebler (1998) acreditam que a crise do Estado decorre do tipo de governo e que a solução estaria em se transformar a natureza do modelo de Administração Pública. Propõem para os governos uma atuação mais “empresarial”, sem chegar, entretanto, ao estilo gerencial das empresas privadas. Para esses autores, a melhor maneira de se produzirem serviços de qualidade, missão principal dos serviços públicos, é fazer com que o cidadão participe do governo, seja através da fiscalização, seja através do trabalho voluntário, pois, assim, resolvem-se dois problemas fundamentais: eficiência e transparência. Defendem ainda a necessidade da prestação de contas e a importância da justiça distributiva e da equidade.

Propõem, portanto, um novo modelo de atuação para o Estado, centrado na produção de bens e serviços de alta qualidade, destinados ao cidadão usuário.

Segundo Abrucio (1997) e Martins (1997), as críticas ao modelo empreendedor referem-se ao risco de empresarização da Administração Pública e ao fato de que os autores se norteiam apenas por casos de sucesso e não analisam situações onde não foram encontradas respostas satisfatórias, tornando suas justificativas intelectualmente vulneráveis e inviabilizando a implementação, sob essa ótica e em outras realidades, de reformas no setor público.

Salvador (2001) e Ramió (2001) observam que as reformas que utilizam estratégias modernizadoras baseadas em construções teóricas oriundas de outras realidades, como é o caso das reformas nos países da América Latina, não têm encontrado os resultados esperados. Fortemente influenciadas pelos modelos anglo-saxões, essas reformas acabam por adotar instrumentos inadequados ao desenho institucional peculiar a cada país.

Na verdade, a crítica mais contundente que se faz a essas vertentes teóricas é que a “captura” do interesse público não se resume apenas a uma questão de racionalidade instrumental, mas, ao contrário, implica estimular um ambiente cooperativo onde se combinem acordo e debate, negociação e conflito, confrontação e consenso, configurando, assim, um novo padrão de relacionamento do Estado com a sociedade. Ainda que não se tenha chegado a um verdadeiro consenso sobre a forma como o Estado poderá promover o bem-estar geral, caminha-se para um relativo consenso acerca da relevância de uma nova governança, em que o Estado adquira plena capacidade de inserção na sociedade sem abdicar de sua autoridade (EVANS, 1996).

Essa mudança de paradigma em relação ao papel do Estado remete à necessidade de se introduzirem mudanças na Administração Pública, uma vez que esta precisará desenvolver novas capacidades para permitir ao Estado cumprir o seu novo papel.

2.2 Mudanças na Administração Pública

A Administração Pública, entendida como o conjunto das atividades diretamente destinadas à execução concreta das tarefas consideradas de interesse comum numa determinada organização social, corresponde a uma gama bastante ampla de ações. Como ponto de articulação entre o Estado e a sociedade, ela precisa desenvolver sua capacidade de se adaptar contínua e tempestivamente, de maneira a acompanhar a constante evolução da sociedade e do próprio Estado, que vem redefinindo, como já visto, seu papel. (PASTORI, 1983).

Na atualidade, as transformações sociais, econômicas e tecnológicas têm sido rápidas e profundas, o que torna a mudança uma ação permanente da Administração Pública. O processo de adaptação, inerente a todos os sistemas vivos, a ser tratado no capítulo terceiro, envolve as categorias distintas, porém inter-relacionadas, de desenvolvimento, modernização e inovação, enquanto instrumentos que permitem influir no processo adaptativo e controlar sua evolução, dirigindo-a para os fins desejados.

Um aspecto relevante do processo de adaptação relaciona-se exatamente à noção de crise e de desafios. Em resposta a cada crise e aos desafios que esta representa é que os sistemas buscam adaptar-se, desenvolvendo-se, modernizando-se e inovando, muitas vezes de maneira surpreendente.

Os primeiros processos históricos de adaptação da Administração Pública estiveram ligados ao conceito de modernização, que, conforme será apresentado no próximo capítulo, significa introdução de padrões técnicos e da noção de racionalização e de desenvolvimento da capacidade de mudança nas suas organizações (ROUANET, 1993).

A América Latina e, mais precisamente, o Brasil construíram seu atual sistema administrativo na primeira metade do século XX, e desde então o vêm submetendo a processos adaptativos. A partir do final da II Guerra Mundial, o conceito de modernidade passou a incorporar, na região, uma outra categoria sociológica, o desenvolvimento, que consistia na reprodução dos estágios econômicos, socioculturais e institucionais por que passaram os países desenvolvidos, como será visto mais além. O pensamento latino-americano de então tomou a

defesa de um Estado modernizador, portador de um projeto de desenvolvimento capaz de mobilizar recursos escassos disponíveis, de maneira a transformar as realidades econômicas e sociais através da intervenção em variados setores. (TOMASSINI, 1993). Esse novo Estado iria necessitar de uma Administração Pública que estivesse à altura das suas novas funções e que fosse, portanto, profissionalizada, regida pelos princípios da racionalidade e da eficiência.

Os processos adaptativos atuais chamados reforma do Estado, modernização do Estado ou modernização administrativa, reinvenção do governo, etc, constituem uma das mais usuais atividades dos governos contemporâneos e surgiram a partir do final dos anos 70, em resposta aos desafios impostos pela “crise de Estado”, conforme já mencionado (DRAIBE e WILNÊS, 1988). Podem, então, significar redefinição do papel do Estado ou simplesmente reorganização da sua estrutura administrativa. Seus programas, apesar das diferenças quanto ao diagnóstico da situação e às estratégias adotadas, aceitam o termo “modernização” como um marco de referência comum e seguem a *rationale* da eficiência, eficácia, inovação, tecnologia, qualidade, foco no cidadão, *accountability* e boa governança. (TIMSIT et al, 1996).

O processo de modernização vê-se ligado, por conseqüência, ao esforço de tornar os governos mais eficientes, gastando melhor, tendo o melhor aproveitamento possível dos recursos disponíveis e sendo capaz de converter demandas em respostas. Na medida em que a velocidade das mudanças tecnológicas, econômicas e sociais exige da Administração Pública a capacidade de adaptação permanente, o conceito chave para se concretizar o projeto modernizador passa a ser a inovação, entendida como o processo de detecção, desenvolvimento e aplicação sistemática de novos conceitos, processos e estruturas organizacionais à melhoria do desempenho do Estado, segundo veremos no próximo capítulo.

A primeira geração de reformas, denominação conferida pelo Banco Mundial, concentrou-se no ajuste econômico e no equilíbrio das contas públicas, enquanto a segunda voltou-se para propostas de mudanças mais amplas envolvendo a institucionalidade do setor público, ao prever a alteração das práticas gerenciais e administrativas, das relações entre diferentes atores e agentes econômicos, políticos e administrativos, o modelo de desenvolvimento e a inserção na economia internacional.

Dessa forma, os programas de reforma do Estado e de modernização da Administração Pública foram adquirindo reconfigurações ao longo do tempo e ganhando matizes diferenciados, conforme a abordagem teórica, a cultura e o contexto institucional de cada país. Eles partiram de uma perspectiva puramente instrumental e de neutralidade política e seguiram incorporando a perspectiva das políticas públicas e do *management* público. Em outras palavras, à lógica instrumental introduziu-se o conceito de governança (PRATS, 2002).

2.2.1. Redimensionamento do Estado

A crise econômica dos anos 70 evidenciou o peso de um setor público volumoso, que conhecia uma expansão sem precedentes. De fato, a crença num crescimento econômico ilimitado e num Estado detentor do monopólio da defesa dos interesses públicos conduziu a uma concepção permanentemente expansiva da Administração Pública. A resposta imediata ao aparecimento de novas demandas sociais seria a criação de novas estruturas organizativas e o aumento do orçamento. Não havia uma clara percepção do conflito decorrente de um crescimento infundável do aparelho administrativo e da contínua drenagem de recursos sociais que ele acarretava. (ECHEBARRÍA, 1993).

A partir de então, essa tendência crescente para aumentar as despesas públicas foi apontada como a causa da crise fiscal crônica, que se tornou cada vez mais insustentável na curva descendente do ciclo econômico.

O pensamento neoliberal, então hegemônico, considerou que o crescimento do setor público precisava ser freado, sendo imprescindível diminuir o seu peso global no conjunto da economia. Postulava que a propensão a financiar o déficit público com aumento de impostos atingira o crescimento da própria economia, afetando a criação de empregos e investimentos produtivos. E que o conseqüente desvio dos recursos financeiros para o setor público ocorreria em detrimento do resto das atividades econômicas (ECHEBARRÍA, 1993).

Observa ainda Echebarria (1993) que a década de 80 marcou um ponto de inflexão no desenvolvimento da função e da grandeza das Administrações Públicas. A força das

circunstâncias econômicas, políticas e sociais acabaram por barrar a inércia expansiva das burocracias públicas e seu distanciamento progressivo da sociedade.

Diante de novas demandas e necessidades sociais, ao invés de recorrer sistematicamente ao crescimento, impõe-se à Administração Pública a revisão constante de suas prioridades e a recomposição de seus espaços de atuação, para conseguir um ponto de equilíbrio em face da evolução de um sistema econômico que cada vez mais lhe escapa ao controle, se distancia.

Formou-se, então, tanto no pensamento neoliberal quanto no de esquerda, um consenso em torno da necessidade de se limitar a expansão do Estado. Assim, reduzir-lhe o tamanho, limitando o crescimento do seu aparato administrativo ao ritmo da evolução da economia, iria implicar a redefinição dos novos níveis de intervenção governamental, das diferentes formas de prover políticas públicas e das modalidades de funcionamento do setor público.

A dinâmica desse processo encontra-se fortemente associada à idéia de desregulamentação, privatização, terceirização, *downsizing*, descentralização, desconcentração e subsidiariedade. Com efeito, durante a primeira geração de reformas, a maioria dos países do mundo, influenciada pelo pensamento neoliberal e pelo Consenso de Washington, embarcou em programas de reformas mais ou menos ambiciosos, cuja característica principal foi a redução do aparato do Estado, através de políticas de desregulamentação (eliminação de controle de preços, redução das barreiras comerciais, liberalização financeira, etc.), privatização de empresas públicas, terceirização de serviços, diminuição do número de funcionários públicos e descentralização (OSZLAK, 2001).

No que diz respeito à descentralização, iniciou-se um movimento progressivo de transferência de funções do centro para a periferia. Tratava-se de uma descentralização tanto política quanto administrativa, ligada à organização interna do aparelho burocrático do Estado. As políticas de descentralização trouxeram em seu bojo o princípio da subsidiariedade, configurando-se, como visto, um princípio de divisão de competências em que o nível hierárquico superior da administração só se ocupava daquilo que outras instâncias não podiam solucionar.

As motivações dessas políticas, que inicialmente pareciam orientar-se em torno do redimensionamento do Estado, foram derivando para o princípio de redistribuição de competências entre níveis de administração, estruturas organizativas e hierarquias (desconcentração), propiciando maior autonomia de gestão e, portanto, o aumento da sua eficiência, eficácia e efetividade, além de maior aproximação da Administração com seu usuário, maior capacidade de atender demandas, etc. Nesse momento, o problema fundamental não é mais o tamanho do Estado, mas a qualidade do governo.

2.2.2. Introdução do *Management* na Administração Pública

Ademais do crescimento excessivo da Administração Pública, verificou-se também a perda de sua eficácia, uma vez que não mais dispunha de capacidade de resposta às novas e crescentes demandas sociais. Este fato foi considerado tão grave que, no novo cenário econômico, ampliou-se o papel da Administração Pública enquanto fator competitivo de primeira grandeza. Uma administração mais eficaz, que forneça respostas mais rápidas, permite que se disponha de mais riquezas, mais empregos e mais oportunidades (PORTER, 1993).

Em conseqüência, houve uma inevitável reação dos governos, que reconheceram a necessidade de introduzir mudanças em sua estrutura administrativa, de maneira a satisfazer o interesse coletivo, resgatar a confiança do cidadão, aumentar a eficiência no consumo de recursos sociais e sua responsabilização diante da sociedade, entre outros.

Nesse contexto de déficit fiscal, insatisfação das demandas sociais, ineficiência no manejo dos programas, pressões para alcançar altos níveis de competitividade na economia mundial e internacionalização de problemáticas econômicas, sociais e culturais, o *Public Management*, com seu conjunto de valores, técnicas, práticas e sistemas de gestão que alcançaram êxito na gestão empresarial, tornar-se-á uma das principais fontes de inspiração da modernização administrativa.

Partindo do pressuposto de que o setor privado vem acumulando densa experiência em questões como gestão de recursos escassos, reestruturações e mudanças organizativas em grande escala, os gerencialistas argumentam que o setor público poderia absorvê-la,

beneficiando-se de suas melhorias e inovações. Echebarría (1993) observa que a utilização de práticas do setor privado no setor público é recorrente. Durante os anos 60 e 70, numerosas técnicas nascidas e desenvolvidas pelas empresas, como gestão por objetivos e orçamento por programas, para citar apenas algumas, haviam sido incorporadas pela gestão pública.

A nova doutrina tornou-se a religião dos reformadores do Estado interessados na melhoria da performance dos órgãos públicos e introduziu uma série de conceitos como cliente, serviço, qualidade, valor, flexibilidade, inovação, *empowerment* e melhoria contínua (BARZELAY, 1992).

Segundo Barzelay (1992), o termo mais apropriado para essas novas idéias destinadas a tornar as operações do governo mais produtivas e *accountable* (responsável, que presta contas) é o paradigma pós-burocrático.

Este difere do paradigma burocrático anterior, nos seguintes pontos:

| Paradigma Burocrático | Paradigma Pós-Burocrático |
|---|--|
| Interesse público | Criar valor para o cidadão |
| Eficiência | Qualidade e valor |
| Administração | Produção |
| Controle | Ganhando adesão às normas |
| Especificar funções, autoridade e estrutura | Identificar missão, serviços, clientes e resultados (outcomes) |
| Justificar custos | Entregar valor |
| Fazer cumprir responsabilidades | Construir <i>accountability</i> Fortalecer relações de trabalho |
| Seguir regras e procedimentos | Compreender e aplicar normas Identificar e resolver problemas Melhorar processos continuamente |
| Operar sistemas administrativos | Separar serviço de controle Construir apoio para normas Expandir escolha do cliente Encorajar ação coletiva Prover incentivos Medir e analisar resultados <i>Feedbacks</i> |

Fonte: Barzelay, 1992 in *Breaking Through Bureaucracy*

O enfoque na gestão, na forma em que opera uma administração, vai caracterizar os diversos programas de reforma administrativa. A orientação por resultados, por exemplo, tornou-se o tema de gestão de praticamente todos os países da OCDE. Significa gerenciamento não por *inputs* (recursos), mas por resultados quantificáveis, tangíveis e imediatos (*outputs*), e por impactos voltados para o atendimento ao usuário (*outcomes*). A orientação por resultados aproxima as ações dos objetivos perseguidos e é recomendada desde a perspectiva da planificação e do orçamento (TROSA, 2001). Sua prática demandou a introdução de sistemas de avaliação concretos e confiáveis, capazes de mensurar resultados e impactos da ação administrativa.

A forma burocrática de administração, dominada pelos princípios de hierarquia, uniformidade, impessoalidade, formalismo e controle de processos, foi considerada a principal causa da ineficiência da Administração Pública. Com um formalismo excessivo e sem capacidade para acompanhar o ritmo dinâmico das mudanças sociais, econômicas e tecnológicas, a burocracia pública foi tida como inadequada para oferecer resposta à realidade plural da gestão pública (ECHEBARRÍA, 1993).

Constatando a incapacidade do paradigma burocrático de gestão, Crozier (1997) assim se expressa:

Os padrões burocráticos chegaram a ser tão difíceis de manejar que não conseguiram dominar a complexidade crescente de nossas atividades coletivas. Ademais, a obediência que antes constituía a virtude cardinal que fazia funcionar o sistema já não é mais aceita de bom grado pelos cidadãos e funcionários públicos, que passam a exigir liberdade pessoal e autonomia individual de forma incontrolável. A complexidade oferece aos agentes a oportunidade de conseguir liberdade, ao passo que, ao inverso, a liberdade dos agentes aumenta essa complexidade. Os arranjos legais negociados sempre existiram; não obstante, depois que a burocracia se viu na necessidade de ditar cada vez mais regras para controlar a complexidade, o respeito a estas diminuiu e o sistema gerou confusão e irresponsabilidade.

Para atingir a eficácia e a melhoria da eficiência ou produtividade da Administração Pública como um todo e dos seus sistemas de apoio, tais que administração de pessoal, organização e métodos, orçamento, contabilidade, compras, licitação, arrecadação, execução orçamentária

financeira, dados estatísticos e comunicação, foi defendida a utilização massiva de ferramentas gerenciais, a exemplo das que se seguem:

- a) sistemas de gestão por resultados;
- b) mensuração das performances, avaliação individualizada do rendimento e estímulo econômico da produtividade;
- c) sistemas de planificação e controle de gestão, com revisão constante de prioridades, e eventual supressão ou revisão de programas, a partir da avaliação da eficácia de seus instrumentos de gestão e controle;
- d) padrões explícitos de qualidade dos serviços públicos;
- e) competição na prestação de serviços públicos (*vouchers*, terceirização a vários prestadores, etc)

Introduziu-se, também, o conceito de administração voltada para o cidadão. O trabalho que mais influenciou esta orientação foi o de Osborne e Gaebler (1998), já citado, que sugere a utilização de diferentes técnicas para “escutar a voz do cliente”, entre elas: pesquisas, contato direto, grupos focais, entrevistas, correio eletrônico, inspetores, *ombudsmen*, sistemas para detectar queixas e as tradicionais caixas de sugestões.

Os programas de modernização administrativa guiados pelo gerencialismo contemplam, conforme indicado na tabela, a responsabilização dos agentes públicos pelo resultado de suas atividades. Este conceito tornou-se chave no desenho da nova Administração Pública e se distingue da responsabilidade meramente formal, típica da tradição burocrática, orientada no sentido de garantir o cumprimento procedimental das normas. Refere-se à responsabilidade baseada na prestação de contas por meio da utilização eficiente dos recursos e da obtenção de resultados. Trata-se, portanto, de um novo marco de responsabilidade para a gestão dos serviços públicos.

A idéia é fazer com que os funcionários públicos respondam por suas ações e tenham como razão econômica assegurar a congruência entre as políticas e o uso eficiente dos recursos públicos (GAETANI, 1998).

A *accountability* traz dois vetores inter-relacionados: o interno e o externo. O primeiro, como vimos, implica a atribuição de autoridade para gerir recursos, com a finalidade de atingir objetivos determinados. Exerce-se responsabilidade desde que seja possível decidir sobre o caminho que conduza à produção dos resultados exigidos. O segundo significa prestar contas ao usuário dos serviços públicos e à sociedade em geral.

Para a consecução da responsabilidade externa, buscaram-se estímulos externos: a) introdução dos princípios de mercado na gestão pública; b) criação de forças que reproduzam as do mercado: privatização de empresas públicas, subcontratação, criação de mercados internos, cobrança por serviços, etc; c) proliferação de instâncias de diagnósticos e avaliações de políticas e serviços públicos; d) criação de indicadores que determinem a eficácia e a eficiência das políticas públicas e de organismos com atribuição de controlar os gastos do funcionamento dos serviços públicos, a exemplo do General Accounting Office – GAO, do Congresso Americano.

A responsabilidade interna está condicionada pela externa. Assim, uma administração responsável diante da sociedade implica a combinação de medidas que tratem de incrementar esses dois vetores de responsabilização.

Com efeito, um dos aspectos centrais das iniciativas de modernização européia foi restaurar a sujeição da Administração aos objetivos políticos que os cidadãos sancionaram com o voto. Isso significou a criação de novas estruturas e mecanismos de planificação e controle capazes de medir a responsabilidade dos gestores por meio dos objetivos políticos que eles se vêm obrigados a cumprir (CLAISSE e MEININGER, 1999).

Inúmeros outros instrumentos utilizados na gestão empresarial compõem o receituário gerencialista para a gestão pública. De fato, essas técnicas gerenciais do mundo empresarial melhoram a ação das organizações públicas individualmente, porém a ação administrativa pressupõe o esforço conjunto de muitas organizações (ECHEBARRÍA, 1993).

Assim, a partir dos anos 90, com os primeiros balanços críticos do modelo, a modernização administrativa começa a mudar seu eixo. Segundo Metcalfe (1999), os valores básicos de

economia, eficiência e eficácia que orientaram o processo de mudança a partir do *management* são substituídos pelos valores de diagnóstico, desenho e desenvolvimento.

A ênfase no diagnóstico explica-se pela necessidade de se definirem melhor os problemas que afetam os governos. Barzelay (2000), por exemplo, afirma ser indispensável a formulação de duas perguntas antes de se implementar o *New Public Management* em um país específico: quais as razões que levaram os decisores a implementar a reforma administrativa? Que objetivos de política se perseguem no processo e como vão se adaptando à realidade institucional?

Para Metcalfe (1999), o diagnóstico deve ser fruto de um consenso obtido através de um processo político e coletivo, envolvendo todos os interessados, o que pressupõe a criação de mecanismos de participação popular.

A importância do desenho para a gestão pública reflete-se na necessidade de se criarem sistemas adaptáveis num mundo de mudanças vertiginosas. Para enfrentar novos problemas, deve o Estado desenhar e dar vida a novos processos institucionais (METCALFE, 1999)

Para o autor, o enfoque no desenvolvimento se baseia na lógica da aprendizagem, na medida em que a reforma de Estado não é um processo estático e sim permanente que requer o desenvolvimento da capacidade de adaptação, inovação e aprendizagem contínua. Na verdade, as reformas têm que evoluir na proporção em que mudam os problemas públicos.

A introdução do *management* nas atividades públicas, ainda que não tenha resolvido todos os seus problemas, teve o mérito de gerar estímulo ao desenvolvimento da capacidade de aprendizagem necessária para assimilar racionalmente novas técnicas e encontrar soluções inovadoras a seus próprios problemas. Resta ainda o desafio de adequar a tecnologia gerencial às finalidades, aos valores e regras de cada país (MARTINS, 1997).

2.2.3. Governança

Governança, tradicionalmente utilizada no mundo anglo-saxão para se referir ao ato de governar, ou seja, ao exercício da autoridade dentro de uma determinada esfera, ganhou

acepções adicionais, passando a significar, para Maynst (1998), “um novo estilo de governo, distinto do antigo modelo de controle hierárquico, caracterizado por um maior grau de cooperação e pela interação do Estado com os atores não estatais no interior de redes decisórias mistas”³. Nesse novo modelo, o processo de formulação e implementação de políticas públicas se dá através da cooperação inter e intra-institucional e entre atores públicos e privados, numa estrutura de redes, e não mais da autoridade hierárquica.

A partir dos anos 90, as instituições de Bretton Woods – Banco Mundial e Fundo Monetário – começam a reconhecer o papel estratégico das estruturas públicas no desenvolvimento econômico. Em outras palavras, dão-se conta de que nenhum projeto econômico terá possibilidade de êxito sem o cumprimento de condições mínimas de legitimidade política, ordem social e eficácia institucional. Percebem as falhas do pensamento economicista predominante, que acreditava ser o mercado o mecanismo mais efetivo de alocação de recursos, e passam a defender programas de modernização dos Estados sob um novo enfoque, o da *Public Governance*.

Essas instituições começaram, então, a incluir o conceito de governança no debate sobre o desenvolvimento, definindo-a como o processo através do qual a autoridade política, administrativa ou social é exercida no gerenciamento dos recursos ou assuntos que interessam ao desenvolvimento (PNUD, 1997, BANCO MUNDIAL, 1992). Para Prats (2002), trata-se de melhorar a eficácia e eficiência dos governos em desenhar, formular e implementar políticas públicas.

O cimento da governança é, para o Banco Mundial (1992), o desenvolvimento de uma expressiva capacidade para formular e coordenar políticas, mediante processos que admitem a participação e a supervisão dos atores interessados, com sistemas de prestação de serviços eficazes e eficientes e a função pública baseada em sistema de mérito.

Os programas de modernização, em uma primeira etapa, limitaram-se efetivamente a uma visão muito estreita da administração, considerando apenas seu aspecto instrumental, reduzindo, portanto, a maioria dos seus problemas a questões de estrutura e procedimentos. Metcalfe (1999) critica o enfoque eficientista dos programas de modernização da

³ Tradução livre do autor.

administração e defende a idéia de que a gestão pública só tem sentido se colocada a serviço da melhoria da governança.

Assim, as reformas passam a incorporar uma perspectiva mais integrada, envolvendo novas formas de organização e de gestão política e social concatenadas à nova estratégia de desenvolvimento e de inserção internacional. Sobre o objetivo dos programas de reforma na América Latina, Alain Touraine (1994) se expressa:

Reforma do Estado na América Latina não pode se limitar a diminuir o seu tamanho nem à privatização de suas empresas públicas mal geridas, mesmo que estas medidas sejam importantes para separar a lógica da ação política da lógica dos atores econômicos. A questão é reforçar o papel da lei, bem como aumentar a qualidade da Administração Pública e, acima de tudo, melhorar integração nacional e a habilidade do país em construir um projeto nacional.

Na verdade, a governança não se restringe à preocupação de melhorar o funcionamento do governo e sua capacidade para administrar o desenvolvimento. Implica também o fortalecimento da sociedade civil, a evolução da cultura cívica, a integração de setores cada vez mais amplos da sociedade no sistema produtivo, etc. A chamada boa governança, por sua vez, exige que as regras do jogo sejam bem conhecidas e respeitadas; demanda *accountability*, informação e, sobretudo, articulação e cooperação entre diversos atores (PRATS, 1999).

A *accountability*, conforme já mencionado, implica uma nova cultura e, desse modo, significa repensar os serviços públicos. Do isolacionismo, da despreocupação com a utilização dos recursos, da ênfase tradicional na observação dos procedimentos e da tendência a eludir responsabilidades, passa-se a uma nova cultura de responsabilidade pela gestão, atenta às demandas e necessidades da sociedade, consciente dos custos, de modo a incentivar iniciativas empreendedoras e inovadoras.

Quanto à questão da articulação e cooperação, alguns autores caracterizam a governança pelo grau de interação dos diferentes atores de um dado sistema sócio-político. Nesse contexto, a Administração Pública tem um importante papel a desempenhar, que seria o de maximizar a adequação Estado-Sociedade, construindo um tipo de relação entre o Estado e a Sociedade

civil que permita ao governo contar com o consenso necessário para poder cumprir, de forma legítima, estável e eficiente, suas funções básicas (KOOIMAN, 1993).

O consenso se forma na medida em que o governo se abre para um amplo diálogo com o setor privado, o mercado, a sociedade civil e as comunidades locais ou de base, numa redefinição completa de papéis. Trata-se, portanto, da redistribuição das funções públicas entre o Estado e os demais agentes econômicos e sociais.

Em termos mais profundos, trata-se da refundação dos princípios constitutivos da relação Estado - Sociedade. Na verdade, tanto o pacto de domínio (quem decide) quanto o pacto funcional (quem se ocupa) estão em processo de destruição e reconstrução, pois o Estado já não é mais o único coordenador da ordem social (LECHNER, 1977). Seu papel é catalisar soluções, estimulando os atores para que resolvam seus próprios problemas, desenvolvendo a co-responsabilidade com os demais agentes sociais e garantindo coesão e a igualdade de oportunidades.

A boa governança depende, portanto, de um novo encontro entre o Estado e a Sociedade e de uma administração “relacional” com ampla capacidade de interlocução e abertura aos interesses da sociedade. Ela introduz um movimento de “fuga para a frente” no processo de mudanças, deixando de ser, portanto, um processo interno, para tornar-se essencialmente interativo, numa perspectiva de rede (GAETANI, 1998).

Esse entendimento de governança como “instituições e regras que fixam os limites e incentivos para a constituição e funcionamento de redes interdependentes de atores” (PRATS, 2002), coaduna com a tendência dos Estados mais avançados que passam a funcionar como rede, “Estado-rede”, compartilhando soberania em favor de um ente coletivo e anônimo, ou seja, de uma rede. Esse compartilhamento tanto pode ser ascendente como descendente, em favor de outras entidades subnacionais.

Para a construção desse Estado-rede, Castells (1998) salienta a necessidade de se reunirem oito princípios de funcionamento administrativo:

- a) *Subsidiariedade*: indicando a necessidade de se descentralizar a gestão, de tal forma que os níveis superiores só assumiriam a administração daquelas atividades que o nível inferior não fosse capaz de desempenhar;
- b) *Flexibilidade na organização e atuação da administração*: a administração deve assumir uma estrutura reticular e uma geometria variável em sua atuação;
- c) *Coordenação*: formas de hierarquia que mantenham as regras de subordinação democraticamente estabelecidas;
- d) *Participação cidadã*: abertura da administração, especialmente aos “sem-voz”;
- e) *Transparência administrativa*: estabelecimento de controles externos inseridos na sociedade;
- f) *Modernização tecnológica*: uma administração nova, ágil, flexível, descentralizada e participativa só pode operar em um certo nível de complexidade com um novo sistema tecnológico;
- g) *Transformação dos agentes da administração*: devem ser mais competentes e melhor remunerados;
- h) *Retroalimentação na gestão*: introdução de mecanismos de avaliação que permitam aprendizado e correção dos erros.

Para Kliksberg (1994), a organização em redes constitui a melhor maneira de resolver o problema central dos Estados, que é otimizar os recursos limitados disponíveis, pois as redes maximizam a coordenação, a obtenção de economias de escalas e a exploração de sinergias. Constata o autor que as velhas pirâmides burocráticas são portadoras de grandes possibilidades de rigidez, inércia, disputas estereis pelo poder, lentidão, superposições e não aproveitamento de recursos.

Com efeito, uma rede facilita não só a articulação de diferentes atores, às vezes antagônicos, e os respectivos recursos estratégicos, como também a execução efetiva das decisões. A co-responsabilidade na execução das medidas acordadas é de particular relevância, posto que o Estado não é dotado ainda de uma real capacidade de regulação.

Nesse sentido, as redes têm sido vistas como a solução adequada para a administração de políticas e projetos onde os recursos são escassos; os problemas são complexos; encontram-se múltiplos atores envolvidos; interagem agentes públicos e privados, centrais e locais; há uma crescente demanda por benefícios e participação cidadã (FLEURY, 2002). “Nas redes, é possível potencializar recursos, confrontar interesses, partilhar informações, acumular massa crítica e partilhá-la e buscar a consolidação de consensos sobre pautas mínimas” (GAETANI, 1998).

Em um contexto de complexidade crescente da gestão pública, multiplicidade de atores, relevância da cooperação entre Estado, mercado e instituições sociais, existência e combinação de diferentes estruturas organizativas, diversidade de tarefas, diferenciação das funções estatais e dos instrumentos, nasce uma nova forma de coordenação social mediante redes (LECHNER, 1997).

Esse novo tipo de coordenação social, que emerge mediante rede, remete a uma reinterpretação dos postulados modernizadores. Apesar dos programas de reforma do Estado não terem ainda aderido totalmente a esse enfoque, divisa-se aí um caminho para uma governança democrática.

2.3. As Orientações de Mudanças na Administração Pública da América Latina e Brasil

Os governos da América Latina contavam com uma Administração Pública caracterizada por baixo grau de institucionalidade, serviço público desorganizado, desprofissionalizado e marcado por elevada rigidez e baixíssima capacidade de resposta. No início da década de 90, surgiu no âmbito desses governos a Nova Gestão Pública, que mescla elementos das teorias gerencialistas e da *Public Governance*, cuja proposta é, segundo Bresser Pereira (1998):

- a) Reorientar primordialmente a atuação do Estado na área social;
- b) Fortalecer o papel do Estado enquanto formulador e financiador das políticas públicas;
- c) Desenvolver capacidades dos governos para atrair comunidade, empresas e organizações do terceiro setor em áreas como saúde e educação básica;
- d) Aumentar o grau de *accountability* da gestão pública;
- e) Adotar uma nova lógica: o governo não pode ser uma empresa, mas pode tornar-se empresarial (Osborne);
- f) Otimizar a utilização dos recursos públicos

Os programas de modernização baseados nesse paradigma têm como eixos principais: profissionalização da alta burocracia; transparência e *accountability*; descentralização da execução dos serviços públicos; separação funcional entre estruturas de formulação e de execução das políticas; controle de resultados.

Foram utilizados os seguintes mecanismos: a) estabelecimento de um modelo contratual entre o organismo central e as agências descentralizadas (contratos de gestão: metas quantitativas definidas *ex-ante* e avaliadas posteriormente; b) *empowerment* e autonomia gerencial, além de sistemas de avaliação de desempenho.

No Brasil, a dimensão administrativa da Reforma do Estado tornou-se a mais importante. O *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado* (Brasil, 1995) apresenta como proposta básica a mudança das práticas administrativas patrimonialistas para as práticas burocráticas e gerenciais, e a mudança de uma cultura burocrática, eivada de patrimonialismo, para uma cultura administrativa gerencial (BRESSER PEREIRA, 1995).

O Plano Diretor baseou-se no diagnóstico de que a deterioração do desempenho do aparelho do Estado, nas duas últimas décadas, deveu-se principalmente a três fatores: (1) crise fiscal do Estado, que impôs uma forte restrição orçamentária ao aparelho estatal, reduzindo em muito sua capacidade de investimento; (2) grande expansão das demandas sociais, em decorrência do processo político de redemocratização e do surgimento de novos grupos sociais urbanos; (3) esgotamento do modelo burocrático de gestão da Administração Pública, que ficou

defasado em relação aos padrões gerenciais do setor privado e em relação às novas e antigas demandas sociais (BRESSER PEREIRA, 1995).

Bresser Pereira (1995) distingue três estágios na evolução histórica da Administração Pública: o primeiro, da administração patrimonialista, onde o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, o Tesouro Real e o Estado se confundem e os cargos são sinecuras; o segundo, da Administração Pública burocrática, enfatiza a necessidade de controle rígido dos processos, a impessoalidade e o formalismo; o terceiro, da administração gerencial, voltado para os resultados da ação de Governo, com foco no cidadão, usuário da Administração Pública, com flexibilidade de gestão e redução de custos. (BRESSER PEREIRA, 1995).

O Plano Diretor propõe também o redesenho do aparelho do Estado, definindo setores de atuação, tipos de gestão e formas de propriedade.

O núcleo estratégico, o setor de atividades exclusivas de Estado, o setor de serviços sociais, culturais e científicos e o setor de produção para o mercado constituem áreas distintas de atuação do Estado. Cada área possui características próprias quanto ao tipo de gestão e forma de propriedade.

O núcleo estratégico inclui o governo, seus assessores e auxiliares imediatos. Competem a esse núcleo a produção da legislação e a formulação, coordenação e avaliação das políticas públicas. As decisões devem atender ao interesse nacional e ter efetividade. O regime de propriedade deve ser necessariamente estatal.

O setor de atividades exclusivas, por sua vez, compreende a prestação de serviços que só o Estado pode realizar. Entre elas incluem-se o monopólio da defesa e das armas, a manutenção da lei, a ordem e a justiça, a regulamentação, fiscalização e o fomento, a exemplo das atividades de polícia, de cobrança e fiscalização de impostos, de educação básica, entre outros. Essa área necessita de maior flexibilidade de gestão e de um corpo de servidores profissionalizados, pois o critério eficiência se torna fundamental. O regime de propriedade só pode ser, naturalmente, estatal.

No setor de serviços sociais, culturais e científicos não exclusivos, o Estado atua em conjunto com outras organizações não-estatais e privadas. O formato das organizações desse setor deve ser mais flexível e voltado para a constituição de parcerias. O modelo de propriedade é a pública, não-estatal.

Finalmente, há o setor de produção de bens e serviços para o mercado, constituído pelas empresas, em que a propriedade privada é regra e a administração gerencial a ideal. As empresas estatais que não puderem ser privatizadas serão administradas por meio de contratos de gestão.

A partir do final dos anos 90, com a adoção da Lei de Responsabilidade Fiscal e do Plano Pluriannual (PPA), o Brasil entrou num outro ciclo de reformas que passou a privilegiar o processo de planejamento do gasto e da gestão financeira.

3. AS CHAVES DA MUDANÇA

Modernização, desenvolvimento e inovação constituem um conjunto prioritário de critérios para a análise das mudanças na Administração Pública, por se relacionarem, como já visto, com sua relevância e seus impactos, e por haverem merecido uma utilização convencional generalizada nos processos de reforma do Estado.

Esses critérios são portadores de múltiplos conceitos e dimensões que requerem uma apresentação para tornar seu significado perfeitamente claro.

Este capítulo tentará igualmente definir o termo catálise, buscando adaptá-lo ao campo organizacional. Os conceitos de rede e parceria serão também abordados enquanto elementos catalíticos mais utilizados.

3.1 Modernização

Os termos modernização e modernidade são freqüentemente abordados quando se fala do devir das sociedades e, sobretudo, do Estado. Segundo Rouanet (1993), Max Weber, quem mais refletiu sobre o tema em sua sociologia das religiões, vincula essas duas noções à noção de “racionalização”.

Para o autor, trata-se de um processo de modificação das estruturas sociais, em longo prazo. Numa certa etapa da história e numa dada região geográfica, processos de racionalização se aceleraram, difundiram-se e se interpenetraram, reforçando-se mutuamente, tendo então provocado inovações em cadeia, de modo a destruir as bases da sociedade tradicional.

A modernidade, segundo Habermas (1968), é o produto desses processos globais de racionalização que ocorreram nas esferas econômica, política e cultural. E, para ele, a racionalização progressiva da sociedade está ligada à institucionalização do progresso científico e técnico. Afirma, ainda, que na medida em que a técnica e a ciência penetram os setores institucionais da sociedade, transformando, por esse meio, as próprias instituições, as antigas legitimações se desmontam.

Nesse sentido, a racionalização econômica substituiu as antigas formas de produção do feudalismo por uma mentalidade empresarial moderna, baseada na previsão, na incorporação da ciência e da técnica ao processo produtivo, na calculabilidade, na inovação e no desenvolvimento tecnológico. A modernização econômica, para Weber, segundo Rouanet (1994), seria um sistema que apresenta bom desempenho e funciona racionalmente em termos de seu objetivo principal – a produção de bens e serviços. A administração racional da empresa só foi possível a partir daí.

Na esfera política, a racionalização dotou o Estado moderno de um sistema tributário centralizado, de um poder militar permanente, do monopólio da violência e da legislação e de uma administração burocrática racional.

A racionalização cultural, por sua vez, ensejou a secularização e o “desenfeitiçamento” das imagens do mundo que orientam o agir (HABERMAS, 1981). Rouanet (1994) observa que:

(...) simultaneamente a esse processo de secularização do mundo, foram-se diferenciando as várias esferas de valor; a arte tornou-se secular; a ciência passou a se basear principalmente em fatos de verificação empírica; a moral, buscada na religião revelada, prescindiu de fundamentos e apoiou-se exclusivamente na razão.

Nesse entender, modernização significa principalmente aumento de eficácia e busca da eficiência. Modernizar, portanto, diz respeito à melhoria da eficácia dos sistemas econômico, político ou cultural e à eficiência da administração pública, das instituições políticas, dos partidos. A

modernidade é o estado histórico em que determinados sistemas da vida social funcionam de maneira ótima ou ideal (ROUANET, 1994).

Quanto ao conceito de eficácia, sua definição mais usual refere-se a se fazer o que necessita ser feito para se alcançar determinado objetivo. Em termos organizacionais, define-se como a capacidade da qual dispõe ou pode desenvolver uma organização para alcançar seus objetivos institucionais (MOKATE, 1998).

A eficiência, de definição e interpretação mais complexas que a eficácia, refere-se à forma de se realizar algo. Segundo o dicionário Webster (1988), algo eficiente é algo que se caracteriza pela capacidade real de produzir o máximo com o mínimo de recursos, energia e tempo. É medida pela relação *input/output*. Dessa forma, uma ação pode ser eficiente sem ser eficaz.

O termo modernização vê-se ligado, portanto, à noção de progresso científico e tecnológico, ao avanço cultural e técnico de uma sociedade e visa sempre a aumentar a eficiência e efetividade do que é modernizado, podendo ser entendido como processo de adaptação às práticas, padrões e preferências do presente. Modernizar significa, então, conformar-se aos usos “modernos” recentes, atuais, por sua derivação de *hodiernus*, “hoje”, e de *modus*, “modo”. Em outras palavras, trata-se de sintonizar o homem com o “espírito do tempo” (ROUANET, 1993).

Vale ressaltar que a racionalidade, para Weber, segundo Guerreiro Ramos (1981), além de instrumental era também substantiva. Enquanto a primeira dizia respeito à expectativa de resultados, ao cálculo utilitário, essa última é determinada por valores. Nesse sentido, pode-se afirmar que a modernização não se baseia unicamente na lógica da eficácia e da eficiência, mas encontra-se também ligada à busca de novos valores.

Assim, a racionalidade, sendo instrumental e substantiva, representa duas dimensões da modernização que se complementam mutuamente. A primeira promove os instrumentos para a segunda, e esta dá sentido à primeira. Habermas (1983) verifica que toda mudança no agir

instrumental implica modificação do quadro institucional, que, por sua vez, pressupõe interiorização de normas e, portanto, criação de valores consensuais e compartilhados.

Na atualidade, Rosenau (1992) observa que, enquanto a tecnologia desenvolve-se com velocidade exponencial e a noção de progresso torna-se incrivelmente precária, surge a crise do espírito cientificista e tecnicista e da razão instrumental. Os valores, a moral, as instituições sociais e econômicas e a maneira de pensar que estiveram no centro da Civilização Ocidental agora são postos em xeque.

Alguns analistas interpretam esta crise como a substituição de um tipo de sociedade, a Sociedade Moderna, por uma outra, qualitativamente diferente, de ordem inversa, denominada Sociedade Pós-moderna. Outros consideram que a era moderna não está concluída, mas apenas transformando-se, na medida em que os pressupostos e fundamentos que lhe serviram de esteio continuam presentes (DUARTE, 1997).

Nesse contexto, o sentido quase exclusivamente instrumental da modernização do Estado encontra-se também em xeque. Ao privilegiar a gestão, o *management*, que pertence às ciências aplicadas, caracterizando-se, portanto, pelo seu valor instrumental e prescritivo, a modernização administrativa está privilegiando os meios em detrimento dos fins. Para transformar a realidade, a racionalidade instrumental tem que vir acompanhada de um marco normativo, quer dizer, dos fins. Como constata Crozier (1987), a modernização da Administração Pública exige abandono dos hábitos e princípios tradicionais e se relaciona com modos de pensar e filosofias. O grande desafio do Estado reside, portanto, em conseguir que os meios/instrumentos da modernização levem aos fins da modernidade: democracia, cidadania, igualdade, coesão social, equidade.

Para atingir esses fins, parece indicado renunciar à busca de receitas prontas, aplicáveis em qualquer lugar, e fomentar a autonomia, a criatividade e a capacidade de inovação. Segundo Prats (1998), é preciso que o Estado renuncie à tecnificação das reformas e adote a perspectiva de refundar as instituições, criar novos valores, para não dizer: um novo pacto social. Da tendência a

separar o Estado da Sociedade, é preciso passar a fortalecer a esfera pública, a *res publica*, a reforçar a cidadania e inter-relacionar o econômico ao social.

3.2 Desenvolvimento

Apesar das inúmeras definições e conceituações teóricas, o conceito mais genérico aplicável ao termo desenvolvimento é o "gradual avanço ou crescimento através de uma série de mudanças progressivas ou o ato de progredir do estágio mais simples ao mais complexo". (WEBSTER, 1988).

Esse conceito é provavelmente oriundo da biologia, que, na sua teoria do desenvolvimento, o define como a "série de mudanças que atravessam os organismos animais e vegetais na passagem do estado embrionário para a maturidade, do mais baixo para o mais alto estado de organização". Em sociologia, define-se desenvolvimento como os processos e formas do movimento e da mudança das estruturas sociais em direção a uma situação distinta ou bem superior.

De maneira geral, os estudiosos concordam que desenvolvimento seja um processo de transformações econômicas, sociais e culturais que leva as sociedades a alcançarem patamares mais altos de qualidade de vida. Considerando-se que ele não constitui um processo natural da evolução do homem e das sociedades, deve ser induzido e, portanto, para atingí-lo, exige-se a formulação de estratégias. Nesse sentido, o desenvolvimento está ligado à idéia de modernização, de introdução de novas tecnologias e de reformas, e o Estado aparece como a matriz institucional integradora de suas dimensões política, econômica e social.

A partir da Segunda Guerra Mundial, consolidou-se a idéia de desenvolvimento como processo de transformação estrutural, com o objetivo de superar o atraso histórico em que se encontravam os países não industrializados e de alcançar, no prazo mais curto possível, o nível de bem estar dos países considerados "desenvolvidos".

A teoria de desenvolvimento, surgida na América Latina nesse período, defendia uma estratégia centrada no desenvolvimento interno, cujos elementos principais seriam: a) industrialização por substituição das importações; b) formação de um empresariado moderno; c) ajudas estatais; d) expansão do mercado interno; e) formação e integração de novas classes sociais; f) impulso estatal às exportações.

Essa teoria pretendia uma rápida melhoria da situação material (crescimento econômico) como objetivo primordial, deixando de lado questões relativas à distribuição da renda, à concentração regional da atividade econômica, às condições institucionais, culturais, sociais e políticas igualmente básicas no conceito de desenvolvimento. Na realidade, os modelos prescritivos de desenvolvimento concentraram-se geralmente na dimensão econômica, negligenciando as dimensões políticas, sociais e culturais.

Integrando a dimensão social ao conceito econômico, surge, na década de 80, o desenvolvimento sustentável, definido em 1987 pela Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento como “aquele que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a possibilidade de gerações futuras satisfazerem as suas”, ou como o

processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente no futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (WOLFF, 2000).

Assim, o desenvolvimento, sob a perspectiva da sustentabilidade, passa a compreender não somente aspectos ecológicos, mas também econômicos, culturais e políticos (participação das comunidades), apresentando-se como alternativa ao modelo clássico de crescimento.

Em que pese às críticas ao enfoque por vezes demasiado *ecologicista*, a idéia é que o desenvolvimento sustentável tenha uma orientação socialmente justa, dando prioridade às condições sociais e econômicas da população, e saiba adaptar-se culturalmente.

No campo organizacional, o conceito de desenvolvimento torna-se preponderante na medida em que as mudanças se aceleram e aumenta a participação ativa dos membros da organização, sendo entendido como o conjunto de estratégias que se orientam em direção a um aperfeiçoamento dos procedimentos das organizações em longo prazo e tendo como objetivos principais: a) humanização do trabalho e melhoria qualitativa de suas condições, eliminação da determinação externa, consolidação da co-gestão e das possibilidades de participação, promoção da competência social e do trabalho em equipe, expansão das oportunidades de autonomia, responsabilidade, espontaneidade, criatividade e desenvolvimento da personalidade individual; b) aumento da flexibilidade e da capacidade de resolver problemas, eficácia e inovação da organização (HILLMAN, 2001).

Um desenvolvimento organizacional exitoso supõe que se levem em conta as atitudes e as interações entre os membros da organização, bem como suas condições tecnológicas e estruturais.

No campo da Administração Pública, o conceito de desenvolvimento também evoluiu, deixando de significar maximização dos meios, isto é, criação de determinadas instituições, estabelecimento de certos sistemas, aporte de um determinado caudal de tecnologias administrativas, cumprimento com algumas condições do estado da arte em matéria administrativa, para incorporar a dimensão substantiva.

Essa noção é ressaltada por Kliksberg (1992), que afirma:

o desenvolvimento administrativo real não é o que conduz à maximização dos meios referidos, mas, também, aquele que gera, definitivamente, metas, tais como o pleno ajuste da Administração Pública ao planejamento econômico-social, otimização de sua contribuição ao crescimento da autodeterminação, ao afiançamento da democracia, a uma qualidade de vida melhor.

3.3 Inovação

Joseph Schumpeter, se não foi o criador do conceito de inovação, foi certamente o primeiro economista a chamar atenção sobre a importância da inovação no processo de desenvolvimento do capitalismo.

Logo no início dos seus trabalhos, Schumpeter (1982) a define como tudo aquilo capaz de desequilibrar o sistema econômico de forma contínua, não momentânea, estabelecendo novos padrões de produção, independentemente de novas descobertas científicas ou invenções, independentemente da utilização de novas matérias-primas ou fatores de produção, e independentemente, ainda, da existência de um caráter industrial ou comercial.

No ensaio *Empresários, Inovação, Ciclos de Negócios e Evolução do Capitalismo*, Schumpeter (1996) define inovação como (...) “a atividade de instalar ou organizar, o quebrar das resistências do ambiente envolvente, liderança ou capacidade comercial”.

Na sua *Teoria do Desenvolvimento Econômico* (1982), o autor definiu cinco tipos de inovação:

- a) introdução de um novo produto ou mudança qualitativa em produto existente;
- b) introdução de um novo processo produtivo;
- c) abertura de um novo mercado;
- d) desenvolvimento de novas fontes de suprimento para matérias-primas e outros *inputs*;
- e) mudanças na organização industrial.

Em *A Resposta Criativa em História Econômica* (1996), ele explica como os empresários reagem a mudanças. Quando a reação se enquadra nos limites tradicionais, trata-se de *resposta adaptativa*; quando a reação é inovadora, tem-se a *resposta criativa*.

As inovações não são acontecimentos individualmente reduzidos nem isolados, constituindo-se, ao contrário, numa tarefa *sui generis* que se assenta não no intelecto, mas no desejo. É um caso especial dos fenômenos sociais de liderança. A sua dificuldade

consiste nas resistências e na incerteza associadas ao fazer daquilo que nunca fora feito antes, que é apenas acessível e exige um tipo distinto e raro de pessoas” (SCHUMPETER, 1996, p.60).

Qualquer que seja sua origem, a inovação é algo que "agrega valor" e diz respeito ao “fazer coisas novas ou fazer coisas que já foram feitas de uma maneira nova”. Pode envolver tanto a criação de novo conhecimento quanto a difusão de um conhecimento já existente, desde que produtivamente ambos estejam incorporados às atividades da economia, de um setor ou organização.

Assim, o conceito de inovação vai-se expandido e deixa de ser meramente uma mudança na função de produção, passando a incorporar novas áreas e domínios. A literatura distingue as inovações tecnológicas das não-tecnológicas, como é o caso das inovações organizacionais, que se referem à introdução de novas estruturas organizacionais, ou de suas melhorias, de novas técnicas de gestão, ou de novas estratégias.

Portanto, a inovação não se relaciona unicamente com questões de ordem técnico-científico, mas apresenta também as dimensões política, econômica e social. Drucker (1989), por exemplo, constata que a inovação não se restringe aos setores de alta tecnologia ou à tecnologia em geral e acredita que qualquer organização, trate-se de empresa, sindicato, igreja ou hospital, naufraga rapidamente se não inovar, e que a inovação social talvez seja mais importante e cause muito mais impacto do que qualquer inversão técnica ou científica.

Vignolo (2001) acredita que a inovação é o processo pelo qual os sistemas, sejam eles biológicos, produtivos, sociais, políticos ou outros, mantêm congruência com o seu entorno. Trata-se de um “princípio fundamental e universal de sobrevivência de qualquer sistema”. As espécies animais, empresas, instituições, culturas e nações que chegaram a dominar nos respectivos entornos e momentos históricos desapareceram ao perder sua capacidade de inovar, isto é, de se adaptar às mudanças do entorno para, com ele, manter a congruência. Muitos deles,

crê Vignolo (2001), perderam sua capacidade de inovar; provavelmente pela complacência com seus êxitos passados.

De fato, essa visão sistêmica, que se contrapõe à teoria clássica da evolução, defende a idéia de que a força motriz da evolução deve ser encontrada não em eventos casuais de mutações aleatórias, mas sim na tendência inerente à vida para criar novidade, a qual pode ou não vir acompanhada de adaptações às condições ambientais em mutação (CAPRA, 1996).

A moderna economia reconheceu finalmente que a inovação não é mais um evento casual e sim um fenômeno ubíquo e cumulativo. Esse reconhecimento se deu graças aos avanços de outras ciências sobre o tema. Maturana e Varela, neurocientistas chilenos, por exemplo, acreditam que todo organismo vivo se auto-renova. Eles vêem a história da evolução de uma espécie como a história do seu acoplamento estrutural, isto é, um sistema vivo interagindo com seu meio ambiente através de interações recorrentes, cada uma delas desencadeando mudanças estruturais no sistema. Assim como um organismo vivo responde a influências ambientais com mudanças estruturais, estas, por sua vez, alterarão seu comportamento futuro (CAPRA, 1996).

Essa abordagem revela a complexidade do processo de inovação, que implica interação de muitos fatores atuando de forma sinérgica, e exige uma atitude de aprendizagem⁴ e esforço contínuo para desenvolver a capacidade de adaptação.

Lundvall (1992) considera o aprendizado interativo e o empreendedorismo coletivo fundamentais para o processo de inovação. Na mesma linha de intelecção, Cassiolato e Lastres (1999) ressaltam que a teoria econômica considera a inovação como processo ligado ao aprendizado e este, enquanto dependente de interações, socialmente determinado e fortemente influenciado por instituições e organizações.

⁴ Aprendizagem entendida no seu sentido mais amplo de desenvolvimento e aquisição de conhecimentos e de novas práticas, e não somente da aquisição de saberes já conhecidos.

Com efeito, a inovação demanda e produz mudanças organizacionais e institucionais. Nesse sentido, Freeman (1992) argumenta que as instituições desempenham, de fato, um papel central nos processos de inovação. São elas que modelam o comportamento e produzem a estabilidade necessária para uma inovação ocorrer.

Ressaltando o papel do aprendizado na dinâmica da economia moderna e de como as instituições afetam todo processo cognitivo, Johnson (1992) considera a comunicação, a interação organizacional e a infra-estrutura institucional (sistema de educação, organismos-ponte, etc) como raízes da inovação.

Para Vignolo (2001), a dificuldade não está em inovar, mas na velocidade e imprevisibilidade das mudanças do meio ao qual os sistemas devem adaptar-se. As novas tecnologias, ao facilitarem maior intercâmbio e interdependência econômica e social, colocaram as organizações, tanto privadas quanto públicas e sociais, diante do enorme desafio de se auto-renovarem ininterruptamente.

No setor público, a forma tradicional burocrática de organização deve ceder lugar a organizações mais ágeis e flexíveis, capazes de desenvolver novos métodos para modificar rapidamente suas estratégias, de acordo com as mudanças do entorno e os procedimentos utilizados para implementá-las. Nesse sentido, a inovação é entendida como o processo de detecção, desenvolvimento e aplicação sistemática de novos conceitos, processos e estruturas organizacionais à melhoria do desempenho do Estado.

Como processo que começa pela busca ativa de desafios, oportunidades ou problemas, passando pela descoberta ou desenvolvimento de soluções sob a forma de produtos ou serviços, até chegar à sua implementação, a inovação implica um trabalho de gestão. Apesar de não existir um modelo ótimo de gestão da inovação – devendo cada organização encontrar a técnica que melhor se adapte à sua cultura e seu ambiente externo –, a inovação só poderá ocorrer de maneira contínua se o ambiente organizacional adotar as peculiaridades de processo em face de seus

desafios e problemas e incentivar a experimentação, o risco, o fracasso e a aprendizagem contínua.

Muito embora a inovação comece sempre na mente de um indivíduo, ela é também e, essencialmente, um trabalho de equipe. Na verdade, para que uma idéia sobreviva e tenha sucesso, ela necessita de conteúdos complementares oriundos de outros pontos de vista. As idéias inovadoras na história, segundo Vignolo (1998), raramente surgiram como resultado “*do operar descompromissado de inteligências superiores*”, sendo, ao contrário, o resultado de uma dinâmica de interações.

Os processos de geração de inovação, portanto, são interativos e implicam alto grau de coordenação cooperativa. As organizações inovadoras se distinguem pela atuação em rede, por saberem “escutar” o cliente, pelo diálogo e pelas relações de confiança que ajudam a produzir.

3.4 Agentes Catalisadores

O dicionário Webster (1988) define catalisador como a “pessoa ou coisa que age como estímulo em trazer resultado”. A catálise, do grego *katálysis*, dissolução, é definida, por sua vez, como a alteração de um processo químico “pela adição de alguma substância que, no final do processo, encontra-se inalterada”. Em outras palavras, um catalisador é uma substância que aumenta a velocidade de uma reação química sem ser ele próprio alterado no processo. Os catalisadores ou elementos catalíticos mais comuns e mais eficientes são as enzimas, componentes essenciais das células, que promovem processos metabólicos vitais.

Essas definições encerram as características essenciais de organizações indutoras da aprendizagem institucional que, conforme nos referimos, é fundamental na dinâmica da moderna economia. Para Jonhson (1992), os processos cognitivos são influenciados pelas instituições e interações. Estas, por sua vez, exercem grande impacto sobre os processos de mudanças.

Considerando que as instituições são normalmente rígidas e têm dificuldades de se adaptar e que as interações nem sempre fluem, surge a necessidade de agentes dinamizadores de espaços de aprendizagem institucional propiciando cooperação, troca, interações de diferentes culturas organizacionais, rotinas, heurísticas, métodos de tomada de decisão, valores, sistemas de incentivos e criação de sinergias dinâmicas (JOHNSON, 1992). Assim, as organizações catalíticas são aquelas que criam ambientes favoráveis a mudanças, desenvolvendo nas organizações com as quais interagem a própria capacidade para mudança. Seu papel consiste em facilitar a comunicação e o aprendizado, articular, construir redes e aumentar vínculos internos e externos.

Podemos identificar em muitos organismos multilaterais e bilaterais esse papel de agente catalisador, na medida em que contribuem para a modernização do Estado e da gestão pública através da cooperação técnica, do aporte de recursos financeiros e da construção de consensos (*consensus building*). Além disso, essas instituições têm também promovido a divulgação de experiências e novas tecnologias como uma maneira de criar continuamente novos conhecimentos. As atividades de assistência técnica envolvem capacitação de recursos humanos, desenvolvimento institucional, implementação de técnicas e ferramentas gerenciais, estímulo à cooperação entre o setor público e outros setores, etc.

As organizações catalisadoras caracterizam-se pela busca constante de tipos e modalidades de ação catalítica que podem ser designadas como estratégias de atuação. Na qualidade de catalisadoras, essas organizações não são afetadas pelos processos que ajudam a desencadear, permanecendo, assim, capazes de analisar a situação com equidistância.

A catálise também tem sido utilizada por um novo tipo de Estado que vem sendo observado em anos recentes. Segundo Lind (1992),

um Estado Catalítico é aquele que procura atingir seus objetivos apoiando-se menos em seus recursos do que agindo como elemento dominante em coalizões com outros Estados, instituições transnacionais e grupos do setor privado, ao tempo em que mantém sua identidade e seus próprios objetivos. Como um catalisador, esse tipo de Estado

procura ser indispensável ao sucesso ou à direção de coalizões estratégicas específicas, enquanto permanece substancialmente independente dos outros elementos da coalizão, sejam eles de outros governos, empresa ou até mesmo de populações nacionais ou estrangeiras⁵.

O Estado Catalítico, no sentido apresentado por Bradford (1994), é aquele que cria mecanismos flexíveis e inovadores para a sua interação com a sociedade. Configura-se, na verdade, um novo papel para o Estado, que passa a dividir com a sociedade civil e o setor privado a responsabilidade funcional sobre suas atividades econômicas e sociais.

Transpondo o conceito para o campo organizacional, agentes catalíticos são aqueles que procuram mecanismos flexíveis e inovadores voltados para o desenvolvimento de novas formas de relacionamento, nas quais se privilegiam a articulação, a parceria, a aliança, a colaboração, a interação e a busca de complementariedade entre atores.

3.5 Parcerias Institucionais

A parceria tem constituído um dos principais elementos catalíticos para se promover a reconfiguração dos modos de interação entre as partes do aparelho estatal e entre o Estado e os diversos atores sociais. Vem também sendo utilizada como importante instrumento gerencial, principalmente no que tange à gestão de projetos e programas intersetoriais e /ou intergovernamentais.

Definida como a “(...) interação entre dois ou mais agentes orientada para a consecução de um objetivo comum, cujos benefícios são apropriados, em naturezas e graus variados, por todos os que participam da ação”, trata-se, portanto, de uma ação instrumental cujos eventuais benefícios desencadeados, teoricamente, revertem para todos os envolvidos (SAMPAIO E RODRIGUES, 1999).

⁵ Tradução livre do autor

A parceria exige um certo grau de autonomia entre os participantes. Nesse sentido, Baeta et alli (1999) a definem como:

(...) uma relação entre uma instituição pública e outros organismos, onde todas as partes mantêm sua liberdade constitucional de ação, mas concordam em colaborar na realização de alguns objetivos comuns, dado que a colaboração é vista como vantajosa em relação à ação individual.

Santos & Ferrugem (1999) demonstraram que:

no campo das políticas públicas, o termo vem sendo utilizado na construção de arquiteturas institucionais capazes de ampliar a capacidade de ação do Estado na concepção e implementação de projetos e processos, induzindo à co-responsabilidade social de distintos atores na consecução de um objetivo comum, no caso, o interesse público.

Essa tendência explica-se pela fragmentação institucional e conseqüente dificuldade de coordenação da ação dos diversos órgãos públicos. A desarticulação, segundo Farah (2001), ocorria tanto no âmbito de um mesmo nível de governo quanto entre suas diferentes esferas, sendo conseqüência do crescimento desenfreado e desordenado do aparato estatal, que acabava sobrepondo novas agências a agências preexistentes, sem que se estabelecesse qualquer ligação entre suas ações. Tal desenho institucional dificultava a tarefa de coordenação, com implicações para a eficiência e a efetividade das políticas públicas.

Outra explicação é o caráter cada vez mais intersetorial das políticas públicas, principalmente no campo social. Com efeito, o nível de complexidade da ação governamental exige articulações permanentes entre as ações de diferentes áreas. O sucesso de uma determinada política depende dos serviços complementares de outro setor.

Ademais, os movimentos de reforma do Estado, consoante já mencionado, trouxeram a questão da descentralização e da participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas à ordem do dia. E, como afirma Diniz (1996):

as novas condições internacionais e a complexidade crescente da ordem social pressupõem um Estado dotado de maior flexibilidade, capaz de descentralizar funções, transferir responsabilidades e alargar, ao invés de restringir, o universo dos atores participantes, sem abrir mão dos instrumentos de controle e supervisão.

O termo “parceria” tem sido utilizado para caracterizar desde entendimentos simbólicos até os contratos de desempenho e gestão. Além das parcerias entre instituições do setor público, há também aquelas do setor público com a iniciativa privada ou com as organizações sem fins lucrativos. Aliás, a importância cada vez maior dada a essas parcerias intra-setoriais reflete a supramencionada tendência à descentralização e à participação dos cidadãos na formulação e implementação de políticas públicas.

A OCDE (1997) distingue dois tipos de parcerias entre instituições do setor público: 1) as de cooperação horizontal, entre as jurisdições do mesmo nível administrativo, como as parcerias entre municípios; 2) as de cooperação vertical, entre os governos federal, estadual e municipal.

As parcerias entendidas como contratos de desempenho podem ser de dois tipos: cliente – fornecedor ou de parceria. Os primeiros se referem a contratos entre o Estado e o setor privado, terceiro setor ou os níveis hierárquicos existentes no setor público. O cliente especifica as tarefas que quer ver executadas e paga ao fornecedor para executá-las. A negociação cliente-fornecedor gira em torno da definição dos dispositivos do contrato. A gestão consiste em assegurar que o fornecedor respeite esses dispositivos. Contrariamente aos contratos de desempenho de parcerias, os contratos cliente-fornecedor não comportam nenhum tipo de divisão do poder ou da tomada de decisão (LOEFFLER, 2000).

A literatura também distingue as parcerias cooperativas entre diferentes jurisdições daquelas de tipo puramente consultivo ou de coordenação. As primeiras existem quando se produz um conjunto de bens ou serviços a partir da junção de recursos dos parceiros ou da utilização conjunta de bens públicos. Esse tipo de parceria leva muitas vezes à criação de uma nova instituição destinada a gerir conjuntamente o seu objeto, como o consórcio intermunicipal ou os grupos de trabalho, para citar alguns exemplos.

Kliksberg (1993) defende, para a formulação de políticas públicas, o desenvolvimento de processos orgânicos. Para ele, não se trata de coordenar melhor, mas de ir mais longe, visualizar que os objetivos do setor público só se cumprem através da ação combinada de diversas instituições. Todavia, afirma, deve-se promover uma gestão interinstitucional e intergovernamental que maximize o impacto do conjunto.

Tal objetivo exige a construção de novos arranjos institucionais que superem o padrão uniorganizacional centralizado, característico do modelo tradicional, e apontem, portanto, para a construção de alianças, redes e parcerias cooperativas que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais e entre Estado, mercado e sociedade civil (FARAH, 2001).

Ademais, as parcerias tornaram-se um fator importante de sustentabilidade das políticas públicas. O estudo realizado por Spink, Clemente e Kepple (1998, apud FARAH, 2001) revela que 78% dos 488 programas municipais inscritos no ciclo de premiação de iniciativas inovadoras de 1996, e que tiveram continuidade, envolviam parcerias fosse com agências governamentais, fosse com entidades da sociedade civil e do setor privado. Dos interrompidos, 65% não possuíam formas significativas de parcerias.

A gestão de parcerias impõe aos administradores desafios constantes e de ordens diversas - considerando as múltiplas possibilidades de combinação entre instituições com finalidades e naturezas distintas, ensejando as mais variadas formas de organização das redes de parceiros, com os conflitos e os benefícios resultantes de cada uma delas (LEPORACE, 2000).

O termo 'institucional' aqui empregado refere-se sobretudo à instituição-organização. A concepção de instituição-valor, ou seja, conjunto de regras que formam um sistema e asseguram o bom funcionamento do seu conjunto, não deixa de estar implícita se essas regras são as mesmas do jogo social, isto é, sistemas de obrigações e de incentivos do comportamento dos indivíduos e das organizações (NORTH, 1990).

Assim, as parcerias entre instituições expressam relações de poder e interesse de uma determinada sociedade, encerrando um sistema de divisão de responsabilidades e, logo, de delegação de autoridade. Estas responsabilidades, por sua vez, englobam duas dimensões: a interna, que diz respeito à responsabilidade entre parceiros ou entre cada parceiro e suas instâncias dirigentes, e a externa, diante do público.

Alguns pesquisadores utilizam a teoria agente-principal para analisar a responsabilidade nas parcerias do setor público. No entanto, como pressupõe transferência de tarefas entre dois parceiros com poderes desiguais, ela não parece apropriada à análise das parcerias institucionais fundadas na delegação de responsabilidades entre parceiros iguais e se aplicará unicamente às relações cliente-fornecedor, na proporção em que o fornecedor (agente) não tenha nenhum poder de decisão estratégica (SOMMERMANN, 1999).

Na prática, verifica-se a relação agente-principal em quase todas as parcerias do setor público, na medida em que um parceiro tenda a ser política ou financeiramente mais potente que outros. Portanto, mesmo que contestada, a teoria agente-principal tem o mérito de levantar o problema da divisão de responsabilidades e da assimetria que possa existir entre parceiros.

Para se tornarem eficazes, as parcerias devem ter clareza dos papéis e das responsabilidades, sobretudo na identificação dos riscos; determinação conjunta das expectativas em matéria de performance; transmissão ao público e a outros participantes de informações válidas e seguras sobre os resultados obtidos; avaliações conjuntas dos progressos obtidos na realização dos objetivos preestabelecidos; retroação sobre os resultados das avaliações e sobre os reajustes necessários (LOEFFLER, 2000).

As parcerias são apontadas por Kaul (2000) como uma das principais estratégias dos governos para enfrentar desafios futuros. E, nesse sentido, a questão que se coloca é saber como trabalhar

junto a outras instituições sem desrespeitar alguns princípios. Na parceria com o setor privado, por exemplo, as organizações públicas deverão aprender a manter uma clara distinção entre interesse público e ganho privado, e, com as organizações do terceiro setor, deverão assegurar a sua própria coordenação, porém sem destruir a razão de ser dessas organizações.

3.6 Rede

A nova economia global caracteriza-se pelo desenvolvimento de uma nova lógica organizativa (CASTELLS, 1999). As diversas formas de organização que emergem dessa lógica, sejam elas sociais ou produtivas, baseiam-se em redes.

Na verdade, o termo rede vem sendo utilizado por distintas disciplinas, desde a sociologia e a antropologia, passando pelas ciências políticas (estudos de poder) e pela economia, até chegar à administração. Desse modo, a análise de redes irá desenvolver-se sob diferentes enfoques, segundo as tradições acadêmicas.

No sentido sociológico, rede é simplesmente um conjunto de relações que ligam pessoas, empresas, territórios, organizações ou grupos sociais. Na definição de Castells (1999), trata-se de um conjunto de nós interconectados. Para Lechner (1977), as redes se definem como coordenação horizontal entre diferentes atores interessados em um mesmo assunto, com vistas a negociar e acordar uma solução.

São também estruturas policêntricas envolvendo diferentes atores ou nódulos, vinculados entre si a partir do estabelecimento e da manutenção de objetivos comuns e de uma dinâmica gerencial compatível e adequada (FLEURY, 2002).

Em outras palavras, redes são estruturas de interdependência que envolvem múltiplas organizações ou partes delas, nas quais cada unidade se mantém independente de outra em arranjos hierárquicos. Elas singularizam-se justamente pelas interações horizontais e práticas

pouco formalizadas ou institucionalizadas entre as organizações da sociedade civil, grupos e atores informais (SULBRANT, 2001).

As ciências naturais definem redes como o padrão de organização comum a todos os seres vivos. E o padrão de organização de qualquer sistema, vivo ou não, configura as relações entre os componentes desse sistema, cujas características essenciais são determinadas por essas mesmas relações (CAPRA, 1996).

No campo organizacional, o termo rede vem sendo comumente utilizado para designar as formas de relações intra e interorganizacionais que substituem o modelo organizativo das burocracias racionais verticais. Influenciada pela teoria dos sistemas, esta abordagem concentra-se antes na interdependência organizacional do que nas organizações que participam isoladamente.

Messner (1995, apud LECHNER, 1997) especifica uma rede como:

- a) Invenção institucional que responde às peculiaridades de uma sociedade policêntrica;
- b) Combinação entre a comunicação vertical e a horizontal, sendo, entretanto, um tipo específico de coordenação, diferente das formas de coordenação política ou de mercado;
- c) Vinculação de organizações distintas, estabelecendo-se a interação de seus representantes (não se refere às relações no âmbito de uma única organização);
- d) Política, quando reúne autoridades estatais (que podem pertencer a diferentes instancias em conflito entre si) e/ou partidos políticos com atores econômicos e sociais;
- e) Composição de relações que tendem a ser mais informais que formais (não implicando a constituição de uma nova organização);
- f) Pressuposto de uma dependência recíproca entre seus participantes, fundamentada na hipótese de que ninguém detém por si só todos os recursos necessários – informação, recursos financeiros, implementação legal – para resolver problemas, dependendo, portanto, da cooperação dos demais. Assim, só é possível a formação de redes se cada participante possuir uma competência essencial.

O objetivo das redes é formular e levar a cabo decisões coletivas em torno de um determinado tema compartilhado. Os participantes se encarregam de executar as decisões, tornando-se, assim, co-responsáveis pela solução do problema. No momento em que esta é encontrada, a rede se dissolve, caracterizando uma vinculação limitada cronologicamente (FLEURY, 2002).

Seu ponto de partida é um conflito ou uma diversidade de interesses que se canaliza mediante uma cooperação competitiva (cada ator defende seus próprios interesses, ao tempo em que colabora na busca de soluções compartilhadas).

Para Lechner (1977), o elemento comum é que

toda rede responde a uma certa lógica funcional que se traduz em algumas regras mínimas, como a distribuição justa de custos e benefícios entre seus participantes; a reciprocidade (que vai além do intercâmbio e inclui confiança, *fair play* e uma vinculação inter-subjetiva que sustenta o sentimento de pertencimento a uma comunidade); a auto-limitação de cada ator e o respeito aos interesses legítimos de outros atores⁶.

As redes podem funcionar em distintos níveis (nacional, regional ou local) e se reportam a uma infinidade de problemas. Podem também adotar uma variedade de tipos e configurações. A literatura faz uma distinção entre redes empresariais, de políticas, de movimentos sociais, de proteção social, etc (LOIOLA e MOURA, 1997).

Inojosa (1999) as classifica, segundo o tipo de vinculação entre seus participantes, em subordinadas, tuteladas ou autônomas. A rede subordinada é a de tipo tradicional, com controle central e modelo organizacional hierárquico / piramidal. A tutelada é aquela em que um determinado ente mobiliza e cria estímulos para atrair parceiros em torno de um objetivo. A rede autônoma é composta por entes independentes que se mobilizam em torno de uma idéia e compartilham objetivos sem perder sua identidade. Também chamada compromisso mútuo, esta

⁶ tradução livre do autor

última implica a adesão voluntária do governo, do terceiro setor e da iniciativa privada, em ação integrada e parceria para a resolução de problemas intersetoriais.

Conforme já referido, uma vez solucionado o problema para o qual as redes foram instadas a se formar, elas podem dissolver-se ou tomar novos formatos. Para Castells (1999), “as redes vão-se formando para conectar tudo o que tem valor e, simultaneamente, para desconectar tudo o que não tem valor ou que tende a perdê-lo”.

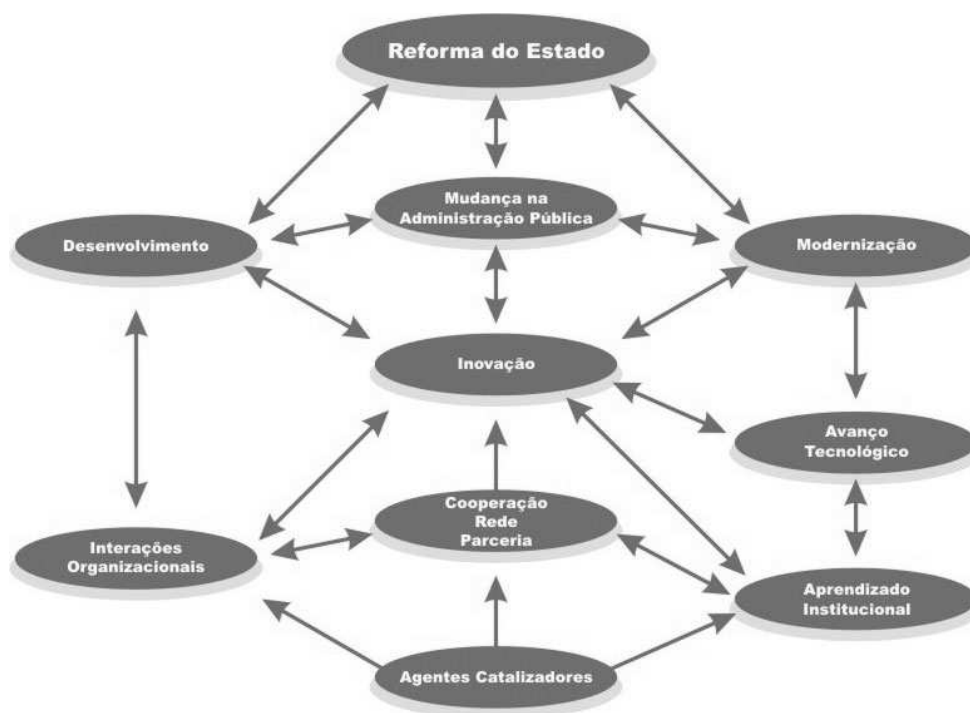


Figura 1 – Mapa Conceitual

4. METODOLOGIA DE PESQUISA

A estratégia utilizada para consecução dos objetivos do presente trabalho foi um estudo de caso, de natureza qualitativa e caráter exploratório.

Segundo Roesch (1999), o método de procedimento sob a forma de estudo de caso tem sido adotado nas Escolas de Administração do Brasil, principalmente nos cursos de especialização e mestrados de caráter profissional. Na área da Administração Pública, essa estratégia vem sendo utilizada para se entender por que determinados eventos ocorrem ou como determinados processos se desenvolvem, e ainda a avaliação de programas, ações, projetos e organizações do setor público.

Além do método de procedimento mencionado, também foi adotado o método de abordagem indutivo, apoiado na observação e análise de um modelo de atuação experimentado no âmbito do governo do Estado da Bahia.

4.1. Técnicas de Coleta de Dados

As técnicas de coleta de dados para o desenvolvimento do estudo de caso foram: pesquisa documental e pesquisa de campo, do tipo exploratória.

4.1.1 Pesquisa documental

Para a pesquisa documental o autor examinou, como fonte primária, a documentação da organização, disponível na Intranet ou na Assessoria de Qualidade da Gestão, analisando tanto os documentos jurídicos da Fundação (Lei de criação, Estatuto, Contrato de Gestão com o Governo

do Estado e Pareceres da Procuradoria), quanto seus documentos internos (Regimento, Relatórios, Convênios de cooperação técnica e científica e Documentos de Projeto). A série de indicadores quantitativos foi retirada do Relatório Anual de Atividades – edição 2001.

Houve também acesso às anotações da empresa de consultoria contratada pela Secretaria de Administração para avaliar o desempenho da FLEM, contendo, sobre o assunto, depoimentos de membros das secretarias da Educação, Planejamento, Fazenda, da Fundação de Amparo à Pesquisa e do Tribunal de Contas do Estado, obtidos durante duas reuniões focais. Não havendo permissão para divulgá-lo, o conteúdo disponibilizado se fez utilizar em discurso indireto, ao longo do trabalho.

Como fonte secundária serviu a bibliografia publicada sobre o tema, desde livros, revistas, publicações avulsas, jornais, até conferências transcritas. Para Manzo (1971:32, apud LAKATOS, 1991), a bibliografia, desde que pertinente, “oferece meios para definir, resolver, não somente problemas já conhecidos, como também explorar novas áreas onde os problemas não se cristalizaram suficientemente”, com o objetivo permitir ao cientista “o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações”.

O autor buscou situar o objeto do estudo de acordo com uma revisão bibliográfica recente. Com base no referencial teórico criado, partiu, então, para a caracterização do ambiente de atuação da FLEM.

Considerando que grande parte dos artigos consultados encontrava-se em língua estrangeira, optou, quando possível, pela tradução livre de trechos citados.

4.1.2 Pesquisa de Campo

A Pesquisa de Campo, do tipo exploratória, foi realizada através de entrevistas e questionários, bem como da observação participante natural, que oferece visão ampla sobre o modo de a FLEM se estruturar internamente e de como a comunidade a percebe.

a) Entrevistas e Reuniões com Grupos de Trabalho

Realizaram-se duas baterias de entrevistas informais. A primeira, internamente, através de conversas com o Diretor Geral, os diretores de Desenvolvimento e Intercâmbio e de Formação e Aperfeiçoamento. Foram-lhes feitas as seguintes perguntas: “quais os elementos catalíticos a FLEM utiliza?”; “quais os programas, projetos ou ações que melhor representam o papel da FLEM enquanto agente catalisador?”; “quais os entraves para ela atuar como agente catalisador?”. O principal objetivo era conhecer as percepções e motivações dos dirigentes quanto ao papel de agente catalisador da organização.

A segunda bateria de entrevistas pessoais deu-se de forma semi-estruturada, junto a 05 representantes das principais parcerias da organização: **Carlos Sousa**, Superintendente de Gestão Fazendária da Secretaria da Fazenda; **Armando Avena**, Superintendente de Planejamento Estratégico da Secretaria de Planejamento, Ciência e Tecnologia; **Nilson Galvão**, Assessor de Comunicação da Secretaria de Administração; **Guilherme Castro**, professor e Assessor Técnico da Secretaria de Indústria, Comércio e Mineração e **Rafael Lucchesi**, Diretor de Difusão Tecnológica do IEL – Instituto Euvaldo Lodi.

A escolha dos três primeiros deve-se ao fato de pertencerem às secretarias sistêmicas do governo, cujos representantes são membros do Conselho Curador da Fundação. O plano inicial era entrevistar os três Secretários. Por uma questão de disponibilidade das respectivas agendas, o pesquisador optou por entrevistar os superintendentes e/ou assessores mais próximos: Rafael Lucchesi, por ser um formador de opinião e estar à frente de uma instituição com papel

catalisador similar ao da Fundação, porém voltada para a iniciativa privada; Guilherme Castro, por tratar-se de pesquisador de estratégia organizacional e conhecer bem o Estado.

Cada entrevista durou, em média, uma hora. Os entrevistados externos mostraram-se muito receptivos à solicitação e motivados a falar sobre a Fundação. As entrevistas iniciavam-se com uma pequena explanação sobre o propósito do estudo e, em seguida, passava-se às seguintes perguntas: Você vê a Fundação como agente catalisador?; Você acha que ela cumpre esse papel através do apoio técnico-operacional, da articulação e da construção de consensos, elementos que consideramos catalíticos?

É importante sinalizar que as entrevistas não visavam identificar conflitos ou casos fracassados de catálise. Tal exploração, na compreensão do pesquisador, desviaria o foco do estudo, que é entender o contexto em que se insere o agente catalisador de mudanças e os mecanismos dos quais este dispõe para atuar.

Foi solicitada aos entrevistados a permissão para serem citados e, à direção geral, a autorização para publicação dos resultados da pesquisa. A pedido de alguns deles, foram despersonalizadas algumas informações.

Reuniões com grupos de trabalho da própria organização realizaram-se, igualmente, de maneira informal. As perguntas constaram do teor: “quais os elementos catalíticos mais empregados no âmbito dos seus projetos?”; “quais os projetos e/ou programas que melhor representam o papel de agente catalisador da Fundação?”.

Tanto os depoimentos obtidos em entrevistas com os diretores, quanto aqueles obtidos em reuniões com os líderes de projetos, foram utilizados em discurso direto ou indireto ao longo da dissertação.

b) Questionário

No que diz respeito ao levantamento de opiniões, foi aplicado um questionário que permitiu aportar uma leitura complementar à análise da efetividade das ações catalíticas desempenhadas pela FLEM. O objetivo perseguido, juntamente com as entrevistas, era reunir evidências de que a organização estaria criando um ambiente propício à inovação, à aprendizagem institucional e, desse modo, a mudanças no seio da Administração Pública do Estado.

Esse questionário destinou-se, via e-mail, a 3150 indivíduos, todos beneficiários das ações de capacitação e de construção de consenso da FLEM, como cursos, seminários, palestras, conferências, etc. A lista desses destinatários, contendo os respectivos e-mails, foi extraída do banco de dados da organização, e o questionário, construído com perguntas fechadas, remetido aos entrevistados com mensagem endereçada, explicando do que se tratava e de quanto seria importante sua colaboração. Dos e-mails enviados, retornaram aproximadamente 700. Do total, obtiveram-se 242 respostas.



Embora não se tenham sido feito previamente estimativas sobre as amostras necessárias para fornecer respostas com grau de precisão satisfatório, dentro de limites de confiança estabelecidos essa amostra obtida, correspondendo aos 242 questionários devidamente respondidos, pode ser considerada razoável para efeito das medições e avaliações pretendidas. Os dados obtidos estão

apresentados em tabelas, na forma de percentual. As cópias do questionário e da mensagem encontram-se nos anexos A e B .

4.2 Análise de Conteúdo

Forster (1994, apud ROESCH, 1999) recomenda, para a análise dos dados, a identificação de um tema central, em seguida à comparação com o conteúdo obtido e, posteriormente, com as questões de pesquisa, de maneira a se poder compreender o tema dentro do seu contexto.

Assim, as informações coletadas na pesquisa de campo foram submetidas à análise de conteúdo, tanto qualitativa como quantitativa e, em seguida, selecionadas, categorizadas e organizadas em tabelas, de modo a serem mais facilmente analisadas.

No que diz respeito às entrevistas, os comentários (informações) obtidos junto aos entrevistados externos foram segmentados por categoria de análise (elemento catalítico), e aqueles que não se enquadravam nessas categorias fizeram-se agrupar na coluna de sugestões.

Quanto ao questionário, para facilitar sua análise de conteúdo, este foi subdividido em 3 blocos de perguntas correspondendo a cada uma das três categorias escolhidas (elementos catalíticos), que constituem os pressupostos através dos quais tenta-se verificar as evidências acima referidas.

Para cada assertiva havia cinco respostas possíveis, dispostas em colunas: totalmente de acordo, parcialmente de acordo, parcialmente em desacordo, totalmente em desacordo e não sei / não se aplica. A tabulação respectiva permitiu tirar a frequência total das medidas sobre o julgamento dos beneficiários das ações da FLEM. A possibilidade de escolha, se por um lado procurou não forçar respostas, acabou criando graus de julgamento que, para uma análise que atenda aos objetivos aqui propostos, demandam prévias considerações.

A primeira diz respeito aos percentuais da coluna “Não sei / Não se aplica”. Quando comparados com a soma dos percentuais das outras quatro colunas, pode-se considerar que os respondentes encontraram no questionário as alternativas de respostas adequadas às questões formuladas. Desse modo, serão tratados unicamente os dados relativos às respostas contidas nas quatro primeiras colunas, para isso se recalculando os percentuais obtidos, sem a coluna eliminada.

A segunda consideração refere-se à agregação das quatro colunas em apenas duas, em função do seguinte critério: considerar “Parcialmente de acordo” e “Totalmente de acordo” como afirmativa de que haveria concordância com a assertiva em questão. De igual modo, considerar “Parcialmente em desacordo” e “Totalmente em desacordo” como negativa em relação à assertiva questionada. Em razão do subjetivismo associado a questões dessa natureza, é recomendável permitir uma certa flexibilização das respostas. Isso equivale a trabalhar com uma escala de valores contínuos, aplicando-se cortes para dar um tratamento aproximado, porém aceitável.

A terceira trata da aglutinação das respostas de cada bloco, ou seja, de como se concluir sobre um pressuposto que é apresentado através de assertivas distintas. O tratamento dado consistiu em se avaliar cada assertiva de per si, para, em seguida, concluir-se sobre o seu agregado.

Assim, para verificar se os pressupostos eram válidos, aplicaram-se testes estatísticos sobre cada uma das assertivas contidas no questionário. Como já referido, eliminadas as respostas do tipo “Não sei / Não se aplica”, foram obtidas, para cada assertiva, as frequências de respostas. Esses testes estatísticos de frequências se fizeram aplicar com os parâmetros apontados a seguir:

A hipótese nula adequada ao teste em questão é:

$$H_0: p = 70\% \text{ (ou seja, indiferente ou com respostas desfavoráveis à assertiva em questão)}$$

a) A hipótese alternativa adequada ao teste em questão é:

$$H_1: p > 70\% \text{ (ou seja, de fato, as respostas são favoráveis à assertiva em questão)}$$

- b) *Nível de significância do teste*: $\alpha = 0,05$ (isto é, em uma população em que $p = 70\%$, a probabilidade de se obter um valor maior que 70% , a ponto de rejeitar que $p = 70\%$, deve ser não maior que 5% . Ou seja, a chance de isto ocorrer ao acaso é tão pequena que preferimos aceitar que, de fato, $p > 70\%$)
- c) *Distribuição de frequência*: será considerada a distribuição χ^2 , assumindo que a soma:

$$\sum \frac{(|fo - fc| - \frac{1}{2})^2}{fc}$$

distribui-se, aproximadamente, segundo uma χ^2 com um número de graus de liberdade igual ao número de classes de respostas menos um, isto é, $1 (2 - 1 = 1)$,

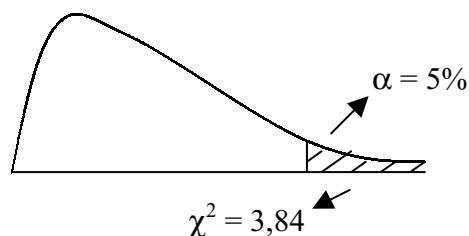
onde:

fo é a frequência observada em cada categoria

fc é a frequência calculada para cada categoria, sob a hipótese nula

- d) *Região de rejeição*: Valores altos ou baixos de fo em relação a fc determinam um aumento de χ^2 . Logo, a região de rejeição deve ficar no limite superior da distribuição χ^2 .

Distribuição χ^2 com 1 grau de liberdade



- d) *Conclusão*: Rejeitar as *hipóteses nulas* (eme que as respostas foram, por acaso, entre afirmativa e negativa) ou aceitar as *hipótese alternativas* (em que há uma ação catalizadora por parte da Fundação, reconhecida na amostragem considerada).

Para cada bloco de perguntas ou pressupostos, realizou-se a análise de conteúdo baseada em análises de frequência e de percentual.

O primeiro bloco, relativo ao pressuposto **P¹**, segundo o qual a FLEM atua como agente catalisador de mudanças na fisionomia do Estado da Bahia, ao prestar apoio às organizações governamentais, reúne sete assertivas. Suas três primeiras questões relacionam-se com ações de capacitação, pois tratam do desenvolvimento de habilidades e da aquisição de conhecimentos. A quarta questão, “analisar experiências estrangeiras relevantes”, refere-se à ação de intercâmbio realizada pela Fundação no tocante à apresentação e disseminação de experiências estrangeiras relacionadas com temas de modernização e mudanças na Administração Pública. As três últimas desse bloco referem-se ao apoio técnico operacional propriamente dito, ou seja, prestação de serviços para desenvolvimento e implementação de ações ou projetos.

O segundo agrupa questões relativas à criação de redes de relacionamento, melhoria do diálogo institucional, ganhos com intercâmbio, intermediação para contatos com especialistas e sensibilização quanto à importância do trabalho em equipe, cooperação, etc. Essas questões servem para a verificação do pressuposto dois (**P²**) de que a FLEM, através da articulação, vem contribuindo para a intensificação de interações portadoras, como já visto, de aprendizado institucional e inovações no ambiente de trabalho.

O terceiro bloco reúne, por sua vez, questões através das quais pode-se verificar o pressuposto três (**P³**), relativo à efetividade da ação da FLEM no que tange à construção de nova mentalidade e de visão de conjunto sobre o contexto contemporâneo em que se inserem as mudanças em curso, à expansão do nível de consciência sobre novas abordagens, paradigmas, transformações, tendências atuais, à criação de estímulo à inovação e, finalmente, à possibilidade de se cristalizar em novos valores públicos.

5. CRIAÇÃO E ARQUITETURA DE UM AGENTE CATALISADOR

5.1. Cenário do Surgimento da Fundação Luís Eduardo Magalhães

A exemplo dos governos nacionais, os governos subnacionais também iniciaram, desde o final dos anos 80, um longo processo de reformas, envolvendo diferentes estágios. O Governo do Estado da Bahia deu início a seu primeiro estágio de reformas em 1991, com o equilíbrio das contas públicas, a ampliação da arrecadação tributária e a repactuação da dívida pública. O segundo estágio, ainda em curso, passou a buscar novas capacidades administrativas e institucionais e novos instrumentos de gestão (BAHIA, 2002).

Com esse objetivo, o governo estadual acabou desenvolvendo, em 1995, um sistema inovador de prestação de serviços à população, reunindo, em um único espaço físico, um conjunto de serviços de atendimento ao cidadão, SAC, onde mais de 400 serviços, oriundos dos níveis federal, estadual e municipal de administração e dos poderes executivo, legislativo e judiciário, proporcionam aos seus usuários ganhos de tempo e recursos jamais oferecidos no serviço público, além de um atendimento ágil e eficiente.

Ao permitir melhor acesso da população aos serviços públicos, propiciando ao governo baiano oferecer serviços de qualidade e, desse modo, atender melhor às demandas dos cidadãos, esse sistema inovador de prestação de serviços aportou mudanças culturais substantivas ao Estado. E não só deslocou para o cidadão o foco da sua administração, mas também ensejou a necessidade de aperfeiçoamento contínuo dos serviços oferecidos, ademais de ter despertado o interesse do Estado pela elevação dos padrões de gestão e prestação de serviços de todos os órgãos públicos.

O SAC, sucesso local e nacional, inseria-se perfeitamente na tendência internacional de orientar a administração pública para o cidadão usuário, desenvolvendo novos modelos de atendimento. Como vimos, esse enfoque inspirou-se na experiência empresarial, cujo êxito se deveu à

implantação de programas que valorizavam as necessidades dos clientes. Nesse sentido, a transposição de novos mecanismos de gestão permitiu à administração pública solucionar a crise de ineficiência e ineficácia do atendimento ao cidadão.

O objetivo maior dos novos modelos de atendimento, como os centros de atendimento único do tipo SAC (*one-stop shopping*) ou as centrais de informação (*gateways*), é reagrupar serviços públicos ou o fornecimento de informações, evitando que o cidadão tenha de se locomover em diferentes repartições públicas e despender esforços para obtê-los.

Fortemente auxiliados pelas transformações tecnológicas que possibilitaram o uso de instrumentos novos para o atendimento, esses novos modelos permitiram não só romper com a idéia generalizada de que administração pública não era capaz de fornecer serviços integrados, mas também transformar radicalmente as relações entre a administração e seus usuários (COUTINHO, 2000).

Constituindo-se como um Centro de Atendimento Único de classe mundial, o SAC tem atraído a atenção de governos estrangeiros (Portugal, por exemplo, implantou as “Lojas do Cidadão” em algumas das suas principais cidades) e, notadamente, do UNDESA - Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas.

O UNDESA, cuja missão é o desenvolvimento de parcerias estratégicas para a promoção da inovação e da cooperação técnico-científica no setor público, através da difusão e transferência de programas e tecnologias de gestão, anteviu a possibilidade de disseminar a tecnologia SAC entre os países em desenvolvimento, no contexto da cooperação Sul-Sul.

Para levar a cabo essa missão, esse Departamento sugeriu ao governo do Estado a criação de um Centro que pudesse, de um lado, aprimorar e difundir a tecnologia criada e, de outro, desenvolver novas tecnologias e processos. A idéia da ONU era criar uma organização que atendesse às necessidades das administrações públicas, buscando soluções inovadoras e as disponibilizando à comunidade internacional.

Em março de 1998, o UNDESA assina, com o Governo do Estado da Bahia, um Memorandum de Intenções, objetivando estabelecer canais de cooperação permanente:

“considerando que o Estado da Bahia já havia implementado iniciativas de magnitude para aumentar a eficiência e efetividade de sua administração, para modernizar seus mecanismos de prestação de serviços aos cidadãos, para tornar esses serviços prontamente acessíveis a todos e, que, através de programas inovadores, como o SAC, tem estado à frente neste campo” (MEMORANDUM de Intenções, 1998).

O Governo da Bahia, que já deflagrara um processo de modernização administrativa a partir do saneamento das contas públicas e do desenvolvimento de um novo modelo de gestão de serviços públicos, decide concretizar a sugestão das Nações Unidas e cria, em 1998, o **Cenap - Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública**, destinado, também, a atuar como centro de pesquisas e difusão da inovação administrativa no setor público. A capacitação de recursos humanos e a atividade de intercâmbio e cooperação de técnicas, experiências e soluções na prestação de serviços públicos e na gestão pública fariam, igualmente, parte das atividades dessa nova organização.

No tocante à transferência de tecnologia, a função do Centro seria manualizar os produtos-objetos de concessão de tecnologias, e, a do UNDESA, intermediar, junto aos organismos multilaterais, o financiamento da implementação desses produtos em outros países.

Em homenagem ao Deputado Luís Eduardo Magalhães, o Cenap passa a se chamar **Fundação Luís Eduardo Magalhães - Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública** e recebe um escopo maior, o de catalisar soluções e resultados, de “buscar convergências de interesse entre os diversos órgãos públicos” e, sobretudo, de “atuar na fronteira entre o estado e a sociedade”.

5.2. Constituição

A designação “Fundação” traz, na sua origem, o instituto da autonomia. Cria-se uma Fundação quando se deseja organizar uma instituição autônoma, isto é, que a ninguém pertença, e com vistas a promover determinados objetivos. O seu fundador pode ser o Estado ou o particular. Sua natureza jurídica de direito privado indica que ela se subordina ao direito privado e que, por essa razão, segue as normas de gestão definidas pelo Código Civil (PAES, 2000).

Foi, portanto, sob a forma de Fundação com personalidade jurídica de direito privado que o Estado da Bahia instituiu essa nova organização, uma vez que dela se esperavam grande autonomia e liberdade de ação, condições necessárias, se não indispensáveis, ao atendimento de sua finalidade, conforme prevê seu Estatuto:

“realizar pesquisas, planejar, fomentar, apoiar e executar projetos e atividades nas áreas de desenvolvimento e capacitação de recursos humanos, de modernização da gestão e dos serviços públicos, bem como de promover o intercâmbio de experiências organizacionais e de administração entre instituições públicas e privadas nacionais, internacionais ou estrangeiras”.

O ato constitutivo iniciou-se em 28 de maio de 1998, quando o poder executivo submeteu à Assembléia Legislativa do Estado um projeto de lei autorizando a sua instituição. Em 12 de Julho do mesmo ano, o projeto é transformado na Lei n° 7.349 (BAHIA, 1998).

Embora inaugurada em novembro de 1998, com a cerimônia de posse dos membros do Conselho Curador, que contou com a presença do subsecretário das Nações Unidas para Assuntos Econômicos e Sociais, Nitin Desai, a instalação oficial da Fundação só veio a ocorrer em março de 1999, com a posse dos membros da Diretoria Executiva, composta de Diretor Geral e três outros diretores.

O Estado da Bahia, como qualquer instituidor (RESENDE, 1997), determinou em lei a finalidade e a forma de gestão da FLEM, bem como lhe conferiu um patrimônio e receita.

As Fundações, por envolverem necessariamente interesse social, são veladas pelo Ministério Público, ao qual deverão, por isso, ser submetidos seus Estatutos. A FLEM é, portanto, regida por um Estatuto⁷ e fiscalizada pelo Ministério Público.

Quanto à forma de gestão, a Lei de criação estipulou o contrato de gestão com o Estado, através da Secretaria de Administração. Este tem por objetivo dotar a Fundação dos meios necessários à operacionalização dos “programas de Desenvolvimento e Capacitação de Recursos Humanos, Modernização da Gestão e dos Serviços Públicos e de Intercâmbio de Experiências Organizacionais e de Administração”.

Por meio desse contrato de gestão, o Estado repassa, a título de subvenções sociais, uma quantia anual que gira em torno de três milhões de reais, podendo ser ajustada em função das necessidades de execução do Plano de Trabalho. O contrato tem a duração de 2 anos, podendo ser prorrogado “por iguais e sucessivos períodos, no interesse de ambas as partes”.

A Receita da Fundação provém, conforme consta no seu Estatuto, das supracitadas subvenções sociais, consignadas no Orçamento Fiscal do Estado e em créditos adicionais;

de contribuições, auxílios, transferências, patrocínios, doações e legados feitos por órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, federal, estadual ou municipal, bem como por instituições privadas nacionais, internacionais ou estrangeiras; aportes de recursos oriundos de convênios, contratos ou acordos de cooperação técnica firmados com entidades públicas ou privadas nacionais, internacionais ou estrangeiras; rendas resultantes da exploração dos seus bens e da prestação de serviços ; valores provenientes dos rendimentos das aplicações de suas disponibilidades financeiras e outras rendas extraordinárias ou eventuais.

⁷ O Estatuto da Fundação foi registrado no Cartório de Títulos e Documentos e Registro de Pessoas Jurídicas, em março de 1999.

Como parte do processo de instituição de uma fundação, em que o instituidor deve fazer uma dotação especial de bens livres, permitindo-lhe, assim, a consecução da finalidade para a qual foi criada, o Estado da Bahia colocou à disposição da FLEM um complexo de bens oriundos da Fundesp – Escola de Serviços Públicos, Fundação de direito público encarregada da execução política de formação e capacitação de recursos humanos para o serviço público estadual, que acabara de ser extinta, tais como instalações físicas e outros bens imóveis, e também ações ordinárias nominativas de emissão da Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia – Prodeb, de propriedade do Estado.

No que diz respeito aos órgãos de administração, as fundações são dirigidas por um Conselho Curador ou Conselho de Curadores, uma Diretoria Executiva, também designada Conselho Diretor ou Conselho Administrativo e, finalmente, por um Conselho Fiscal. A Lei nº 7.349 (Bahia, 1998), em seu art. 5, previu essa mesma estrutura básica para a FLEM.

A FLEM foi ainda declarada de utilidade pública, o que lhe permite, segundo a legislação estadual (BAHIA, 1998), ter acesso a recursos públicos e formalizar convênios com órgãos públicos.

5.3. Natureza Jurídica

O Art. 16 do Código Civil determina que as Fundações constituem pessoas jurídicas de direito privado. A Constituição de 1988 refere-se a “Fundações Públicas” e “Fundações criadas e/ou mantidas pelo Poder Público”, porém sem mencionar a respectiva natureza jurídica.

Segundo Paes (2000), como não existe no ordenamento jurídico brasileiro uma definição legal de Fundação, e por ter esta nascido sob inspiração e auspícios do direito privado, considerou-se, durante muito tempo, que não poderia existir Fundação no âmbito do direito público.

Na medida em que o Estado passou a exercer maior intervenção no plano das relações consideradas, por tradição, essencialmente privadas, juristas como Celso Bandeira de Mello, Geraldo Ataliba, Clóvis Beviláqua, Pontes de Miranda e Miguel Reale, para citar apenas os mais conhecidos, entenderam que o Poder Público poderia instituir Fundação não só de personalidade de direito público, como também de direito privado, com o objetivo de oferecer aos cidadãos os serviços que julgar úteis e necessários ao bem-estar e ao desenvolvimento da sociedade (PAES, 2000).

Embora esta corrente tenha sido acatada pela jurisprudência, notadamente pelo Supremo Tribunal Federal, permanecem ainda algumas dúvidas. Para alguns, mesmo apresentadas como de direito privado, as Fundações criadas pelo Estado revestem-se de natureza pública, exercendo funções nitidamente autárquicas e obedecendo a certas normas de direito público.

Di Pietro (1989) define a fundação pública (instituída pelo poder público) como o patrimônio, total ou parcialmente público, dotado de personalidade jurídica, de direito público ou privado, e destinado por lei ao desempenho de atividades do Estado na ordem social, com capacidade de auto-administração e mediante controle da Administração Pública, nos limites legais.

Em caso de conflito de natureza jurídica de uma fundação instituída ou mantida com recursos públicos, a doutrina recomenda a análise do caso específico. No tocante à FLEM, a Procuradoria do Estado da Bahia, analisando alguns dispositivos da lei que autorizou sua criação, como a tutela administrativa, o contrato de gestão, as subvenções sociais e a finalidade, tende a considerá-la fundação pública integrada à estrutura da administração indireta.

A assimilação da FLEM a uma organização autárquica significa uma contradição, na medida em que ela foi criada para atuar pelos métodos do direito privado. Segundo Della Giustina (2000), essa posição se confronta com a tendência contemporânea de introduzir novos tipos de gestão e novas formas de propriedade na estrutura administrativa do Estado. Com efeito, a origem das organizações públicas de direito privado remete à necessidade de o Poder Público dotar alguns de

seus serviços de maior autonomia financeira e gerencial, bem como de dinamismo administrativo, para melhor servir ao público.

Ademais, num quadro global de descentralização e delegação de competências, essa posição da Procuradoria limita a plena eficácia do contrato de gestão, que, como veremos, significa, antes de tudo, aperfeiçoamento da relação contratual, base da nova gestão pública.

5.4. Estrutura Organizativa

Em princípio, a FLEM não se vincula à tutela de nenhuma secretaria de Estado. O Conselho Curador, o Conselho Fiscal e a Diretoria Executiva são as três instâncias superiores responsáveis pela sua administração.

O Conselho Curador é o órgão consultivo, deliberativo e de supervisão superior, ao qual, de acordo com o Estatuto, compete:

aprovar as políticas e diretrizes gerais dos programas a serem executados pela Fundação; apreciar e aprovar a programação anual e plurianual da Fundação, as alterações do Estatuto, o quadro de pessoal, o plano de cargos e salários e respectivas alterações, o Regimento Interno, que fixará as normas de funcionamento da entidade e as normas de licitação da Fundação; participar, acompanhar e avaliar, sistematicamente, a gestão da Fundação; acompanhar, avaliar e deliberar, quanto ao desempenho dos planos, programas e orçamentos da Fundação; pronunciar-se quanto às contas prestadas pelos gestores da Fundação; indicar, para nomeação pelo Governador do Estado, os titulares da Diretoria Executiva; adotar as providências cabíveis para a correção de atos e fatos, decorrentes de má gestão, que entenda prejudiciais ao desempenho ou ao cumprimento da finalidade da Fundação; aprovar, após o pronunciamento do Conselho Fiscal, o Relatório Anual e de Acompanhamento do Programa de Ação, incluindo a prestação de contas e o balanço geral do exercício, seguido do seu encaminhamento ao Tribunal de Contas do Estado, na forma prevista na lei; dirimir dúvidas quanto à aplicação, pela entidade, das normas legais e regulamentares, nas matérias de sua competência .

Para a composição desse órgão, o instituidor nomeou 13 membros com mandato de três anos. A norma estatutária estipulou que, após mandato, os conselheiros poderiam ou não ser reconduzidos, sendo que a nomeação dos substitutos se daria por eleição pelos próprios curadores remanescentes, devendo o instituidor apenas aprová-la.

O Conselho Curador da Fundação é formado por cinco representantes do Governo do Estado da Bahia; três representantes de Universidades públicas, privadas ou filantrópicas com atuação no Estado da Bahia, vinculados, respectivamente, às áreas de ensino, pesquisa e extensão; um representante da então Secretaria de Estado da Administração e do Patrimônio – SEAP, atual Secretaria de Gestão do Ministério de Orçamento e Gestão do Governo Federal; um representante da Organização das Nações Unidas – ONU e três representantes da sociedade civil.

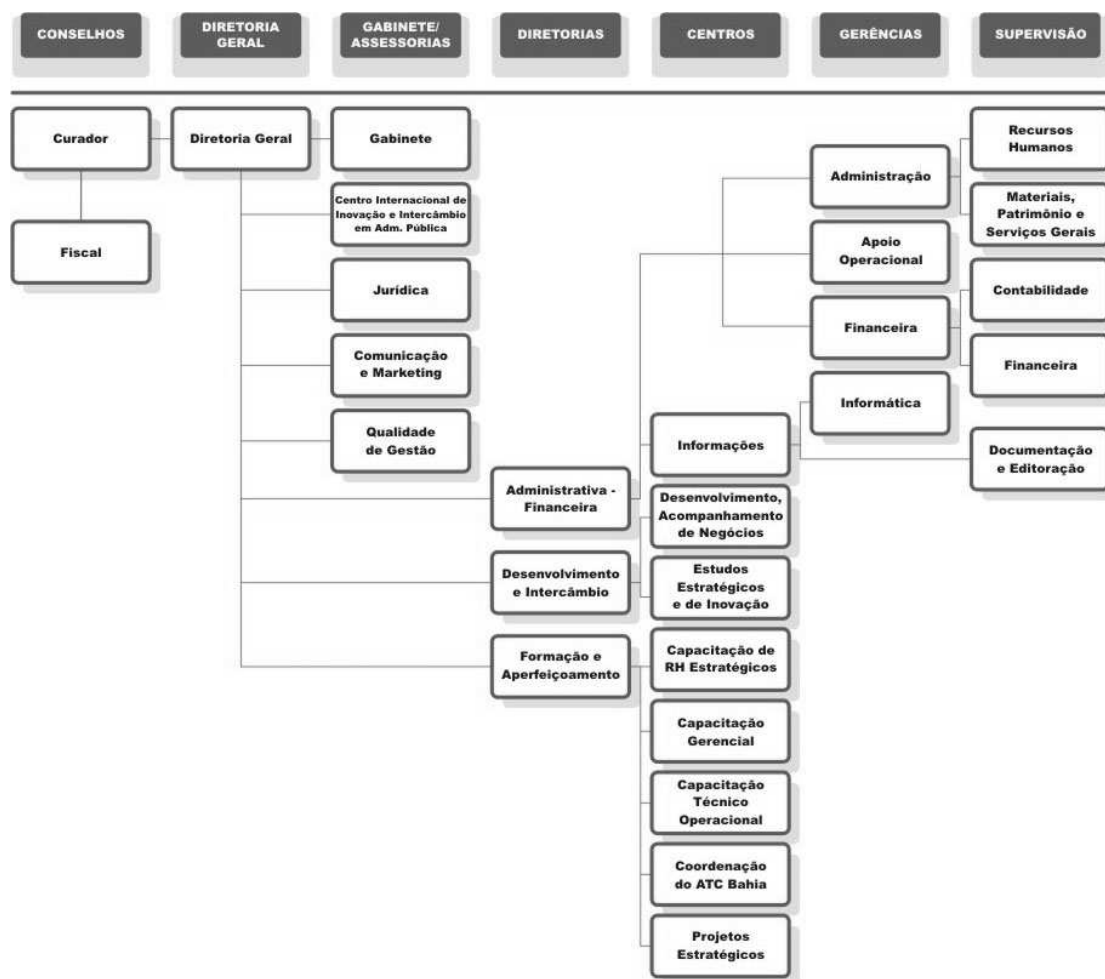


Figura 3 – Organograma da FLEM

O Conselho Fiscal, composto por três membros titulares, sendo um deles representante da Secretaria da Fazenda e os demais indicados pelo Conselho Curador, tem a função de supervisionar a gestão econômico-financeiro-orçamentária da Fundação, encarregando-se da auditoria interna. Segundo seu Estatuto, a ele compete:

examinar e emitir parecer sobre balancetes, balanços financeiros e patrimoniais e prestação anual de contas da Fundação; supervisionar a execução financeira e orçamentária da Fundação, podendo examinar livros, registros, documentos ou quaisquer outros elementos, bem como solicitar informações; pronunciar-se sobre assuntos que lhe forem submetidos pela Diretoria ou pelo Conselho Curador.

A Diretoria Executiva é o órgão de administração geral da Fundação, que deve cumprir o estatuto e as deliberações do Conselho Curador. É a instância que, de fato, responde pelas ações de gestão, planejamento e supervisão da Fundação, competindo-lhe:

prover a consecução dos fins da Fundação, representá-la e elaborar, de conformidade com as leis e o estatuto e sem desvirtuar a finalidade fundacional, o seu regimento interno. Tem ainda a competência de administrar a pessoa jurídica, tendo direitos e obrigações perante a própria instituição e terceiros .

A Diretoria Executiva está estruturada por funções, sendo composta de uma diretoria geral e de três outras diretorias: administrativo-financeira; de desenvolvimento e intercâmbio e de formação e aperfeiçoamento.

Compete ao Diretor-Geral exercer as funções de coordenação, planejamento, articulação e supervisão das ações da FLEM. A estrutura da Diretoria é formada pelo Gabinete, pelas Assessorias de Qualidade de Gestão, Jurídica, Comunicação e Marketing e, mais recentemente, incorporou o Centro Internacional de Inovação e Intercâmbio em Administração Pública.

A Diretoria de Formação e Aperfeiçoamento foi projetada para proporcionar suporte funcional às necessidades em capacitação de recursos humanos, treinamento e aperfeiçoamento do serviço público estadual. Assiste prioritariamente a Secretaria de Educação na execução de seus projetos. Sua estrutura é integrada pelos Centros de Capacitação de Recursos Humanos Estratégicos, de Capacitação Técnico-Operacional, de Capacitação Gerencial e de Programas Especiais.

A Diretoria de Desenvolvimento e Intercâmbio foi criada para desenvolver novas tecnologias de gestão, realizar estudos e pesquisas, difundir conhecimentos e experiências em gestão pública, através de intercâmbio, e captar recursos para a FLEM. É composta por um Centro de Estudos Estratégicos e Inovação e por um Centro de Desenvolvimento e Acompanhamento de Negócios.

A Diretoria Administrativa Financeira constitui-se de três gerências: a de Apoio Operacional, a Administrativa e a Financeira, e do Centro de Recursos de Informações.

O Centro Internacional de Intercâmbio e Inovação em Administração Pública - CIIIAP, ligado à Diretoria Geral, está, como vimos, na base de criação da Fundação. Porém, por ser objeto de parceria da Fundação com as Nações Unidas, só entrou efetivamente em operação em julho de 2001, com a assinatura de um “Memorando de Entendimento” entre o Governo Brasileiro e o UNDESA. A participação do Governo Brasileiro, através do Ministério das Relações Exteriores / Agência Brasileira de Cooperação – ABC, foi exigida, uma vez que a celebração de acordos e convênios com órgãos e departamentos diretamente ligados ao Secretariado Geral da ONU é de competência da União.

O documento de criação (MEMORANDO de Entendimentos, 2001) do CIIIAP prevê a sua estrutura organizacional formada por Comitê Diretivo, Diretoria Geral e Coordenação Executiva. O Comitê Diretivo, composto por três membros: Diretor-Geral da ABC, representando o Governo Federal, Secretária da Administração do Estado da Bahia e Diretor da divisão de políticas públicas do UNDESA, monitora a sua implementação, aconselhando e orientando seus trabalhos e ações.

Estruturado juridicamente sob a forma de programa especial da Fundação, o CIIIAP tem como diretor o próprio Diretor-Geral da Fundação, que participa do Comitê Diretivo sem direito a voto. Posteriormente, a Secretária de Gestão do Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão e o Secretário da Fazenda do Estado da Bahia foram convidados a integrar o Comitê, o que poderá ocorrer com outros membros.

As atividades do Centro, conforme previsto no Memorando de Entendimentos (2001), devem se concentrar nas áreas seguintes:

- a) Desenvolvimento e experimentação de novas modalidades de trabalho em Administração Pública;
- b) Desenvolvimento e experimentação com novas formas de tecnologias para a prestação de serviços públicos ao cidadão;
- c) Formação e capacitação de Recursos Humanos estratégicos para a modernização da Administração Pública;

- d) Intercâmbio de conhecimentos, técnicas e experiências com outros países, em especial os países em desenvolvimento, no contexto da cooperação internacional;
- e) Identificação de experiências-piloto e viabilização de missões técnicas de equipes da Bahia/Brasil a outros países que tenham ou estejam desenvolvendo experiências relevantes de Reforma da Administração Pública;
- f) Integração a uma rede eletrônica que será alimentada continuamente por “inputs” de instituições sub-regionais, locais, nacionais e inter-regionais, constituindo-se um instrumento para a difusão das melhores práticas em Administração Pública, bem como para o aprendizado à distância e contínuo;
- g) Mobilização de especialistas com alto nível de especialização para participar de workshops, seminários e atividades de formação e capacitação;
- h) Divulgação dos resultados do trabalho do Centro.

O CIIIAP, que grosso modo é responsável pelas relações internacionais da FLEM, tem por objetivo promover a disseminação de experiências e buscar “nichos de oportunidades” para a concretização de parcerias, o intercâmbio e a cooperação na Administração Pública.

Apesar da estrutura administrativa prevista pelo Estatuto ter sido do tipo hierárquica, a liderança da organização entendeu que não seria possível lidar com a complexidade crescente do planeta e com a profusão de demandas que chegavam à FLEM contendo um enfoque organizacional puramente centrado em estruturas, regras e procedimentos.

Tratou-se, então, de construir um modelo de gestão organizacional capaz de oferecer as condições ótimas para gerar os resultados desejados. Decidiu-se por uma certa “elasticidade”, para evitar justamente que a estrutura previamente determinada, as rotinas e os procedimentos formais não cerceassem a criatividade, a inovação e a ousadia (VASCONCELLOS, 1999).

Desse modo, essa estrutura formal passou a conviver com outra, a informal, em que alguns assuntos são controlados estritamente pelo centro, sendo os demais delegados às pontas. Observa-se que a organização formal é mais freqüente nos trabalhos de rotina e nas áreas onde

predominam quadros herdados de culturas organizacionais hierárquicas e burocráticas. As tarefas não rotineiras são realizadas, em sua grande maioria, informalmente, através da criação de forças-tarefa temporárias, o que permite a intensificação do potencial de criatividade e de aprendizado organizacional.

Partindo do entendimento de que a inovação institucional seria condição fundamental para a organização adequar-se aos estímulos externos, tornou-se possível formar, empírica e paulatinamente, um novo desenho organizacional, voltado para a construção de capacidades inovadoras “*built-in*” e para o aprendizado permanente, em conformidade com um espaço aberto às “comunicações informais”, aos fluxos de recursos mentais (informação e idéias), às respostas criativas e à autonomia. Essa nova estrutura passou a conviver com a estrutura formal, numa dialógica formalismo-informalismo (CAPRA, 2002).

Segundo Capra (2002), as estruturas formais são conjuntos de regras e regulamentos que constam dos documentos oficiais da organização – organogramas, estatutos, manuais e orçamentos, definindo as relações entre pessoas e tarefas, determinando a distribuição de poder e descrevendo as políticas formais, as estratégias e os procedimentos, enquanto as estruturas informais representam as redes de comunicações fluidas e oscilantes, criadas espontaneamente no seio das organizações. O autor acredita que em toda organização haja uma interação contínua entre suas redes informais e suas estruturas formais.

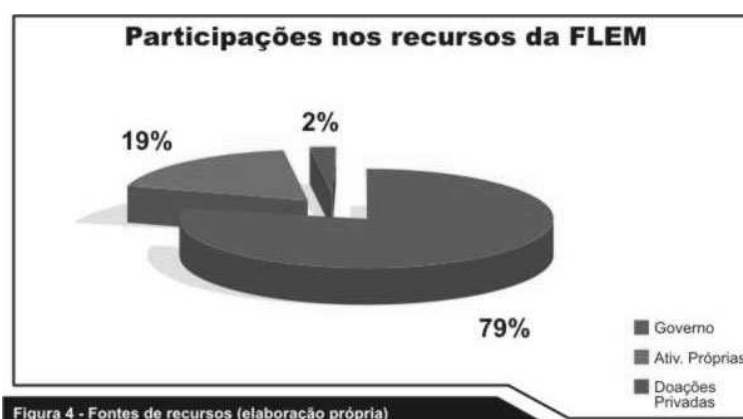
5.5. Disponibilidade e Gestão de Recursos

5.5.1 Recursos Financeiros

Além dos recursos oriundos do contrato de gestão, cujo valor é repactuado anualmente, a Fundação dispõe dos chamados recursos próprios, aqueles provenientes de remunerações por serviços prestados (taxas administrativas), de rendimentos das aplicações de suas disponibilidades financeiras, de direitos autorais ou ainda de subvenções sob a forma de patrocínio de empresas privadas.

A lei que autoriza sua criação abre à Fundação a possibilidade de contar com “doações e legados recebidos de pessoas físicas ou jurídicas, de direito publico ou privado, nacionais, internacionais ou estrangeiras, bem como bens e direitos adquiridos, a qualquer titulo, na forma da lei” (BAHIA, 1998).

Assim, os recursos da FLEM, provenientes do Governo através do contrato de gestão, respondem por 79% do total. A geração de renda, a partir de suas próprias atividades, representa 19% dos recursos, e as doações privadas, provenientes de diferentes tipos de fontes, são responsáveis por aproximadamente 2% dos recursos.



5.5.2 Recursos Humanos

A FLEM dispõe de um quadro fixo de 71 colaboradores, dos quais 66% têm nível superior, 18% pós-graduação (mestrado e/ou doutorado), e 16% nível médio.

Dispõe também de equipes variáveis formadas especificamente para trabalhar por tempo determinado, conforme os projetos. Sua forma de contratação de pessoal, prevista em seu Regimento Interno, é sob o regime da CLT – Consolidação das Leis Trabalhista, mediante

processo de seleção simplificado. Oferece níveis salariais compatíveis com aqueles praticados pelo setor privado, o que lhe permite atrair pessoal mais qualificado.

Conforme observam Machado e Queiroz (2002), “o dimensionamento do seu quadro permanente levou em conta o entendimento de que o conhecimento é dinâmico e as demandas ambientais são voláteis”. Isso gerou um quadro enxuto e flexível, capaz de lidar com a complexidade e de reagir mais rapidamente às mudanças paradigmáticas em curso.

5.5.3 Recursos de Informação

A Fundação insere-se no anel de fibra ótica do Centro Administrativo da Bahia, o que lhe permite completa integração com toda a rede do Estado, compartilhamento de aplicações e recursos como acesso à Internet e rede de telecomunicações, sistema de segurança e confiabilidade dos dados.

Para melhorar o desempenho de suas atividades administrativas e financeiras, ela vem se dotando de instrumental tecnológico específico, incluindo sistema ERP (*Enterprise Resource Planning*)⁸, soluções *workflow*, digitalização de documentos e outros sistemas periféricos.

No tocante ao seu capital intelectual, a FLEM adota algumas estratégias de gestão do conhecimento e já dispõe de uma série de ferramentas e procedimentos para captura, tratamento, compartilhamento e disseminação de informações e conhecimento.

Sua ferramenta mais importante é a Intranet, contendo: *clipping* eletrônico diário de notícias com motor de busca e indexação das matérias; agenda semanal de atividades; normas e procedimentos internos; passo-a-passo para elaboração de orçamento dos projetos; roteiro básico de elaboração de projeto, *check list* para realização de eventos; apresentações em *power point* realizadas na organização, entre outros. Lista dos projetos desenvolvidos e em desenvolvimento, trazendo

⁸ ERP é um sistema de informática destinado a facilitar o fluxo de informações entre todas as atividades da empresa

informações sobre seus objetivos, líder do projeto, membros da equipe, status, etc, de forma a municiar os colaboradores da organização com informações acerca do que está sendo realizado e sobre o conhecimento acumulado das equipes, vê-se igualmente disponível na Intranet.

Encontra-se em fase experimental a implantação um novo sistema corporativo, FLEMNET, contendo, além do Banco de dados de clientes, parceiros e fornecedores da Fundação, a Biblioteca Digital.

Em vista do volume de pesquisas acumuladas, verificou-se a necessidade de melhor gerir as informações, criando-se uma Biblioteca Digital com indexação e motores de busca mais eficientes. Formada por *papers* pesquisados pelos colaboradores, concernentes a temas centrais de interesse da organização, ela reunirá também guia dos melhores *sites*, classificados por tema e idioma e relacionados à Administração Pública, edição eletrônica e transcrição de palestras, conferências e seminários realizados na Fundação.

Através da “TV FLEM”, transmitem-se em tempo real para a Internet as conferências, palestras e os seminários realizados na Fundação. Armazenadas em formato digital, essas apresentações podem ser (re)assistidas a qualquer momento. A TV FLEM possui também soluções para videoconferências interativas, o que tem possibilitado a sua inserção em redes de aprendizado à distância.

5.6. Contrato de Gestão

Como já visto, a lei de criação da Fundação prevê a obrigatoriedade de um contrato de gestão em vigor. Ramos (1997) define o contrato de gestão como um instrumento gerencial destinado a atingir a eficiência microeconômica. A sua introdução marca o fim da gestão hierárquica tradicional em que se contrapõem “os que mandam” e “os que obedecem”. No Brasil, ele tem sido utilizado pelo governo federal para reger a inter-relação entre o chamado Núcleo Estratégico do Estado e os demais setores.

A literatura indica que os primeiros contratos de gestão surgiram na França, embora se verifique que os movimentos de reforma do Estado em todo o mundo, ao defenderem a necessidade de maior autonomia de gestão em certas esferas de governo, têm-se utilizado desse instrumento.

Tanto na área econômica quanto na de gestão, o contrato de gestão apresenta-se como um dos mais freqüentes instrumentos de descentralização. Segundo Hortale e Duprat (1999), a lógica contratual tem apoiado os processos de modernização da Administração Pública, na medida em que possibilita atenuar as insuficiências dos níveis subnacional e local da administração, aumentar a eficiência no uso dos recursos, reforçar os meios de regulação do Estado, bem como melhorar suas condições de governança.

Em geral, o contrato de gestão define objetivos e metas que devem ser atingidos pelo agente, cronograma, sistema de acompanhamento e modalidades de avaliação de resultados e de prestação de contas. Estipula também que a não consecução dos objetivos e metas resulta em extinção do contrato. Seu principal objetivo é permitir a definição clara das intenções, responsabilidades e acordos entre as partes.

A lógica contratual baseia-se na teoria agente-principal, que, como vimos no capítulo segundo, examina as relações entre atores.

Os objetivos e metas previstos no contrato de gestão da FLEM com o Estado, através da Secretaria de Administração, são objetivos e metas da própria Fundação, a saber:

promoção do treinamento, da capacitação e da formação de servidores públicos e de recursos humanos estratégicos para o desenvolvimento sustentado do Estado; promoção de estudos e pesquisas que contribuam para o desenvolvimento do Estado e para a modernização da gestão e dos serviços públicos e promoção de intercâmbio de experiências organizacionais e de administração.

Para a avaliação de desempenho, foram criados os indicadores de qualidade, de produtividade, econômico-financeiros e de expansão.

Os indicadores de qualidade constituem-se dos itens: grau de satisfação do cliente (avaliação dos participantes em cursos, seminários, encontros, colóquios e outros, quanto a fatores de qualidade do conteúdo teórico, qualidade dos instrutores ou palestrantes, adequação do conteúdo à prática profissional, qualidade do material didático e informativo, infra-estrutura e organização); adequação das ações programadas às áreas finalísticas e necessidades estratégicas do Estado; taxa de evasão e taxa de aprovação.

Os itens cumprimento do plano de trabalho, relação percentual entre a capacidade instalada e a taxa de ocupação e cumprimento dos Convênios e Contratos firmados integram os indicadores de produtividade.

Os indicadores econômico-financeiros incluem custo hora-aula por participante, custo por turma, fluxo de caixa e capacidade de auto-sustentabilidade (geração de receita que progressivamente diminua a dependência financeira da Fundação em relação aos recursos repassados pelo Estado, a título de subvenção social, por força do contrato de gestão).

Quanto aos indicadores de expansão, tem-se a implantação das áreas de capacitação, modernização e intercâmbio (parcerias firmadas com instituições de reconhecida competência, fora do âmbito do setor público estadual), a implantação das atividades de consultoria para unidades do Estado, as obras e reformas das instalações e a aquisição de equipamentos e sistemas.

5.7. Estratégia Corporativa

A Fundação, como visto, foi ampliando, ao logo do seu processo de criação e, posteriormente, de implantação, suas áreas de atuação. Seus atos constitutivos lhe conferem a finalidade de apoiar e executar projetos e atividades nas áreas de desenvolvimento e capacitação de recursos humanos, de modernização da gestão e dos serviços públicos, conferindo-lhe ainda o mister de promover o intercâmbio de experiências organizacionais e de administração.

No entanto, as funções de melhoria da "relação entre a população e o Estado" ⁹, o papel de "oficina de cidadania", além de agente "catalisador de uma nova era para a administração pública", ou ainda de agente "catalisador e transmissor dos avanços da humanidade neste final de século e início do novo milênio", foram-lhe imputadas posteriormente.

A seguir apresentaremos, em ordem cronológica, as declarações oficiais dos instituidores e principais *stakeholders*¹⁰ da FLEM, retiradas de matérias publicadas nos principais veículos de comunicação impressa do Estado, no período de maio de 1998 a julho de 1999, que revelam uma multiplicidade de expectativas quanto ao papel a ser por ela desempenhado e, desse modo, quanto às mudanças no escopo de sua atuação.

As declarações: desvendando a missão

“Treinamento, capacitação e formação de recursos humanos e intercâmbio (...) levar, através da ONU, os projetos da Bahia a países em desenvolvimento e desenvolver pesquisas e outros estudos com vistas a propiciar uma política nova no tratamento de serviços públicos no Brasil, na Bahia e em outros países”. (Sérgio Moysés, Secretário da Administração, Diário Oficial, 23, 24 de maio de 1998).

⁹Diário Oficial 17/11/98 e Correio da Bahia, 27/03/99, página 2.

¹⁰ Segundo definição de Freeman (1984 apud MITCHELL, 1997), *stakeholders* constituem todas as partes interessadas de um negócio, que influenciam e são influenciadas pelos rumos estratégicos de uma organização, devendo ser considerados, por isto, nos processos de tomada de decisão.

“Núcleo internacional de treinamento, capacitação e formação de recursos humanos em serviços públicos e sede de estudos e pesquisas no setor”. (Diário Oficial, 23, 24 de maio de 1998).

“Centro internacional de excelência em serviço público”. (Diário Oficial, 23, 24 de maio de 1998).

“Dar continuidade ao projeto de modernização dos serviços públicos baianos, que vem sendo desenvolvido pelo Governo do Estado”. (Diário Oficial, 2 de Julho de 1998).

“Modernizar os serviços públicos do Estado, aprimorar o funcionalismo e os serviços, através do intercâmbio de recursos humanos. Profissionais baianos poderão capacitar-se no exterior e profissionais estrangeiros conhecer de perto os projetos desenvolvidos pela Bahia na área de modernização e desenvolvimento da administração pública, como, por exemplo, o SAC-Serviços de Atendimento ao Cidadão”. (Diário Oficial, 02 de Julho de 1998).

“Organização capaz de captar, operar e transferir tecnologias de administração pública para o Brasil e outros países estabelecendo parcerias e trocas de experiências (...) A Fundação atuará em duas áreas. A primeira é a de formação e aperfeiçoamento que inclui treinamentos e capacitação do servidor, identificação de novos talentos e realização de cursos de extensão, entre outras atividades. A outra é direcionada ao desenvolvimento e intercâmbio, que contará com a realização de eventos e seminários, além de incentivar a publicação de pesquisas científicas, estudos, projetos e a troca de informações com entidades nacionais e internacionais...” (Correio da Bahia, 10 de novembro de 1998).

“Apoiar e disseminar iniciativas que contribuam para o aperfeiçoamento e modernização da administração pública”. (Diário Oficial, 13 de novembro de 1998).

“A Fundação (...) terá como principal foco a educação e capacitação profissional de trabalhadores nas diversas áreas”. (presidente do Conselho Curador, Daniel Dantas - Diário Oficial, 17 de novembro de 1998).

A Fundação irá implementar *“métodos modernos de administração, voltados principalmente ao cidadão, para que ele não precise gastar tempo com o Estado para ter seus problemas resolvidos...”* e *“capacitação de servidores públicos, como também fomento, para outros estados e para a própria União de métodos mais modernos de*

administração" (Cláudia Costin, membro do Conselho Curador - Diário Oficial, 17 de novembro de 1998).

"A Fundação vai modernizar e promover o desenvolvimento do setor público do estado para que ele seja, cada vez mais, um instrumento de resgate da cidadania (...) Estamos implantando esta Fundação que vai contribuir para melhorar a relação entre a população e o Estado, além de formar novos quadros para o funcionalismo" (Governador César Borges - Diário Oficial, 17 de novembro de 1998).

"A Fundação (...) se inscreve como um reforço da mais alta qualificação para o fortalecimento das bases do Estado moderno que estamos construindo (...) Vejo a nova fundação como um agente catalisador de uma nova era para a administração pública... pretendemos em pouco tempo transformá-la num pólo irradiador de experiências nas áreas de desenvolvimento e capacitação de recursos humanos; de modernização de gestão e dos serviços públicos para o Brasil e outros países, num amplo processo de parcerias e de troca de experiências, sobre tudo com a ONU.... representará os sonhos e anseios resgatados do seu patrono (deputado Luís Eduardo Magalhães)... A Fundação inicia suas atividades executando projetos que considero de maior relevo, a começar pelo de capacitação de gestores públicos..... programas voltados para a educação, com utilização de equipamentos de ponta.....capacitação de técnicos para o atendimento público..... cria uma Central de Atendimento para estabelecer um canal de comunicação entre o governo e a sociedade, e forma simples e sem burocracia, como convém a um Estado que se está modernizando..." (Governador César Borges, trechos do discurso para solenidade de inauguração da Fundação, publicado na íntegra pelo Diário Oficial, 17/11/98).

Realização de atividades que aperfeiçoem e modernizem a administração pública (A Tarde, 17 de novembro de 1998).

"Intercâmbio de experiências na área de serviço público é uma das atribuições da Fundação (...) que vai atuar como um grande centro de estudo para disseminar o que se faz de moderno e de novo na administração pública da Bahia para o resto do Brasil e para outros países"(...) " com a implantação da Fundação Luís Eduardo Magalhães, as ações de modernização e melhoria da gestão pública ganham novo impulso" (Governador César Borges, Diário Oficial, 27/11/98).

"(...) criar um centro de excelência para funcionar como um parceiro ágil, competente e capaz de aportar ao Governo da Bahia um conjunto de tecnologias que traga inovação,

modernização e desenvolvimento do Estado. Prioritariamente, vai atuar na capacitação e aperfeiçoamento do servidor e na implementação de um moderno centro de intercâmbio e transferência de tecnologia de serviços públicos” (Geraldo Machado, Diretor Geral da Fundação, Tribuna da Bahia, 28/01/99).

“A Fundação vai contribuir para a renovação dos quadros da administração pública estadual. Vai buscar nas universidades jovens estudantes e, através de treinamento e rigoroso processo seletivo, atraí-los para esse novo salto que a Bahia está empreendendo”. (Geraldo Machado, Diretor Geral da Fundação, Diário Oficial, 25 de março de 1999).

A Fundação (...) “tem o objetivo de se transformar num pólo gerador de novos projetos para o desenvolvimento do Estado, com a melhoria direta dos serviços prestados à população”(...) "A Fundação foi criada dentro de uma lógica de Estado de buscar servir melhor o seu cliente, que é o cidadão. Criatividade, iniciativa e ousadia para buscar sempre novos parceiros será a política de gestão do órgão" (...) “O grande desafio (...) será a criação de um centro de excelência capaz de firmar parcerias que tragam tecnologia, inovação, modernização e desenvolvimento para a Bahia. A prioridade é atuar na capacitação e aperfeiçoamento do funcionalismo público, fazendo com que o setor se volte mais para o cidadão, oferecendo serviços cada vez mais eficientes e competitivos”. (Geraldo Machado, Diretor Geral da Fundação, Tribuna da Bahia, 27,28/03/99).

“A Fundação é um símbolo de verdadeira modernidade... através da Fundação a Bahia vai consolidar a transformação que vivencia no setor administrativo (...) O que vamos ter é uma elite no serviço público. Uma elite que sabe realmente comandar o estado e está preparada para tanto” (Senador Antônio Carlos Magalhães, Correio da Bahia, 27/03/99).

A Fundação será "oficina de trabalho e modernidade, que vai produzir os cidadãos que ele (dep. Luís Eduardo) sonhou"."Esta Fundação vai ser o grande catalisador e transmissor dos avanços da humanidade neste final de século e início do novo milênio" (Governador César Borges, Correio da Bahia, 27/03/99).

“Atuando em parceria com instituições públicas e privadas, universidades e com o terceiro setor, sempre buscando a parceria entre governo e sociedade, e tendo como foco o cliente-cidadão, a Fundação foi criada para atender às novas demandas da sociedade” [...] “nasceu da necessidade de adequação a um novo modelo de gestão,

globalizado e apto a enfrentar os imperativos de competitividade, revolução tecnológica e ascensão da cidadania organizada (...) tem como vetores principais o funcionamento como moderno centro de transferência de tecnologia de serviço público, a renovação dos quadros para o governo estadual e a potencialização desses quadros para servir ao estado. Para operacionalizar estes objetivos, tem entre suas prioridades a parceria com o setor universitário. A integração visa buscar o desenvolvimento de estudos e pesquisas voltados para a construção de um novo estado, a modernização de mecanismos de gestão e de prestação de serviços públicos. As secretarias de estado e as prefeituras são outra ponta da parceria(...)"(Geraldo Machado, Diretor-Geral da Fundação, Correio da Bahia, 21/04/99).

O Diretor-Geral, Geraldo Machado, em entrevistas à mídia local¹¹, apresenta também a Fundação como *"agente transformador e modernizador do setor público", "articuladora de convergências de interesses", "catalisadora de resultados... do futuro.... com o papel de contribuir para a construção de um Estado socialmente mais justo" e de "internalizar, incubar e disseminar os avanços das administrações públicas no mundo."*

Diante da amplitude de objetivos e expectativas, nasce um grande desafio para a nova instituição: o de gerar estratégias coerentes e eficazes, capazes de atingir os objetivos estabelecidos e desenvolver respostas apropriadas às mudanças no ambiente externo.

Conforme pode ser observado nas declarações dos principais instituidores e *stakeholders*, o papel da FLEM seria promover a modernização da Administração Pública através de ações de capacitação de recursos humanos, do intercâmbio de experiências organizacionais e de gestão pública, de estudos, de pesquisas e da melhoria da relação Estado e sociedade.

Modernização significa, então: introdução de padrões técnicos e da noção de racionalização; desenvolvimento da capacidade de mudança nas organizações; direcionamento das estratégias adotadas para realizá-la no sentido da *rationale* da eficiência, eficácia, inovação, tecnologia, qualidade; foco no cidadão; *accountability* e boa governança.

Face aos objetivos declarados, faltava, ainda, definir o modelo de atuação da FLEM para a sua consecução. Escola de Governo ou Centro de Estudos e Pesquisas foram algumas das opções apresentadas, mas logo descartadas, uma vez que deveriam ser construídas as competências necessárias e que o campo de atuação desses modelos ver-se-ia limitado em relação à abrangência do processo de modernização.

Segundo Machado e Queiroz (2002), a missão da FLEM, declarada em processo de planejamento estratégico realizado logo após o início das suas atividades, é “promover a geração e disseminação de conhecimentos e ações voltadas para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos”, e sua visão “ser um agente catalisador de inovações transformadoras do estado e da sociedade”.

Para levar a cabo essa missão e responder à profusão de demandas que lhe eram submetidas, optou-se por transformar a FLEM em uma incubadora de projetos prioritários do Governo Estadual, prestando-lhes o apoio técnico-operacional requerido. E na medida em que a Fundação não recebeu a atribuição de coordenar o processo de modernização e desenvolvimento da Administração Pública Estadual, mas apenas de apoiá-la, o que restringia sobremaneira sua capacidade de intervenção, optou-se também por investir energia e esforços na articulação, na formação de redes e parcerias e na construção de consensos, consolidando-a, assim, como um agente catalisador de mudanças, conforme se verá detalhadamente mais adiante.

5.8. Competências Distintivas

Apesar do seu pouco tempo de existência, a FLEM já acumula uma série de competências que a distinguem de outros órgãos e se configuram como suas vantagens competitivas, a saber:

¹¹Entrevista não publicada a Waldomiro Júnior, do Jornal O Globo, em 14/07/99 (arquivos da Assessoria de Comunicação) e entrevista a Magnólia Cavalcanti para a Revista da Associação Comercial da Bahia, em 14/07/99

Rede de relacionamentos. A Fundação vem tecendo uma ampla rede de relacionamentos com especialistas em gestão e políticas públicas, sendo estes locais, nacionais e internacionais, conectando-se com centros e redes nacionais e internacionais voltados para o desenvolvimento e disseminação de conhecimento no campo da Administração Pública, o que lhe permite identificar rapidamente o estado da arte e de campo nos vários temas, para absorvê-los internamente ou disponibilizá-los ao Estado.

Ademais, ela tem fortalecido sua capacidade de relacionar-se com diversos públicos de cultura, linguagem e racionalidades distintas, consolidando-se, portanto, como um elo significativo.

Sensibilizar os formuladores de políticas públicas – A FLEM investe boa parte de seu tempo, sua energia e reputação em impulsionar a inserção, na agenda governamental, de temas que considera estratégicos. Através de crescente parceria e múltiplos contatos com vários segmentos da sociedade civil, encontra-se em posição privilegiada para identificar problemas sociais e vazios institucionais que não receberam tratamento das políticas públicas.

Abertura para colaboração. Formou-se uma cultura organizacional voltada para a parceria, a cooperação, a formação de redes e as alianças estratégicas com vistas ao diálogo e à colaboração. De fato, nota-se na FLEM uma grande motivação para colaborar com o Estado, sobretudo em projetos inovadores, portadores de mudanças no seu padrão relacional com a sociedade civil.

Flexibilidade administrativa. Compreendendo que o ambiente em que opera muda muito rapidamente, a FLEM procura tornar a sua estrutura flexível e ajustar-se continuamente. O seu plano de trabalho, por exemplo, conforme observam Machado e Queiroz (2000), extrapola o âmbito interno, na medida em que as ações que o integram, em sua grande maioria, são decorrentes da demanda espontânea de organizações clientes, exigindo, portanto, contínuas adaptações.

Para atender a esse cenário, a FLEM organiza forças-tarefa de tempo limitado, compostas por membros de áreas internas à organização, da organização cliente, de consultores e especialistas

contratados e, ainda, de eventuais interessados. Na prática, tenta afastar-se da estrutura formal, hierárquica, e busca uma nova estrutura baseada no trabalho em rede, em elos horizontais, em maior grau de interação entre suas diretorias, e na aprendizagem organizacional.

Grande potencial de inovação. Observa-se uma intensa energia disponível, interesse e disposição para aceitar novos enfoques, para aprender e renovar-se, além de criatividade e manifesta adaptabilidade. Incentiva o livre compartilhamento de idéias e resultados, promovendo constantemente encontros informais para debater idéias, discutir sua razão de ser e de seu modelo gerencial. Oportuniza aos seus colaboradores o desenvolvimento de novas habilidades, além do crescimento e da ampliação de suas experiências. Tende a ver erros como oportunidades de aprendizado, embora de maneira ainda pouco sistematizada.

Liderança. A atual liderança da FLEM, na pessoa do seu Diretor, tem capacidade de articulação institucional e de conciliação de demandas contraditórias do ambiente autorizante. Relaciona-se com grupos externos, incluindo políticos, membros da alta administração dos governos estadual e municipal, potenciais doadores, com representantes da sociedade civil, formadores de opinião, mídia, etc. No plano interno, ele interage com diretores e funcionários, inspirando, motivando e delegando poder. Talvez se possa, também, defini-lo como homem de visão, capaz de posicionar a organização com vistas ao futuro, dotando-a de capacidade de adaptação frente às mudanças do seu entorno.

6. A FLEM COMO AGENTE CATALISADOR

Como se expôs anteriormente, a FLEM foi criada para apoiar a estrutura do Estado em seu desenvolvimento e sua modernização, atividades complexas que implicam não somente mudanças profundas na sua forma de operar, mas também redefinição de papéis, estratégias e modelos, cujo sucesso depende de uma política global de reforma. Trata-se de um processo com múltiplas dimensões e atores, obedecendo, portanto, a lógicas e racionalidades nem sempre convergentes.

A complexidade do processo de desenvolvimento e modernização da Administração Pública coloca em evidência a necessidade de agentes indutores de mudanças, que criam espaços de aprendizagem institucional e cooperação, configurando novas interações entre diferentes culturas organizacionais, heurísticas e valores, fazendo brotar sinergias dinâmicas e favorecendo a fluidez de inovações.

No sentido de cumprir a finalidade para a qual foi criada, a FLEM posiciona-se como um agente catalisador de mudanças na Administração Pública do Estado da Bahia, agindo, portanto, como um organismo-ponte e como estímulo ao aprendizado contínuo, às interações organizacionais e ao desenvolvimento de capacidades institucionais.

Este capítulo se propõe a verificar as evidências do papel catalisador dos processos de mudanças na Administração Pública do Estado da Bahia desempenhado pela FLEM. Apresenta, ainda, os elementos catalíticos através dos quais ela exerce esse papel: apoio técnico operacional, articulação e construção de consensos, introdução de um conjunto de ações, citando-se apenas as principais.

6.1. Elementos Catalíticos

A partir dos primeiros exercícios da construção de seu foco estratégico, foram sendo estabelecidos os princípios norteadores da forma de atuar da Fundação, os quais, aliás, reforçam a necessidade de valorização das suas estruturas informais.

Desde o início percebeu-se que não havia uma política estadual de reforma do estado ou de modernização administrativa com objetivos e estratégias bem definidos, mas apenas iniciativas inovadoras setorializadas e uma retórica, por parte da elite dirigente, em torno de temas como modernização dos serviços públicos e melhoria da relação Estado - Sociedade. Por não constar da agenda governamental, percebeu-se também que não existia uma coordenação central para desenhar os processos de mudanças, ficando a FLEM premida pelos seus limites jurisdicionais.

Sobre o assunto, Gordilho, Diretor de Desenvolvimento e Intercâmbio, em entrevista, observa: “a Fundação é um corpo externo ao Estado, com a vantagem da equidistância, de não ser parte interessada, mas sem legitimidade para tratar alguns assuntos ou para fazer valer suas idéias”.

Tendo em vista o cenário apresentado, optou-se por atuar nos “buracos estruturais” encontrados no Estado. Sobre o assunto, Machado, Diretor-Geral, comenta em entrevista:

O Estado é um grande queijo suíço que tem partes de queijo e partes de espaços vazios. Aprendemos, na prática, que os espaços vazios são muito maiores do que os espaços de queijo (...) Então, há uma margem fabulosa de criatividade, de ação inovadora, que não encontra resistência.

A partir dessas constatações, construiu-se um entendimento comum de que a organização não poderia contribuir para a modernização da Administração Pública atuando meramente como executora ou “operacionadora” de projetos desenvolvidos pelas secretarias e órgãos de estado, mas, ao contrário, agindo como catalisadora de processos de mudanças, criando condições para

que o Estado desenvolvesse sua capacidade institucional para a resolução de seus próprios problemas.

Para verificar se a FLEM vem realmente operando como agente catalisador de mudanças, definiram-se três macro-atividades chamadas elementos catalíticos e que, no entender do pesquisador, englobam o conjunto das atividades exercidas pela organização: 1) apoio técnico-operacional; 2) articulação inter e intragovernamental e entre organizações públicas e sociedade civil; 3) construção de consensos em torno de novos valores, princípios e paradigmas, bem como de necessidades, desejos e aspirações.

É importante assinalar que essas macro-atividades não são isoladas, mas, ao contrário, complementares, constituindo, assim, um ciclo metabólico indutor de mudanças.

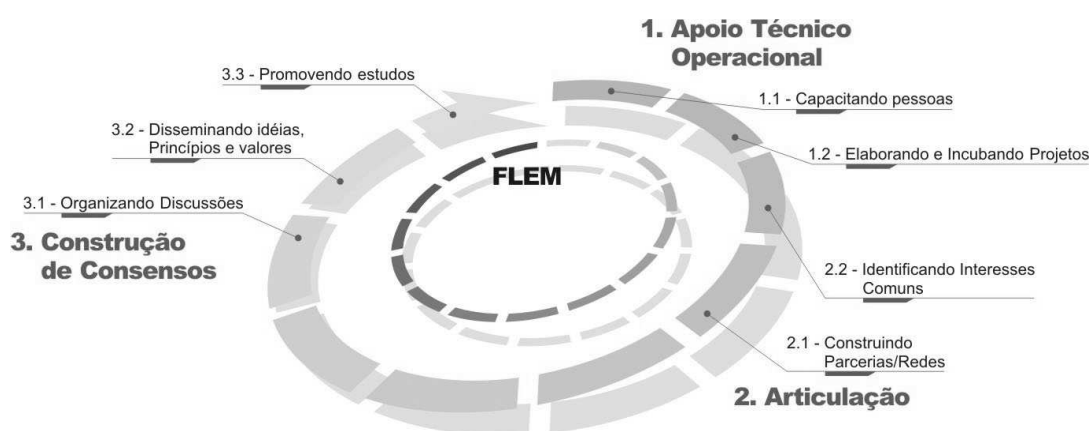


Figura 5 – Ciclo Metabólico

6.1.1. Apoio técnico-operacional

Na prestação de apoio técnico-operacional, se a FLEM recebe de alguma secretaria de estado uma demanda de cooperação ou serviço, ela se propõe a identificar o problema, dedicando tempo para perceber sua dimensão e complexidade e, se necessário, detectar a forma capaz de resolvê-lo.

Para os casos de demandas “fechadas”, em que o órgão demandante já sabe exatamente o que quer, qual a solução para o seu problema, a Fundação tem procurado recusá-las, desde que soluções prontas, desenvolvendo, assim, a capacidade de agregar o máximo de valor possível ao produto ou serviço.

A Fundação se manteve muito fiel a um exercício crítico permanente, à noção de que não poderia ser “barriga de aluguel” para outras instituições governamentais, de que não iria ser envolvida na armadilha de receber problemas que caberiam às secretarias ou outras instituições resolver, e isso era um emergente muito forte. Houve movimentos na direção de transferir pepinos crônicos, anacrônicos, para que a Fundação os resolvesse, como se tivesse uma varinha de condão, tivesse a capacidade de tocar isso pra frente (MACHADO, entrevista).

Dispondo de flexibilidade e agilidade técnico-administrativa e facilitando a operacionalização de serviços a custos inferiores ao mercado, a FLEM viu-se, desde o início, bastante solicitada. Seu apoio técnico-operacional começa a partir da conceituação, preparação e do desenho de um determinado produto ou serviço, até a sua implementação, seu acompanhamento, monitoramento ou avaliação, como é o caso dos projetos ditos “incubados”. Também pode se limitar à realização de apenas algumas das fases de um processo. Os meios utilizados são da própria organização, que, quando necessário, recorre à contratação de terceiros. Neste último caso, encarrega-se do acompanhamento dos trabalhos dos consultores contratados.

Essa atividade implica uma articulação em consultorias estratégicas, organizacionais e operativas. Para tanto, a Fundação formou uma ampla rede de informações, conhecimentos e relacionamentos com universidades, centros de estudos e pesquisas, especialistas e institutos públicos e privados, operando em nível nacional e internacional, nas mais variadas áreas.

O apoio técnico-operacional compreende, geralmente, a formação de equipes multisetoriais, o que reforça a prática de coordenação intra-organizacional, bem como o aprendizado coletivo no seio da organização.

Uma das atividades que envolvem esse tipo de intervenção da FLEM é a capacitação de recursos humanos, vista como um dos elementos centrais dos processos de construção de capacidades das Administrações Públicas para aumentar a efetividade da gestão pública. Com efeito, no período de 1999 até julho de 2002, foram capacitados, com o apoio técnico-operacional da FLEM, mais de 500.000 pessoas (ver anexos D, E e F).

A prestação de assistência técnico-operacional para o desenvolvimento e implementação de ações, projetos ou programas do Estado é um elemento catalítico. Sem a sua presença “*não seria possível fazê-los dentro da[s] secretaria[s]*”. Com efeito, há uma concepção generalizada no governo de que não é possível realizar projetos estratégicos que encerram mudanças profundas de gestão e de cultura organizacional dentro das estruturas da maioria dos órgãos públicos. A falta de pessoal qualificado, de cultura gerencial e de motivação para mudanças são algumas das razões mais citadas. Em referência a essa concepção, Hashimoto, Diretora de Formação e Aperfeiçoamento, em entrevista, comenta:

Acredito que a Fundação desenvolve projetos que dificilmente poderiam ser desenvolvidos nas secretarias ou em seus órgãos de origem. Por isso, nasceu, quase espontaneamente, através dos convênios, dos contratos que a Fundação faz, a necessidade de abrigar núcleos absolutamente inovadores que morreriam se estivessem em outros lugares. Então a Fundação passou a se transformar, pouco a pouco, numa incubadora de projetos.

A questão de fundo é evitar que melhorias pontuais venham acompanhadas de desvantagens globais que afetem negativamente o desenvolvimento da capacidade institucional dos órgãos. Trata-se, portanto, de não negligenciar a construção dessa capacidade e tentar, assim, fazer com que o órgão internalize todo o conhecimento, as competências e habilidades gerados a partir dos projetos desenvolvidos ou implementados pela Fundação.

6.1.2. Articulação

A crise da ação pública evidenciou a necessidade de uma dinâmica intersetorial para recuperar a sua efetividade. Nesse sentido, a intervenção estatal não prescinde da integração de um conjunto de ações oriundas de diferentes setores. Tendo em vista a problemática da questão, que esbarra na fragmentação do Estado e na dificuldade de se integrarem hierarquias institucionais, surge a necessidade de agentes indutores de interações entre as diversas secretarias e órgãos do estado e, inclusive, entre os diversos níveis de administração. Essas interações irão permitir a potencialização de novas ações e esforços, de modo a evitar duplicidade, construir uma compreensão sistêmica no setor público e, sobretudo, melhorar a capacidade de identificar demandas da sociedade.

A atuação das organizações do setor público é tradicionalmente baseada no princípio da separação, ao passo que os problemas que afetam a Administração Pública abrangem um alto grau de complexidade e requerem uma visão sistêmica. Com efeito, circunscrevem-se ações sem se levem em conta as interferências. A desarticulação e a departamentalização de ações, somadas às disputas “territoriais” (*turf tensions*), conduzem a uma visão compartimentada das questões, à duplicidade das próprias ações e, logo, a baixos níveis de eficiência.

O exercício de conectar ações dá-se, também, no sentido de aproximar as organizações públicas de organizações privadas e/ou não-estatais, estimulando, de um lado, a interação do governo com a sociedade e, de outro, a participação ativa da sociedade civil nos problemas de interesse público.

Como visto, o grau de interação dos diferentes atores de um dado sistema sócio-político condiciona um bom sistema de governança (KOOIMAN, 1993), e o processo de formulação de boas políticas públicas requer uma fluida relação do setor público com a sociedade civil. Organismos multilaterais tendem a exigir a participação da sociedade civil no processo de formulação, implementação e controle dos projetos que financiam. Ademais, a experiência

internacional tem mostrado que a participação, em que pese à dificuldade de desencadeá-la, é um fator decisivo para o êxito do desenho de políticas públicas.

A articulação permite, também, que se estabeleçam múltiplos e simultâneos canais de comunicação com o mundo exterior, para absorver novas idéias, aprender com experiências estrangeiras e interpretar as tendências em curso. Como se tem constatado, essas interações com o ambiente externo são portadoras de aprendizagem e, portanto, de inovação.

As redes e as parcerias institucionais vêm se tornando ferramentas de articulação imprescindíveis. Assim, um dos *leitmotifs* de atuação da FLEM é a construção de um modelo relacional de redes e parcerias que lhe permitam gerar conhecimentos e processar informações com eficácia, estabelecer vínculos e relações de interconexão com distintos atores, criar capital social (COLEMAN, 1990; PUTMAN, 1993), inteligência coletiva (LEVY, 2002) e, sobretudo, gerar visões e responsabilidades compartilhadas.

Essa estratégia de atuação da FLEM é tão importante que, conforme já observado, as novas estratégias de reforma têm sido construídas dentro de uma perspectiva de redes (GAETANI, 1998).

Através desses instrumentos, tem sido possível à FLEM integrar os trabalhos das instituições do setor público com universidades, centros de estudos e pesquisa, organizações do terceiro setor, organismos internacionais, organizações governamentais de países estrangeiros, entre outros, e, assim, obter impactos significativos no processo de mudanças na Administração Pública. Além de constituírem valiosa fonte de informações, conhecimentos e oportunidades, esses instrumentos permitem contar com a cooperação efetiva dos envolvidos.

Agindo, portanto, no sentido de desencadear e impulsionar o processo de inovação e modernização da ação pública, e também de aperfeiçoar continuamente seu tecido institucional, a FLEM já conta com uma ampla rede de parcerias, formada com diversas instituições locais, nacionais, estrangeiras e internacionais dos setores público, privado e do terceiro setor.

Nós estamos ainda enriquecendo, mas já criamos um grande sistema de relações. Nós caminhamos para desenvolver novas e originais ferramentas de diálogos com o próprio governo, com a sociedade, com o terceiro setor, com as universidades (MACHADO, entrevista).

É importante assinalar que todas as secretarias de estado buscam ou já buscaram relações de parceria com a FLEM, e que muitas organizações da sociedade civil começam a enxergá-la como o canal privilegiado de interação com o Estado. Na visão do Diretor-Geral:

[a Fundação] é um órgão original, singular na estrutura do Estado, que conseguiu entrar em sintonia com grupos que nunca tiveram contato anterior com o Estado. Por exemplo, as ONGs, os grupos negros, os grupos de jovens, que eram absolutamente arredios, sentem hoje que há uma confiabilidade, que há uma honestidade nos propósitos da Fundação e que, com isso, passam a fazer parte de uma grande comunidade. Acho que a Fundação está criando uma grande comunidade, que prega essa nova governança e a idéia de que ninguém mais pode agir sozinho, que o melhor conhecimento é um conhecimento que é gerado por todos os parceiros” (...) E acrescenta: “a Fundação representa uma coisa meio nodal, no sentido do grande diálogo e de juntar parceiros para a ação.

No que tange às redes, o modelo de construção tem sido, até então, informal, baseando-se na criação de vínculos individuais e institucionais com outras instituições e/ou pessoas (especialistas, pesquisadores, formadores de opinião, decisores públicos, etc), em trocas de informações, e, não menos importante, no desenvolvimento de uma forma própria de gestão em que os gestores e líderes de projetos gozam de um alto grau de autonomia para se articularem, potencializarem conversas, dinamizarem redes, etc.

Há uma forma de gestão original que a gente tenta colocar em prática. Por exemplo, a Fundação tem 70 pessoas. Há muitas organizações que temem o crescimento das pessoas. Eu não tenho nenhum medo de criar 70 líderes na Fundação. Cada vez mais inteligentes, cada vez mais autônomos, cada vez mais empreendedores e comprometidos com a causa maior. Esse é um exercício alquímico, desafiador, complicado, porque os conflitos sempre aparecem, como as disputas de poder, por exemplo. A gente sempre

tentou não ter ilhas aqui, quistos, mas a gente carrega essa cultura de fora para dentro, e, quando vê, existem pequenos territórios, etc. É normal, não há santos nem diabos, mas acho que a Fundação está tendo uma experiência humana muito original, que é diretamente proporcional a esse poder catalisador que ela tem. Porque a Fundação, hoje, opera com um grupo imenso de pessoas, e esse grupo imenso de pessoas é o responsável pela criação dessas novas redes. (...) todos nós, 70, nos tornamos multiplicadores, articuladores e negociadores (MACHADO, entrevista).

Na medida em que a nova forma de operar do Estado, surgida a partir da privatização, terceirização, descentralização e desconcentração da entrega de serviços públicos, configura-se em rede, a FLEM vem buscando construir conhecimento teórico e empírico na área. “Nós estamos tentando entender como essas redes podem ser geridas, como é que elas podem ser multiplicadas, disseminadas; que nova cultura é essa que está aparecendo, da qual temos que ser intérpretes” (GORDILHO, entrevista).

O propósito é criar uma cultura de relação horizontal no Estado, contribuindo, assim, para a consolidação de relações contratuais mais flexíveis e de uma cultura participativa nos moldes da boa governança.

Vale ressaltar que a própria existência da FLEM, caracterizada por uma relação contratual com o Estado (contrato de gestão), apresenta-se como uma oportunidade de aprendizagem para o governo, que, a exemplo de outros governos, não sabe ainda, com muita clareza, como abrir mão de hierarquias e distribuir competências, delegando autoridade e concedendo autonomia de gestão.

Teia de Parcerias

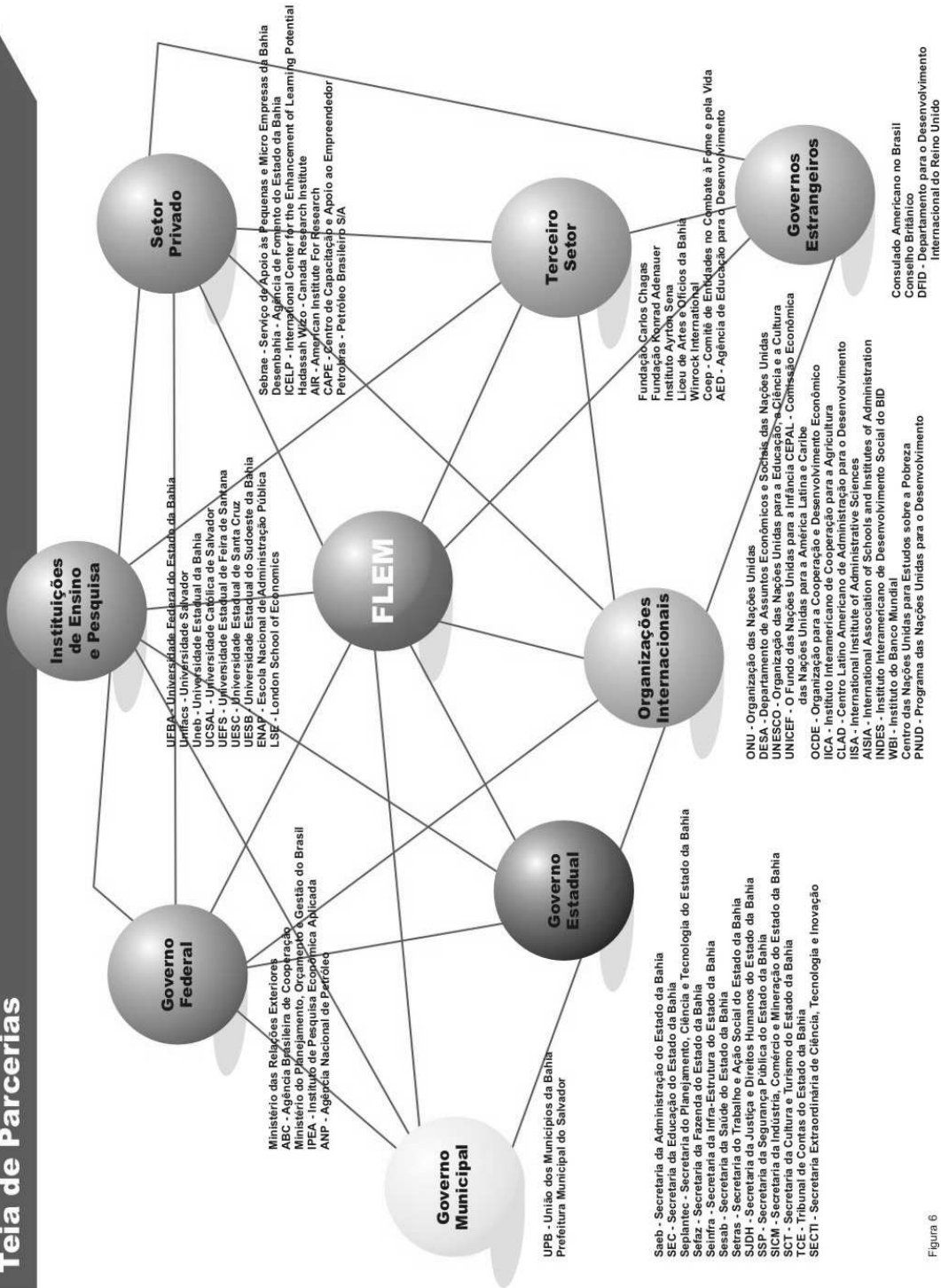


Figura 6

6.1.3. Construção de Consensos

No que diz respeito à construção de consensos, a FLEM vem promovendo e fomentando uma série de estudos, discussões, conferências, seminários e workshops, reunindo os mais variados segmentos da sociedade, por acreditar que, sem a formação respectiva, o ritmo e, talvez até, a viabilidade das mudanças seriam muito menores. Entende-se construção de consenso como o processo por meio do qual se procura formar uma opinião comum sobre determinado tema.

Conforme mencionado anteriormente, as reformas, principalmente dos países da América Latina, tendem a utilizar estratégias modernizadoras baseadas em construções teóricas oriundas de outras realidades, sem a menor adequação às instituições próprias a cada país (SALVADOR, 2001; RAMIÓ, 2001). A maioria das fórmulas ou receitas importadas apresenta habitualmente significativas deficiências, em razão, justamente, da falta de adequação a valores, normas, rotinas e processos próprios da Administração Pública que se propõe mudar. Com efeito, a adoção de modelos ou paradigmas de gestão formulados em vazios institucionais levam ao isomorfismo institucional e a uma conseqüente *brecha* entre as instituições formais e o funcionamento efetivo da organização (SALVADOR, 2001).

A estratégia de se buscar consensos insere-se, portanto, nesse contexto mais amplo de facilitar os processos de mudanças na Administração Pública do Estado da Bahia, através do aprendizado institucional. A construção de consensos representa, conseqüentemente, um processo ou mesmo um canal através do qual se produz a difusão das instituições e/ou se promove a mudança institucional, permitindo antever possíveis disfunções provenientes da aplicação de modelos exógenos.

Como bem observa Prats (1999), mudanças só podem ocorrer a partir de consenso suficiente para produzir alteração nas regras do jogo e nos modelos mentais e valorativos. Com efeito, só se conseguirão resultados qualitativos de alguma natureza mudando-se a forma como os indivíduos pensam e se comportam.

Por outro lado, a complexidade e a abrangência da reforma do Estado requerem um marco de referência amplamente debatido e comumente aceito, que proporcionará uma firme base às mudanças que se quer impulsionar. Diante das mais variadas percepções sobre os problemas que afligem o Estado, bem como de uma profusão de correntes, doutrinas, caminhos e orientações para solucioná-los, torna-se imprescindível estimular debates sobre o tema, de maneira a se construírem convergências quanto a análises situacionais e definição de prioridades.

O sucesso de programas de reforma depende, assim, da construção de novos marcos institucionais fundados em valores reconhecidos e compartilhados (FLEURY, 2000) e, por conseguinte, da sua internalização, conforme observa Pérez Salgado (1997), ou da sua inserção nas dinâmicas de funcionamento habitual das organizações (SALVADOR, 2001). Segundo termos de Crozier (1987), dos quais nos valem, não se cria valor por decreto, mas a partir de amplas discussões, de confrontos de idéias e experiências e de formação de acordos e compromissos mútuos.

Nesse sentido, a FLEM vem tentando ativar o debate em torno de temas de reforma, como, por exemplo, transparência, ética, *accountability*, valor público e nova governança, estimulando a participação de agentes políticos e sociais no desenho e na implementação de políticas públicas, de modo a promover a inserção desses agentes na agenda governamental.

Em relação aos processos de mudança institucional, Scott (1995, apud SALVADOR, 2001) observa que a rede de instituições com as quais uma organização se relaciona tem o papel de influenciar o seu comportamento. Nessa mesma direção, Fligstein (1991, apud SALVADOR, 2001) verificou que as mudanças não são simples respostas às mudanças do meio, mas, ao contrário, às mudanças nas percepções através das quais os decisores as interpretam. Outro ponto a ser destacado é a observação de Gaetani (1998), segundo a qual o aprendizado por imitação ou contágio é bastante comum na esfera pública.

A esse respeito, Machado, em entrevista, observa:

A Fundação iniciou uma grande prática de conversa, de diálogo, de parceria, de aliança, de alinhamentos e, pouco a pouco, começaram a chegar-lhe temas

emergentes de modernização... Temos centenas de pessoas que freqüentam os eventos da Fundação, que absorvem essas idéias (...) acho que há uma mudança de paradigmas, de premissas mentais, que é muito interessante, atualmente, no âmbito do Estado.

6.2. Principais Ações

A Fundação apresenta um leque bastante diversificado de ações, abrangendo um conjunto de temas diretamente ligados ao interesse público e (...) “já abriga um extenso conjunto de projetos que nascem dessa interação, dessa disseminação de informações e dessa rede, que cada dia se torna mais complexa e mais interessante”(GORDILHO, entrevista).

Com base em pesquisa informal interna à organização, as ações consideradas mais emblemáticas em termos de catálise foram as que produziram subsídios para formulação de políticas públicas, a exemplo daquelas ligadas ao Programa de Apoio ao Setor Energético do Estado da Bahia e à Construção da Agenda Jovem. Essas ações caracterizam-se também pelo fato em comum de terem começado timidamente e acabarem ganhando um escopo mais abrangente, conseguindo reunir os principais interessados em torno de um mesmo objetivo.

O programa para a área de energia, por exemplo, iniciou-se com a solicitação de apoio formulado por uma organização não-governamental interessada em promover um seminário sobre uso de energias alternativas na área rural. A Fundação não só prestou-lhe apoio, como também propôs a realização de um ciclo de seminários (3) para discutir energias alternativas destinadas às áreas rurais e urbanas e apresentar um panorama geral dos novos cenários para o setor. Comprometeu-se em sensibilizar outros parceiros, como as organizações não-governamentais e universidades que trabalham com o tema, as empresas privadas e as organizações governamentais, a exemplo da Agência de Regulação e da própria Secretaria de Infra-estrutura. Conseguiu mobilizar, para os três eventos (Ciclo de Palestras), 831 participantes. A Secretaria de Infra-estrutura, que no início não aderiu ao tema, acabou se juntando às discussões e, posteriormente, apoiando a implementação de algumas das recomendações produzidas durante os encontros.

Essa capacidade de articulação externa da FLEM e sua rede de relacionamentos foram decisivas para uma mudança de postura dessa Secretaria, que acabou por convidá-la a colaborar na elaboração de um plano diretor para o Programa Estadual de Logística de Transporte.

Esse plano está em fase de elaboração e vem sendo realizado com fortes interações entre secretarias de estado (Infra-estrutura, Planejamento, Agricultura e Cultura e Turismo) e entre estas e o setor produtivo, delineando, assim, um novo modelo de elaboração de projetos no Estado (GORDILHO, Diretor de Desenvolvimento e Intercâmbio, entrevista).

A Agenda Social para Jovens de Salvador nasceu a partir de uma solicitação de apoio da UNESCO, interessada em realizar a pesquisa Jovem e Violência em Salvador, a exemplo do que já vinha praticando em outras cidades do Brasil. Ao se reunirem todas as organizações que desenvolviam ações com jovens na cidade, foi-se construindo uma agenda contendo uma série de propostas de políticas públicas destinadas à juventude.

O problema que se coloca é que, como observa Gordilho, também em entrevista, “ao articular a sociedade, fazer com que ela proponha, dê sugestões, a Fundação não tem como garantir que ela será ouvida, que suas sugestões irão se reverter em políticas públicas”.

Ainda que a Fundação não possa garantir que essas propostas tornem-se, efetivamente, políticas públicas, ela vem criando ambiente favorável à participação da sociedade no processo de formulação dessas políticas.

O fortalecimento do poder local é outro conjunto de ações considerado da maior relevância para a Fundação. Nele estão contidas as atividades de capacitação de lideranças comunitárias, realizadas em 100 municípios com menor IDH do Estado, no âmbito do programa Faz Cidadão, da SEPLANTEC, atualmente vinculado à SECOMP, bem como de capacitação de prefeitos, gestores e técnicos municipais, visando prepará-los para o cumprimento de seu mister, o que envolve, inclusive, a observância de legislação pertinente, a exemplo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Essas ações de capacitação exigiram uma densa articulação de parcerias e construção de consensos em torno de temas abrangendo desenvolvimento endógeno, participação social e desenvolvimento de capacidades locais, individuais e coletivas, para desempenhar funções, resolver problemas e atingir objetivos.

A seguir, apresenta-se uma matriz das ações desenvolvidas e/ou executadas pela Fundação, contendo informações sobre seu papel específico, no que tange aos elementos catalíticos acima definidos.

Figura 7. Matriz das Principais Ações da Fundação Luís Eduardo Magalhães Enquanto Catalisador

| Áreas | Ações | Descrição | Elementos Catalíticos | | |
|---|---|--|--|--|--|
| | | | Apoio Técnico Operacional | Articulação | Construção de Consensos |
| Tecnologias de Informação e Comunicação | Gestão Integrada da Tecnologia de Informação no Serviço Público Estadual. | <i>Promoção de ações que contribuam para o melhor gerenciamento e aplicação de recursos da tecnologia de informação, no âmbito da Administração Pública Estadual, sob uma perspectiva sistêmica.</i> | Aporte de informação sobre novas tecnologias e inovações no campo da gestão e uso de TICs e capacitação de recursos humanos. | Interação com a Saeb e Prodeb e mobilização de gestores e técnicos de TI no Estado. Aproximação com área federal. | Difusão de conhecimentos, produtos e serviços de ponta, e estímulo à convergência de tecnologias. |
| | Melhoria da Aplicação de Geotecnologias no Setor Público Estadual | <i>Promoção de ações visando a otimização da gestão e do uso de recursos de geotecnologias pelas Secretarias e órgãos estaduais.</i> | Prospecção, disseminação e incremento da aplicação de geotecnologias e capacitação de recursos humanos. | Interação com a Conder, SEI, Uefs, etc | Difusão de novos conhecimentos e produtos de ponta na área, e tentativa de construir consenso em torno da utilização da mesma tecnologia. |
| | Implementação de um programa estadual de Governo Eletrônico | <i>Promoção de ações visando apoiar o governo estadual a desenvolver um programa integrado de governo no eletrônico no Estado.</i> | Operacionalização e elaboração de conteúdo para encontros, reuniões e fóruns sobre o tema. | Mobilização da Saeb, Prodeb, Sefaz, iniciativa privada, universidades, organizações públicas não-estatais, governo federal, etc | Difusão do conceito e reflexão sobre um novo modelo de relacionamento do Estado com a sociedade, sensibilização do líder do executivo e secretários. |
| | Inserção da Bahia na Sociedade da Informação | <i>Promoção de ações, visando à elaboração de um plano estratégico de inserção da Bahia na "Sociedade da Informação"</i> | Lançamento do Livro Verde | Contatos com Programa SOCINFO, MCT, mobilização da SAEB, PRO-DEB, SEFAZ, iniciativa privada, universidades, organizações públicas não-estatais, Gov. Federal, etc. | Introdução do tema e discussão sobre importância estratégica para o Estado. |

| Áreas | Ações | Descrição | Elementos Catalíticos | | |
|-------------|---|--|---|---|--|
| | | | Apoio Técnico Operacional | Articulação | Construção de Consensos |
| Poder Local | Melhoria da Gestão Municipal | <i>Instrumentalizar Prefeituras Municipais do Estado da Bahia para operarem com maior eficiência e eficácia.</i> | Capacitação de 800 gestores e técnicos dos 417 municípios do Estado. | Instituições governamentais locais, estaduais e federais. | Difusão dos princípios e normas da Lei de Responsabilidade Fiscal. |
| | Capacitação para a Estratégia Integrada de Desenvolvimento Local- <i>Faz cidadão</i> | <i>Viabilizar o desenvolvimento local integrado e sustentável dos 100 municípios de menor nível de desenvolvimento do Estado da Bahia, através da constituição, em cada município, de um Fórum Municipal de Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável.</i> | Capacitação dos gestores e lideranças comunitárias integrantes dos Fóruns Municipais, habilitando-os a realizar um plano de desenvolvimento local integrado e sustentável e estabelecer uma agenda pública local. | Mobilização da sociedade civil e das autoridades governamentais, em seus diversos níveis (federal, estadual e municipal), e parceria com universidades. | Sensibilização ao tema da participação no processo de formulação de políticas públicas – paradigma do desenvolvimento local sustentável. |

| Áreas | Ações | Descrição | Elementos Catalíticos | | |
|----------|--|---|---|---|-------------------------|
| | | | Apoio Técnico Operacional | Articulação | Construção de Consensos |
| Educação | Capacitação Gerencial de Unidades Municipais da Educação Programa Estadual Educar para Vencer | <i>Instrumentalizar escolas públicas estaduais e municipais, bem como capacitar seus dirigentes para operarem com eficiência e de forma autônoma, contribuindo para o aprimoramento constante da qualidade do ensino.</i> | Implementação do projeto, capacitação de dirigentes escolares, assistência técnica a escolas. | Secretarias Municipais e Estadual de Educação, Rede de Escolas, pais de alunos, professores. | Não se aplica |
| | Fortalecimento da Gestão Escolar Programa Estadual Educar para Vencer | <i>Fortalecimento das Secretarias Municipais da Educação do Estado da Bahia, para atuarem em redes e sistemas municipais de ensino com maior eficiência, eficácia e efetividade.</i> | Implementação do projeto, assistência técnica aos municípios. | Prefeituras, secretarias municipais, conselhos, etc e com outras secretarias estaduais do país para disseminação da tecnologia. | Não se aplica |
| | Regularização do Fluxo Escolar da 1ª a 4ª Séries do Ensino Fundamental Programa Estadual Educar para Vencer | <i>Corrigir o fluxo escolar da 1ª a 4ª séries do ensino fundamental, nas escolas estaduais e municipais do Estado da Bahia, no período de julho de 1999 a dezembro de 2003</i> | Implementação do projeto, capacitação pedagógica e metodológica. | Secretarias Municipais e Estadual de Educação, Fundações, Universidades, Fundação Airton Senna, etc. | Não se aplica |

| Áreas | Ações | Descrição | Elementos Catalíticos | | |
|-------|---|---|---|--|--|
| | | | Apoio Técnico Operacional | Articulação | Construção de Consensos |
| | Regularização do Fluxo Escolar da 1ª a 8ª Séries do Ensino Fundamental Programa Estadual <i>Educar para Vencer</i> | <i>Corrigir o fluxo escolar da 5ª a 8ª séries do ensino fundamental, nas escolas estaduais e municipais do Estado da Bahia, no período de julho de 1999 a dezembro de 2003</i> | Desenvolvimento da metodologia e sua implementação. | Universidades, secretarias estaduais, Fundação Odebrecht, etc. | Não se aplica |
| | Certificação Ocupacional de Profissionais da Educação Programa Estadual <i>Educar para Vencer</i> | <i>Formulação de sistemática de certificação ocupacional de profissionais da educação, a ser progressivamente implementada nas redes públicas de ensino do Estado da Bahia.</i> | Recepção da tecnologia e aplicação no programa. | Secretarias de estado | Profissionalização da gestão escolar |
| | PEI – Programa de Enriquecimento Instrumental Programa Estadual <i>Educar para Vencer</i> | <i>Aplicar o método desenvolvido pelo Prof. Reuven Feuerstein, que consiste na ampliação do potencial de inteligência, expandindo e otimizando a capacidade de aprenderizado.</i> | Absorção da tecnologia, formação de multiplicadores e aplicação da metodologia. | Não se aplica | Não se aplica |
| | Programa Faz Universitário | <i>Viabilizar o acesso a estudantes egressos de escolas públicas de ensino à Universidade, através de preparação para vestibular e da concessão de bolsas integrais aos que ingressarem em universidades.</i> | Elaboração, em conjunto com Secretaria de Educação, do conteúdo da capacitação e sua operacionalização. | Não se aplica | Organização de seminários sobre o tema da Ação Afirmativa. |

| Áreas | Ações | Descrição | Elementos Catalíticos | | |
|-----------------------------|---|---|--|---|---|
| | | | Apoio Técnico Operacional | Articulação | Construção de Consensos |
| Modernização Organizacional | Cooperação Técnica com o Tribunal de Contas do Estado - TCE | <i>Apoiar o TCE no seu processo de modernização organizacional, de acordo com a proposta contida no documento "Diretrizes para uma Gestão Inovadora no Biênio 2000/2001".</i> | Prestação de consultoria técnica, visando à introdução de novas tecnologias e ferramentas de gestão. | Não se aplica | Não se aplica |
| | Desenvolvimento de Recursos Humanos do Derba | <i>Reestruturação organizacional, adequando-a a um modelo de gestão focado em resultados.</i> | Capacitação de recursos humanos | Não se aplica | Não se aplica |
| | Modernização da Segurança Pública | <i>Reestruturação organizacional e do plano de carreira, com vistas a garantir à população baiana o acesso a serviços de segurança pública de melhor qualidade.</i> | Identificação de consultoria, operacionalização e acompanhamento do programa da Secretaria de Segurança. | SSP, SAEB, Polícias Militar, Civil e Técnica, Secretaria de Governo, Casa Militar | Disseminação de informações, valores novos, procedimentos e condutas, em todos os níveis hierárquicos das corporações |
| Desenvolvimento | Sistema de Logística e Transporte Integrado de Transporte Multimodal do Vale do São Francisco | <i>Estudo técnico para a viabilização do Sistema Logístico Integrado de Transporte Multimodal, que integra o Plano de Fomento do Vale do São Francisco.</i> | Apoio à Secretaria de Planejamento na realização dos estudos, contratação do especialista e acompanhando, monitorando e avaliando o produto. | Não se aplica | Não se aplica |
| | Programa Estadual de Logística de Transporte | <i>Elaboração de um Plano Diretor de Transporte para o Estado da Bahia.</i> | Elaboração, conjuntamente com a Seinfra-Estrutura, do plano diretor, seleção de conteúdo de discussão e operacionalização das atividades do projeto. | Secretarias de estado (SEINFRA, SEPLANTEC, SEAGRI, e SCT), universidades e setor produtivo. | Elaboração de programas com participação dos segmentos interessados. |

| Áreas | Ações | Descrição | Elementos Catalíticos | | |
|-------|--|--|--|--|--|
| | | | Apoio Técnico Operacional | Articulação | Construção de Consensos |
| | Cluster de Entretenimento | <i>Realização de estudos para o desenvolvimento e implantação de um cluster de entretenimento no Estado da Bahia, estratégia governamental para aumento da competitividade do estado nas áreas de turismo, lazer e cultura.</i> | Apoio na realização dos estudos, contratando especialista e acompanhando, monitorando e avaliando o produto. | Mobilização do governo, iniciativa privada e organizações não-governamentais. | Difusão do conceito e apresentação de experiências em outros países. |
| | Cluster de Serviços Financeiros no Estado da Bahia | <i>Realização de estudos técnicos para avaliar a viabilidade de atrair e desenvolver "serviços de suporte a atividade financeira – back office"</i> | Apoio na realização dos estudos, contratando especialista e acompanhando, monitorando e avaliando o produto. | Mobilização do governo, principalmente SICM, e da iniciativa privada. | Difusão da cultura de arranjos cooperativos para o setor de serviços. |
| | Projeto Bahia Século XXI | <i>Elaboração de estudos estratégicos acerca dos seguintes temas: economia baiana; desenvolvimento industrial do Estado; desenvolvimento Bahia e os blocos econômicos; Infra-estrutura baiana; a questão Urbana e a nova Regionalização; A pobreza na Bahia e Políticas para a Geração de Emprego e Renda.</i> | Apoio à Secretaria de Planejamento na realização dos estudos, contratando do especialistas e acompanhando o produto. | Não se aplica | Construção de Projeto de Futuro |
| | Gestão do Setor Energético do Estado da Bahia | Promoção de ações que contribuam para o melhor gerenciamento do setor energético | Elaboração do projeto, prestação de consultoria técnica, formação e capacitação dos técnicos do Estado. | Formação de parcerias com organizações não-governamentais, instituições de ensino e pesquisa, especialistas, organizações públicas estaduais e federais. | Organização de debates sobre o uso de energias alternativas e renováveis não só para as áreas urbanas, como também rurais. |

| Áreas | Ações | Descrição | Elementos Catalíticos | | |
|------------------|---|---|---|---|--|
| | | | Apoio Técnico Operacional | Articulação | Construção de Consensos |
| Recursos Humanos | Gestores de Programas | <i>Capacitação dos Gerentes de Programas do "Plano Plurianual 2000 - 2003/Bahia de Todos os Tempos".</i> | Desenho do conteúdo programático, seleção de instrutores e operacionalização da capacitação. | Secretarias de estado, gestores de programa e governo federal. | Gestão por programa, com metas e avaliação de resultados. |
| | Gestão de Carreiras e Desempenho Profissional | <i>Reformulação dos Planos de Carreira dos Servidores Públicos Estaduais e o desenvolvimento de um Sistema de Avaliação de Desempenho Profissional.</i> | Elaboração, em conjunto com a Secretaria de Administração, do novo plano de carreira. | Não se aplica | Não se aplica |
| | Capacitação dos Novos Gestores | <i>Capacitação dos gestores governamentais e dos especialistas e Técnicos em Obras Públicas recentemente empossadas na carreira pública.</i> | Elaboração, em conjunto com a Secretaria de Administração, do conteúdo programático e implementação. | Secretarias de estado, universidade, Escola Nacional de Administração e especialistas internacionais. | Não se aplica |
| | Agenda Jovens | <i>Construção de uma Agenda Social para Jovens de Salvador.</i> | Coordenação da construção da agenda. | Formação de parcerias institucionais e mobilização de organizações detentoras de projetos voltados para jovens. | Novo modelo de formulação de políticas públicas, baseado na participação da sociedade civil. |
| | Economia Solidária | <i>Apoiar o desenvolvimento da economia solidária no Estado da Bahia, como estratégia para a redução da pobreza e a inclusão social.</i> | Planejamento e realização de oficinas e seminário internacional, em parceria com Ufba, Unifacs e Rede de Solidariedade. | Secretarias e órgãos estaduais e municipais, Universidades e centros de pesquisa, organizações do terceiro setor no âmbito local, nacional e internacional. | Disseminação do conceito no âmbito dos governos estadual e municipal. |

| Áreas | Ações | Descrição | Elementos Catalíticos | | |
|---|--|---|---|---|--|
| | | | Apoio Técnico Operacional | Articulação | Construção de Consensos |
| Fórum de Reflexão: construindo o futuro | Apoio e Estruturação da Secomp | <i>Apoiar a Secretaria de Combate à Pobreza na Elaboração do Plano Estadual de Combate à Pobreza</i> | Elaboração do plano, através de método participativo, apoio operacional para implementação das câmaras técnicas e dos fóruns regionais. | Secretarias de estado, principalmente de Planejamento, organismos internacionais, especialistas locais, nacionais e internacionais. | Novo enfoque de políticas e gestão sociais. |
| | Seminários e Conferências Internacionais | <i>Atividade permanente integrada por palestras, discussão de textos, vídeos, inclusive via Internet e intranet, sobre temas de interesse do Estado e da Sociedade.</i> | Concepção e realização | Colaboradores da própria Fundação, convidados do setor público, de organizações privadas e do terceiro setor. | Reflexão sobre gestão compartilhada, política social, relação governo-cidadão, gestão do conhecimento, inteligência competitiva, etc. |
| | Intercâmbio de conhecimentos, técnicas e experiências. | <i>Promoção de ações que visam aprendizagem a partir de experiências estrangeiras e interações.</i> | Recepção de missões de países estrangeiros à Bahia; planejamento e realização de seminários e capacitação. | Criação de rede de organizações e especialistas de internacionais. | Promoção de conferências e discussões sobre novos valores (relação governo e cidadão, inclusão social, etc), balanço de reformas do Estado, Inovação, etc. |
| Cooperação Internacional | Cooperação Técnica | <i>Promoção de cooperação técnica internacional</i> | Prospecção de oportunidades de cooperação | Demanda e oferta de cooperação. | Não se aplica |

7. RESULTADOS DA PESQUISA

Considerando que agentes catalisadores podem configurar uma estratégia inovadora para se promoverem reformas na Administração Pública, tentou-se reunir evidências de que a FLEM atua como elemento indutor de mudanças no seio da Administração Pública do Governo do Estado da Bahia, através dos elementos catalíticos (categoria de análise): prestação de apoio técnico-operacional (P¹), articulação (P²) e construção de consensos (P³).

Com base nos resultados das entrevistas e dos questionários e em indicadores quantitativos, mostrados a seguir, verificou-se a efetividade desse papel catalisador para a FLEM.

7.1 Apoio Técnico-operacional (P¹)

Segundo a opinião dos entrevistados externos, a prestação de apoio técnico-operacional pela FLEM é vista como um elemento necessário à transformação do Estado, conquanto consiga efetivamente aportar-lhe conteúdo técnico, ou seja, na proporção em que possa prestar-lhe “apoio técnico de vanguarda” ou “influenciar” com a sua “capacidade de reflexão” e de “leitura da realidade”.

“(...) a FLEM também tem um papel importante no apoio técnico. [Mas] acho que a FLEM não deveria ser responsável por todo apoio técnico do estado (...) dá tamanho trabalho que ela acaba perdendo sua função essencial (...) vejo a FLEM como órgão de ponta, de vanguarda. Então, tem que dar apoio técnico para, por exemplo, a capacitação, mas capacitação de vanguarda, apoio técnico de vanguarda...” (Armando Avena, Superintendente de Planejamento Estratégico, SEPLANTEC).

“A Fundação tem feito muitos projetos interessantes com muitas secretarias, mas não fica claro se está sugerindo ou fazendo o que mandam (...), [Se procuram a Fundação] por conveniência, ou por que é mais prático, menos burocrático... se não fosse isso não teria incluído...será que já conquistou essa imagem de um corpo que é imprescindível?...” *“(...) já alcançou a legitimidade, não sei bem se é esta a palavra, de chegar e dizer (aconselhar) por aí não vá que não dá certo... e pode até dizer; mas, enfim, eu fico com essa dívida”* (Nilson Galvão, jornalista e Assessor de Comunicação da SAEB).

Enquanto um entrevistado percebeu o apoio técnico-operacional da FLEM como uma fonte de sustentação financeira, os outros o analisaram sob a perspectiva de se agregar valor ao Estado.

“(...) para sua própria subsistência, a FLEM tem que prestar apoio técnico, pois sobrevive dessa forma e, também, com transferência de recurso” (Carlos Sousa, Superintendente de Gestão Fazendária, SEFAZ).

“Na minha avaliação essas ações são extremamente pertinentes, necessárias... o Estado não tem uma massa crítica capaz de interpretar sua realidade e propor sua transformação, ou seja, o Estado não é um elemento orgânico. Não conheço bem, mas acho que a FLEM está pegando questões importantes como esta parte de formação e capacitação, pegando esta questão de gestão municipal” (Rafael Lucchesi, Superintendente de difusão tecnológica do IEL).

“(...) fazendo uma leitura posterior (...) mesmo nos momentos em que ela foi demandada, em que teve que aceitar o pacote pronto..., acaba conseguindo influenciar... até porque (...) existe uma capacidade de reflexão sobre as questões que talvez a secretaria não tenha... existe uma inquietação, etc, o que acaba sendo muito rico para o contexto do governo.... e a atitude da Fundação, essa coisa do aminoácido, tem muito a ver com isso...” (Nilson Galvão, jornalista e Assessor de Comunicação da SAEB).

Constatou-se também a idéia de que a FLEM apresenta a imagem de uma organização ágil, capaz de encontrar soluções rapidamente ou identificar a solução adequada para os problemas e questões que lhe são expostos, preenchendo, assim, uma lacuna no Estado.

“Outro dia alguém estava falando que precisava fazer algo e não sabia como, aí alguém disse logo: chama a Fundação! A idéia é, mesmo que ela não saiba resolver, saberá encontrar alguém que saiba..... A FLEM é uma nova CPE....”(Guilherme Castro, professor e Assessor da SICM)

Percebe-se, ainda, que predomina a concepção de que a prestação de apoio pela FLEM é relevante, devendo esta, porém, ser mais criteriosa, tanto na escolha quanto na execução das demandas, exigindo, por conseguinte, análises mais acuradas, sobretudo em relação às demandas “espontâneas”, tratando de diagnosticar o problema e o contexto em que este se insere, verificar os possíveis caminhos e, só então, propor medidas substantivas que respondam de fato à questão de interesse.

Esta concepção coaduna com outras obtidas informalmente, segundo as quais a FLEM deveria fortalecer sua cultura de orientação ao cliente, pressuposto do modelo de administração

pública gerencial. Falta-lhe olhar à sua volta, aumentar a proximidade com o seu cliente, escutá-lo melhor, identificar-se com ele, aprender a analisar detalhadamente suas necessidades, de maneira a poder, até, antecipar demandas.

No tocante ao questionário para essa categoria de análise (**P¹**), foram obtidos os seguintes resultados:

Tabela 1 – Análise dos Resultados do Apoio Técnico-operacional

| Minha relação com a FLEM me ajudou a | | Totalmente de acordo | Parcialmente de acordo | Parcialmente em desacordo | Totalmente em Desacordo | Índice de Desaprovação | Índice de Aprovação | Valor χ^2 |
|---|---|----------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------|----------------|
| 1 | Desenvolver habilidades favoráveis à inovação. | 30,2% | 36,0% | 8,7% | 5,4% | 14,1% | 66,2% | 13,78719 |
| 2 | Adquirir conhecimentos sobre ferramentas e metodologias modernas que podem ser aplicadas no âmbito do meu trabalho. | 40,1% | 31,8% | 6,6% | 5,4% | 12,0% | 71,9% | 21,48247 |
| 3 | Conhecer experiência inovadora. | 48,8% | 30,6% | 5,8% | 3,3% | 9,1% | 79,4% | 31,22167 |
| 4 | Analisar experiências estrangeiras relevantes. | 23,1% | 38,4% | 10,3% | 5,8% | 16,1% | 61,5% | 14,71504 |
| 5 | Desenvolver melhor um projeto ou idéia. | 27,7% | 37,6% | 10,3% | 5,8% | 16,1% | 65,3% | 11,56418 |
| 6 | Implementar um projeto ou ação. | 22,7% | 39,7% | 9,9% | 5,8% | 15,7% | 62,4% | 12,34214 |
| 7 | Dar agilidade aos meus projetos /ações. | 20,7% | 34,7% | 12,4% | 8,3% | 20,7% | 55,4% | 6,242156 |

Fonte: Questionário Conhecendo a atuação da FLEM – Anexo A

Os valores da estatística χ^2 , utilizada para testar **P¹**, resultaram maiores que o valor de χ^2 , tomado como parâmetro para um nível de significância de 5% (3,84), permitindo, por conseguinte, aceitar a hipótese de que a FLEM atua como agente catalisador.

No que tange à análise do percentual de respostas, as três primeiras questões relativas à capacitação atingiram os maiores índices de aprovação: 66,2%, 71,9% e 79,4%, respectivamente. Na análise de perfil dos participantes, os que atuam na área governamental as aprovaram com os respectivos índices: 72,4%, 78,8% e 81,3%. Essas questões receberam dos participantes da área de ensino índices de aprovação igualmente elevados.

Com efeito, segundo dados do Relatório de Atividades, a FLEM realizou, no período de 1999-2001, ações de capacitação para 573.495 pessoas (ver anexos D, E e F).

Esses resultados estimam-se importantes por serem os recursos humanos a chave do êxito das organizações, tornando-se a capacitação uma ferramenta fundamental para impulsionar

processos de inovação, melhoria de desempenho organizacional, etc. “Adquirir conhecimentos sobre novas tecnologias”, pergunta 2, que recebeu 71,9% de aprovação, é indispensável para abordar as novas demandas por parte do cidadão, foco da administração pública moderna. Com efeito, pessoal bem formado constitui um elemento catalítico de processos de mudanças.

O apoio para “analisar experiências estrangeiras relevantes” obteve índice de aprovação de 61,5 %, sendo que desse total apenas 23,1% o aprovam inteiramente. 65,1 % da área de governo concordaram com o item, dos quais 23,6% totalmente, e 41,5% parcialmente (ver anexo A). Esta questão remete à importância da Administração Pública desenvolver a capacidade de aprender lições relevantes a partir de experiências estrangeiras, sobretudo no contexto contemporâneo, em que as experiências externas servem como ponto de referência aos programas de reformas.

Um percentual de 20,7% dos participantes da pesquisa discorda total ou parcialmente da pergunta “dar agilidade aos meus projetos”, que representa o maior índice de desaprovação de todo o questionário. Ela integra, junto com as perguntas “ajudar a desenvolver melhor um projeto ou idéia” (pergunta 5) e “ajudar a implementar meus projetos” (pergunta 6), a prestação de apoio operacional. Dos participantes que atuam na área de governo, 22,8% a aprovaram totalmente, e 45,5% parcialmente. Isso pode ser explicado pelo fato de o universo dos respondentes se beneficiar mais especificamente de ações de capacitação e construção de consensos, não contemplando a totalidade das ações de apoio operacional. A pergunta 7 recebeu o menor índice de aprovação desse bloco de perguntas: 55,4%.

Esses resultados podem corroborar a opinião de entrevistados e os depoimentos informais de usuários, segundo os quais a FLEM deve proceder a uma análise mais acurada de demandas, reforçando, portanto, sua cultura de orientação ao cliente.

7.2 Articulação (P²)

O papel da articulação, por sua vez, foi visto pelos entrevistados externos como fundamental, ainda que pouco agressivo.

“[FLEM] é um organismo-ponte... tem que levar o estado à sociedade, levar a outras esferas, fazer esse traço de união. O que talvez seja o grande desafio é buscar a melhor maneira de fazer isso (...) Tem também um desafio de identificar quais são os agentes que vão ajudar o Estado e que vão ajudar a sociedade, pois não basta fazer a ponte. (...) Como processar a articulação é muito importante e acho que a Fundação avançou, mas precisa avançar mais... tem que se articular melhor (...) com seu cliente, para saber como ele quer se articular. (...) precisa buscar um caminho de foco nesta articulação. Mas sem dúvida nenhuma, o papel dela como organismo ponte, como organismo de união é fundamental. Nenhum organismo no Estado faz isso. Então, nesse sentido, ela tem muita importância.” (Armando Avena, Superintendente de Planejamento Estratégico, SEPLANTEC).

“... não tenho dúvida de que a Fundação é um agente catalisador, (...) [faz] a comunhão das ações de diversos órgãos, [mas dos três elementos catalíticos] é o que percebo menos (...) deveria articular mais (...) acho que a questão passa pela idéia que mencionei no início, que um grupo maior entendesse a missão da Fundação e tivesse a Fundação como uma parceira (...) para dar um exemplo com governo eletrônico (...) acho que conseguiu adquirir um arcabouço conceitual (...) mas não conseguiu articular isso dentro do governo” (Carlos Sousa, Superintendente de Gestão Fazendária, SEFAZ).

Avanços importantes foram ressaltados, a exemplo das interações com os vários segmentos da sociedade civil, principalmente se comparadas com aquelas existentes no passado. Efetivamente, na opinião de um entrevistado, a FLEM ocupa um nicho inexplorado no Estado, articulando-o com segmentos da sociedade antes ausentes.

“Na minha vivência no Estado, acho que a FLEM conseguiu encontrar um segmento no Estado que não é ocupado, que é trazer para a Fundação atores da sociedade que antes não participavam. Eu trabalhava na CPE e isso não acontecia... era a época do Estado desenvolvimentista. Para mim as políticas devem refletir as dinâmicas internas e não o contrário... lá na CPE a gente tentava trazer os empresários e eles não estavam nem aí para a gente. Uma vez até, estive em Barreiras perguntando a empresários o que queriam e a resposta foi: “que o Estado me deixe em paz”. A gente não conseguia trazer para o debate o empresário, que não se motivava... Hoje vejo nos jornais, na Secretaria, na faculdade, as pessoas falando, todos falando que vão ou estavam na Fundação.... A sociedade ficou rebelde, queria caminhar por conta própria...e a CPE não conseguiu envolvê-la, não é só convidar a sociedade...” (Guilherme Castro, professor e Assessor da SICM)

Aqueles que acharam ter a FLEM atuado timidamente no tema, ou que enfrenta dificuldades para avançar, fizeram alusão à barreira cultural existente no Estado, o que a leva a deparar com aspectos individualistas, territoriais e jurisdicionais dos seus interlocutores.

“A questão é que bole, e a gente sente muito isso aqui [na SEFAZ], em várias questões, mexe com estrutura de poder... tem uma dificuldade muito grande quando a gente junta duas ou três secretarias (...) vai cutucar coisas que precisam ser modificadas...” (Carlos Sousa, Superintendente de Gestão Fazendária, SEFAZ).

“Eu vejo com enorme dificuldade. Na verdade é um pouco do que o IEL faz há algum tempo, só que numa área com menos resistência, mais plástica do que a Administração Pública. Acho que as dificuldades que vocês devem ter lá é primeiro a de língua ... [depois a] partilha de poder, que é em forma de feudos.... você tá querendo dar um insumo que seja útil para desempenhar melhor a função dele, do tipo a modernização da gestão passa por técnicas que pressupõem eficiência, transparência, maior autonomia, descentralização etc. Mas o cara só tá pensando no interesse dele”. “É como dar um porta-aviões Minas Gerais e a Baía de Todos os Santos para você manobrar, em águas rasas e cheia de corais e bancos de areia; a possibilidade de navegação é pequena”; “Mesmo as Secretarias mais avançadas, tipo Fazenda, SEPLANTEC, onde as pessoas são mais avisadas, não querem contato, já sabem tudo, não vai agregar nada a eles, eles vão te enxergar como custo de transação, porque é a natureza dessas organizações, muito autárquicas”; “para que nesse processo haja mudanças na forma como o Estado se formula, como ele atua, como ele opera e como ele se gere... tem que haver interação” (Rafael Lucchesi, Superintendente de difusão tecnológica do IEL).

A existência dessas barreiras talvez explique o fato de, na opinião de um dos entrevistados, a FLEM se articular melhor fora do Estado, em âmbito nacional e internacional.

“Continua tendo alguns problemas (...) talvez por uma postura muito reservada por conta da questão hierárquica, porque são Secretarias diante de uma Fundação.... Fora, acho que até funciona melhor. Assim a própria existência do Centro, o fato de ter sido instalado e ter se consolidado é uma prova de que, do ponto de vista externo a Fundação conseguiu firmar uma imagem de interlocutor do Estado da Bahia com, enfim, o mundo externo, o cenário internacional e até o mundo acadêmico. Ela se coloca bem assim, coisa que eu acho que ela não consegue muito bem no contexto doméstico” (Nilson Galvão, jornalista e Assessor de Comunicação da SAEB).

A opinião interna expressa na observação de um dos diretores da FLEM, Gordilho, também corrobora essa percepção: “o Estado é ainda muito autárquico, voltado para si mesmo, com um estilo de fazer políticas públicas dentro dos seus enclaves territoriais”.

Os resultados obtidos com o questionário indicam que a atuação da Fundação nessa área tem influenciado mais individualmente que coletivamente, já que a melhoria do seu diálogo com outras organizações recebeu o menor índice de total aprovação: 26,9%. Isso talvez possa ser explicado pelo fato das ações da FLEM não se destinarem necessariamente à totalidade dos membros de uma dada organização.

Tabela 2 – Análise dos Resultados da Articulação

| | Minha relação com a FLEM me ajudou a | Totalmente de acordo | Parcialmente de acordo | Parcialmente em desacordo | Totalmente em Desacordo | Índice de Desaprovação | Índice de Aprovação | Valor χ^2 |
|---|--|----------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------|----------------|
| 1 | Criar redes de relacionamento. | 44,6% | 29,8% | 6,2% | 4,5% | 10,7% | 74,4% | 20,5634498 |
| 2 | Melhorar o diálogo da minha organização com outras organizações. | 26,9% | 31,4% | 10,7% | 7,9% | 18,6% | 58,3% | 10,5426553 |
| 3 | Beneficiar-me de intercâmbio de idéias e de conhecimentos entre diversos profissionais. | 51,7% | 26% | 6,2% | 3,7% | 9,9% | 77,7% | 24,8527164 |
| 4 | Contatar especialistas na minha área de atuação. | 28,1% | 31,8% | 12% | 7,4% | 17,4% | 59,9% | 12,0729611 |
| 5 | Aumentar o meu nível de consciência quanto ao imperativo de se trabalhar de maneira coordenada, articulada, em parceria. | 38,8% | 33,1% | 5,4% | 5,8% | 11,2% | 71,9% | 18,6004623 |

Fonte: Questionário Conhecendo a atuação da FLEM – Anexo A

Os valores da estatística χ^2 calculados para testar essa categoria de análise encontram-se igualmente superiores ao valor utilizado como parâmetro, o que permite aceitar o papel catalisador da ação de articulação da FLEM. Em termos percentuais, o maior índice de aprovação se refere aos benefícios de “intercâmbio de idéias e de conhecimentos entre diversos profissionais”, com 77,7%, criação de “redes de relacionamento”, com 74,4%, e de aumento de “consciência quanto ao imperativo de se trabalhar de maneira articulada, coordenada, em parceria”, com 71,9%.

Como observa Crozier (1987), mudanças incrementais decorrem de interações entre um conjunto de atores. Retomando a análise da teoria da inovação (LUNDVALL, 1992; JOHNSON, 1992; VIGNOLO, 1998), esta é fruto de uma dinâmica de interações. Para inovar é necessário atrair conteúdos complementares oriundos de outras culturas e perspectivas teóricas, é preciso absorver outros pontos de vistas. Nesse sentido, a FLEM vem intensificando gradativamente suas interações. Nos seus três primeiros anos de atividades, conforme consta no Relatório de Atividades, acumula parcerias com cerca de 90 organismos não pertencentes à esfera estadual, já tendo celebrado aproximadamente 260 convênios, contratos e acordos (ver anexo J).

7.3 Construção de Consenso (P³)

No que diz respeito à construção de consensos, não houve um entendimento comum acerca do seu conceito, tendo este sido considerado antes na acepção de “acordo, unanimidade”, do que de “opinião comum sobre um determinado conceito ou idéia”, que é o sentido aqui empregado. Por essa razão, talvez, um dos entrevistados tenha achado que o consenso deva vir acompanhado de uma ação, de uma tomada de decisão e que, nesse sentido, a FLEM não tem conseguido lograr resultados.

“Esse é um tema que me agrada muito porque não é uma prática no Estado... acho que vamos ter que caminhar um pouco para isso... tenho um pouco de preocupação porque construir consenso não é uma coisa fácil, você precisa ter os mecanismos para fazer isso (...) acho que foi o que a FLEM menos fez. Ela fez muito em articulação, fez muito em apoio técnico, tentou fazer alguma coisa em consensos, mas acho que ela ainda fez pouco. Não é por culpa dela, é que a gente ainda não tem experiência, não tem ainda cultura para isso, a gente tem um poder muito concentrado em determinadas esferas e, às vezes, a própria concentração do poder torna menos relevante a construção do consenso. (...) construção de consenso deve começar a ser um objetivo da FLEM, não sei como ela faria isso, porque as decisões do Estado ainda são muito centralizadas (...) acho que deve ocorrer em vários níveis, acho até que pode ocorrer nos 3 níveis [executivo, judiciário e Legislativo]” (Armando Avena, Superintendente de Planejamento Estratégico, SEPLANTEC)

“Disseminação de conceitos, de idéias... eu sei que ela faz também, mas é muito importante buscar maneiras de motivar a implementação destas idéias-conceitos (...) o problema é como transformar isso em ações concretas, tendo em vista diferenças de culturas, capacidade financeira, possibilidade de capacidade de trabalho para transformar a idéia em ação”; “Fizemos com a SAEB, PRODEB e Fundação um trabalho [nesse sentido] de propor um modelo estratégico de gestão da tecnologia e informação do Estado da Bahia (...) [mas falta] uma decisão política a ser tomada e é provavelmente o novo governador quem provavelmente vai influenciar no processo organizacional...” (Carlos Sousa, Superintendente de Gestão Fazendária, SEFAZ)

Ainda assim, a construção de consensos foi vista como um “elemento de mudança dentro da administração pública”.

“A Fundação, sendo esse elemento catalítico, pode introjetar esse elemento de mudança dentro da Administração Pública, pode influir mais rapidamente na modernização da máquina pública para reagir até de maneira pró-ativa aos aspectos e ambiências, pode induzir e estimular que a Administração Pública se conecte nas tendências de transformação, trazendo cases, dando mais permeabilidade a esses

atores, seja na atividade de formação e capacitação, seja na atividade de eventos de debates, algo que traga a vida aonde antes vicejava o deserto vazio, além da discussão de destinos etc. Então esse é um papel extremamente interessante” (Rafael Lucchesi, Superintendente de difusão tecnológica do IEL).

O entrevistado que considerou consenso na acepção aqui empregada, ou seja, disseminação de conceitos e idéias, de maneira a formar uma opinião comum, avaliou-o como sendo a melhor atuação da FLEM, que se coloca como um locus de reflexão, confronto de idéias, filosofias e novas interações.

“O que a Fundação tem feito de melhor... é a disseminação, realmente se fixou bem... centro de difusão... que é interessante.. [apesar de]ter aquela crítica: ah! Que virou um Centro de Convenções (...) mas com um certo tutano, um certo direcionamento (...) tem justamente um trabalho de edição mesmo de escolha, tem um propósito (...) olhando o acervo da Fundação, você tem um grande painel do que está rolando no mundo...”; “existe uma consolidação da imagem de uma instituição que reflete sobre esses temas, ou seja, você não vai para a Fundação simplesmente porque lá tem um espaço, você vai porque lá tem um espaço onde se pensa. Um espaço onde você vai encontrar outros segmentos, outros atores, outras filosofias”. (Nilson Galvão, jornalista e Assessor de Comunicação da SAEB).

Para a verificação desse pressuposto, foram elaboradas no questionário perguntas concernentes à introdução de novas “abordagens”, paradigmas ou “marcos interpretativos”, tendências contemporâneas, valores e heurísticas na Administração Pública. Como visto, a finalidade das ações empreendidas sob essa macro-atividade é construir nova mentalidade e visão de conjunto sobre contexto contemporâneo em que se inserem as mudanças em curso, expandir a consciência do seu público-alvo em relação a novas abordagens, novas concepções e referenciais teóricos sobre o Estado e a Administração Pública, de modo a provocar mudanças nos modelos mentais em relação a atitudes individuais e coletivas.

Tabela 3 – Análise dos Resultado da Construção de Consensos

| Minha relação com a FLEM me ajudou a | | Totalmente de acordo | Parcialmente de acordo | Parcialmente em desacordo | Totalmente em Desacordo | Índice de Desaprovação | Índice de Aprovação | Valor χ^2 |
|---|--|----------------------|------------------------|---------------------------|-------------------------|------------------------|---------------------|----------------|
| 1 | Aumentar o meu entendimento sobre outras abordagens na Administração Pública. | 42,1% | 31% | 7,9% | 5% | 11,9% | 73,1% | 19,4375984 |
| 2 | Criar a vontade de gerar mudanças no meu ambiente de trabalho. | 31,8% | 36,8% | 9,1% | 4,5% | 13,6% | 68,6% | 18,0559184 |
| 3 | Avançar na conformação de uma visão de conjunto estruturada e consistente sobre as problemáticas da Administração Pública. | 26% | 41,3% | 6,6% | 5,8% | 12,4% | 67,3% | 19,5242549 |
| 4 | Adquirir novos marcos interpretativos que melhoraram minha ação cotidiana. | 27,7% | 35,1% | 8,7% | 7,4% | 16,1% | 62,8% | 20,8309362 |
| 5 | Contextualizar as tendências atuais dos principais fenômenos e dinâmicas que incidem sobre o meu trabalho. | 31,4% | 33,9% | 11,2% | 3,7% | 14,9% | 65,3% | 12,5378272 |
| 6 | Estimular minha motivação em relação à inovação. | 32,6% | 37,2% | 4,1% | 4,5% | 8,6% | 69,8% | 29,1179825 |
| 7 | Cristalizar novos valores como ética, transparência, responsabilização etc. | 32,6% | 31% | 8,7% | 6,2% | 14,9% | 63,6% | 29,4824561 |

Fonte: Questionário Conhecendo a atuação da FLEM – anexo A

Com efeito, essa atividade foi bem valorada pelo público usuário, tendo recebido índices de aprovação superiores a 60%. Vale ressaltar que os respondentes da área de ensino e de organizações do terceiro setor também responderam favoravelmente às perguntas, com índices de aprovação em média superior a 60%. Ademais, os valores de χ^2 resultaram significativamente superiores ao valor de comparação 3,84, confirmando a hipótese em questão.

No âmbito do Governo Estadual, reconhece-se, ainda que informalmente, ter a FLEM influenciado o discurso oficial, que passou a incorporar muitos dos conceitos e valores ali discutidos e disseminados, como governança e governo eletrônico, por exemplo.

As perguntas que fazem referência à criação de estímulo e motivação, passíveis de gerar mudanças e culturas inovadoras, receberam respectivamente 68,6% e 68,8% de aprovação.

No que diz respeito aos indicadores quantitativos para essa categoria de análise, verificou-se que, até o ano de 2001, cerca de 20.331 pessoas participaram de ações de construção de consensos realizadas pela FLEM (ver anexos G, H e I).

8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Apesar do reconhecimento do papel catalisador da FLEM, constatado nos depoimentos colhidos durante as entrevistas, nos resultados do questionário, na observação participativa e na opinião dos membros da organização, verificam-se alguns limites à sua efetiva atuação.

Um dos principais problemas encontrados pela FLEM, segundo a percepção de seu corpo diretivo, é a falta de compreensão maior, por parte das lideranças políticas, quanto à necessidade de se adequar o Estado às novas realidades. Vimos que a qualidade do setor público é fator fundamental de competitividade econômica e do bem-estar das nações, e o atual cenário de transformações vertiginosas requer, por parte do Estado, a capacidade de gerar um processo de mudança contínua. Para tanto, ele precisa desenvolver competências técnicas, capacidades inovadoras *built in* e vontade política para mudar permanentemente “de estado”, ou seja, precisa garantir a inovação institucional permanente.

Essa falta de compreensão talvez explique a ausência de uma clara definição do Estado que se pretende. Sem ela não seria possível ensejar o sucesso de qualquer programa de reforma. A conformação de um modelo de Estado, com estratégias nítidas e eficazes de desenvolvimento e inserção global, antecede qualquer movimento reformador.

O papel de agente catalisador da FLEM, apesar de propiciar a reflexão sobre temas de inovação, a criação de linguagem e de novos valores que conduzam a ambiente de aprendizagem contínua, não será suficiente para plasmar, de forma decisiva, um novo modelo de Estado.

A falta de uma cultura de cooperação no Estado reverte-se outro obstáculo à sua atuação enquanto agente catalisador. Conforme observaram os entrevistados, o Estado ainda é muito fechado, voltado para si mesmo, onde o planejamento e a formulação de políticas públicas ainda constituem uma atividade intra-muros.

Como consequência da falta de um programa de reformas e da cultura de fragmentação institucional, inexistem ações coordenadas entre os diversos órgãos públicos. Apesar das tendências recentes em direção à formação de parcerias institucionais, são ainda poucas as organizações públicas que se engajam efetivamente em projetos cooperativos, que aceitam dividir a coordenação com outras instituições ou que lhes permitem protagonizar ações.

Essa cultura de fragmentação e de tensão territorial é um obstáculo não só à ação da FLEM, mas ao próprio processo de mudanças na Administração Pública. Conforme mencionado, o caráter cada vez mais intersetorial das políticas públicas, principalmente no campo social, exige articulações permanentes entre as ações de diferentes áreas. O sucesso de uma determinada política depende de serviços complementares de outro setor.

A disputa territorial faz com que setores do Estado não vejam com bons olhos a inserção da FLEM em assuntos de sua competência jurisdicional. Em decorrência disso, ela se vê sem projetos suficientes para alavancar mudanças radicais no Estado. Faltam-lhe lastro e transcendência política.

A essas dificuldades externas somam-se limitações internas, como a falta de tecnologias apropriadas e potentes para articular, negociar, moderar, mediar, etc. A sensação interna é que sua atuação parece ainda essencialmente intuitiva e, por isso, nem sempre consegue avançar. Essa falta de instrumentos limita o fluxo da articulação, que é geralmente de um para muitos e quase nunca de muitos para muitos.

Uma outra limitação interna, por mais paradoxal que possa parecer, é a sua liderança. Na verdade, a imagem da Fundação está muito ligada à figura do seu líder. Todos os entrevistados, bem como seus próprios membros, mencionaram o papel da liderança como um fator determinante do sucesso atual da organização. Este aspecto pode representar uma fragilidade, na medida em que a organização não consiga consolidar sua imagem e seu modelo de atuação independentemente da nova liderança.

A não caracterização da natureza jurídica da FLEM é igualmente percebida como uma limitação interna. A interpretação, por parte dos procuradores do Estado, de que a Fundação é

pública limita o seu fortalecimento e os meios dos quais necessita para alcançar seus objetivos, limitando, portanto, sua razão de ser. Na verdade, isso constitui um impeditivo de monta para que ela alcance sua independência financeira, pois, desde quando é considerada pública, não pode cobrar *overhead* pelos serviços prestados, o que, a médio e longo prazos, poderá comprometer sua sustentabilidade. A falta de independência financeira, por sua vez, além de torná-la caudatária das decisões de terceiros, restringe, sobremaneira, sua ação de articulação, mobilização e sensibilização.

Ademais, considerar a Fundação uma organização autárquica contribui para reforçar relações de domínio e controle, em detrimento das relações de cooperação e parceria. Com efeito, a mudança da dominação para a parceria corresponde a uma mudança de relação tutelar à lógica contratual. Se assim não o for, a FLEM dificilmente poderá atingir um padrão de atuação distinto daquele dos órgãos públicos.

Visto que os potenciais interessados em reformas são vários, com lógicas e racionalidades nem sempre convergentes, é imprescindível cultivar espaços abertos à reflexão, cognição e à construção de consensos.

Espaços neutros, voltados para um contínuo esforço de comprometimento político, persuasão e convencimento de que as mudanças são necessárias e devem constar da agenda pública, tornam-se também fundamentais para impulsionar o sucesso das reformas do Estado. Mas, a sustentabilidade desses espaços depende da autonomia que lhes souberem garantir.

Este estudo passou em revista as mudanças ora em curso na Administração Pública e utilizou o caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães para verificar se a inserção de agentes catalisadores pode configurar uma estratégia para que se imprimam mudanças na fisionomia do Estado. Essa estratégia, apesar de não esgotar todas as possibilidades de mudanças, traz a vantagem de ser dinâmica e renovável. O processo de mudanças tem se reconfigurado continuamente, conforme as novas interpretações da realidade sobre a qual se quer agir.

A reforma administrativa não se restringe atualmente à aplicação puramente técnica de princípios organizacionais, mas, ao contrário, requer renovação institucional. É preciso,

portanto, adequar seus instrumentos ao marco institucional próprio a cada realidade. Ela abrange, assim, desde a organização das estruturas e seu modelo de gestão, até a articulação e cooperação entre diversos atores.

Os resultados mostraram que a Fundação é um agente catalisador de mudanças, porquanto ajuda a promover os meios para que estas se processem. Com efeito, verificou-se que sua atuação, baseada nos elementos catalíticos aqui analisados, apesar das francas limitações, tanto externas quanto internas, tem favorecido a aprendizagem institucional, indispensável aos processos de desenvolvimento, modernização e inovação que constituem um conjunto prioritário de conceitos para impulsionar as mudanças na Administração Pública.

O apoio técnico-operacional da Fundação tem ajudado não só ao desenvolvimento de projetos e idéias, como também à sua implementação e agilização. O grande problema é que esse tipo de apoio, principalmente o operacional, pode afetar negativamente o desenvolvimento da capacidade institucional dos órgãos, na medida em que o conhecimento, as competências e habilidades gerados na Fundação não são facilmente internalizados por essas instituições. Por outro lado, como as organizações vêm-se influenciadas pela rede de instituições com as quais se relacionam, é possível que ela consiga influenciar o comportamento desses órgãos. Suas ações de capacitação podem igualmente contrabalançar esse risco, pois têm proporcionado aos participantes não só a aquisição de conhecimento sobre ferramentas e metodologias modernas, como também a motivação, as habilidades e os conhecimentos necessários para desencadear a inovação nos respectivos ambientes de trabalho. Elas têm, igualmente, ajudado a analisar experiências internacionais, aumentando a capacidade dos praticantes aprenderem a partir dessas experiências.

As competências requeridas para inovar e manter a competitividade, a adaptabilidade e a abertura a mudanças desenvolvem-se a partir das interações entre agentes. Ao promover intensa articulação entre diversos atores, a Fundação tem ajudado a “melhorar o diálogo interorganizacional” e a “aumentar o nível de consciência quanto ao imperativo de se trabalhar de maneira coordenada, articulada, em parceria”, impulsionando, assim, o aprendizado institucional. A própria opinião dos entrevistados de que a Fundação tem conseguido poucos resultados na articulação interna ao Estado ou de que deve ainda avançar muito revela um indício positivo de que ela é premente e necessária. Ainda que com uma

certa “timidez”, a FLEM vem tramando uma teia de interações que possibilitam a experimentação de novos modelos relacionais, de novas conexões, e por meio das quais se libera a criatividade e se potencializa a capacidade cognitiva.

Através da promoção de uma série de seminários, conferências, discussões e estudos, a Fundação vem tentando influir sobre novos modelos mentais. A concepção dos participantes sobre esses encontros é que eles ajudam a contextualizar as problemáticas da Administração Pública, evitando soluções prontas e cristalizando valores como ética, transparência, *accountability*, etc. O alcance e a profundidade das mudanças dependem justamente de consensos capazes de conferir credibilidade e sustentabilidade ao processo. Esses consensos, por sua vez, dependem da capacidade do governo para construir marcos institucionais compartilhados com outros atores do processo social (organizações não governamentais, universidades, entidades de classe, mídia, setor privado, etc), sendo a Fundação apenas um organismo-ponte.

O aprendizado institucional constitui um processo interativo e cumulativo que demanda tempo e, mesmo, décadas. É um processo que implica vontade, abertura, maturidade, experimentação e risco. Até quando a Fundação será capaz de reunir esses elementos, independentemente de questões políticas, é algo que só poderá ser respondido com o tempo.

Considerando que as ações da Fundação estão em processo de consolidação, interessou-nos aqui analisar os elementos que lhe permitem promover mudanças enquanto agente catalisador, deixando para um próximo estudo uma avaliação mais profunda do seu impacto.

A responsabilidade pela criação das condições ideais para mudanças substantivas na fisionomia do Estado e de sua administração não pode ser atribuída unicamente à FLEM, mas a um conjunto de atores governamentais e não-governamentais. Cabe ao Governo e às suas instituições abraçar a oportunidade que se apresenta com a FLEM, apoiando suas ações, outorgando-lhe autonomia e tempo para aprender com erros e fracassos.

Criar ambiente de aprendizagem institucional é um desafio complexo, de longo prazo, porém fundamental para que as reformas avancem e seja construído um Estado justo, inclusivo e democrático.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**. Brasília: ENAP, n. 10, 1997. 52p.

ALVES, Francisco de Assis. **Fundações, organizações sócias, agências executivas: organizações da sociedade civil de interesse público e demais modalidades de prestação de serviços públicos**. São Paulo: LTr, 2000.

AZAMBUJA, Darcy. **Teoria Geral do Estado**. 38 ed. São Paulo: Globo, 1998.

GAULT, David Arellano. Nueva Gestión Pública: el meteorito que mato al dinosaurio? Lecciones para la reforma administrativa en países como México. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 23, p. 7-40, jun. 2002.

BAHIA. Lei nº 7.349, de 12 de julho de 1998. Autoriza o Poder Executivo a instituir a Fundação Luís Eduardo Magalhães – Centro de Modernização e Desenvolvimento da Administração Pública e dá outras providências. **Diário Oficial do Estado da Bahia**, Salvador, BA, 12 jul. 1998.

_____. Secretaria da Administração. **O processo de modernização do Estado da Bahia: os avanços de uma década 1991 – 2001**. Salvador: Secretaria da Administração: Escola de Administração da UFBA, 2002.

BAÊTA, Adelaide Maria Coelho; CHAGNAZAROFF, Ivan Beck; GUIMARÃES, Tadeu Barreto. O desafio da estratégia de parcerias para a inovação tecnológica: o caso da incubadora da Fundação Biominas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 1, p. 121-133, jan./fev. 1999.

BARZELAY, Michael. **Breaking through bureaucracy: a new vision for managing in government**. Berkeley: University of California Press, 1992.

_____. **The new public management: improving research and policy dialogue.** Berkeley: University of California Press, 2001. 219p. (The Aaron Wildavsky Forum for public policy, 3).

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo, Sociedade:** por uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BORGES, André. Ética burocrática, mercado e ideologia administrativa: contradições da resposta conservadora à crise de caráter do Estado. **Dados – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 1, p.119-151, 2000.

BRADFORD, Collin. **Redefining the State in Latin America.** Paris: OCDE, 1994.

BRASIL. Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado. Brasília, Presidência da República, Câmara da Reforma do Aparelho do Estado, 1995.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, ano 47, v. 120, n. 1, p. 7-40, jan./abr. 1996.

_____. Uma reforma gerencial de la administración pública em Brasil. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 9, p. 61-101, out. 1997.

_____. Um novo Estado para a América Latina. **Novos Estudos CEBRAP**, n. 50, p. 91-98, mar. 1998.

_____. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: ____; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial.** 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998. p. 21-38.

BURKI, S. J.; PERRY, G.E. **Beyond the Washington Consensus: institutions matter.** Washington, D.C.: World Bank, 1998.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. Tradução Roneide Venancio Majer. 2.ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. 620p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 1).

_____. **O poder da identidade**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1999. 532p. (A era da informação: economia, sociedade e cultura, v. 2).

_____. **Hacia el Estado Red? Globalizacion economica e instituciones politicas en la era de la informacion**. Trabalho apresentado no Seminário sobre “Sociedade e Reforma do Estado”, Mare, 1998. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/CASTELLS.PDF Acesso em: 18 julho 2002.

CMMAD – Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Relatório**: “Nosso futuro comum”. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1988.

CLAISSE, A.; MEININGER, M.C. **Les politiques de modernisation administrative: constat et projet**. Bruxelles: IISA, 1999.

CASSIOLATO, José Eduardo.; LASTRES, Helena M. M. (Org.). **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no mercosul**. Brasília: IBICT/MCT, 1999.

CASTOR, B. V. J.; FRANÇA, C. F. **Administração Pública no Brasil: exaustão e revigoramento do modelo**. [S.I.: s.n., 19--?]. Mimeografado.

COUTINHO, Marcelo James Vasconcelos. Administração pública voltada para o cidadão: quadro teórico-conceitual. . **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 3, p. 41-72, jul./set. 2000.

CRAPA, Fritjof. **A Teia da Vida: uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1997. 256p.

_____. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. Tradução Marcelo Brandão Cippola. São Paulo: Cultrix, 2002. 296p.

CROZIER, Michel. La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 7, p. 7-18, jan. 1997.

_____. **État modeste, état moderne: stratégies pour un autre changement**. 2.ed. Paris: Fayard, 1987.

DELLA GIUSTINA, Osvaldo. Fundação Pública ou Privada: Natureza Jurídica – Autonomia e Legislação. **Revista Fundações**. Porto Alegre: Fundação Irmão José Otão, ano VI, n. 6, 2000.

DINIZ, Eli. Em busca de um novo paradigma: a reforma do Estado no Brasil dos anos 90. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.10 n. 4, out./dez. 1996.

_____. Globalização, ajuste e reforma do estado: um balanço da literatura recente. **Revista Brasileira de Informação em Ciências Sociais**, n. 45, 1998.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Das Fundações Públicas**. Revista de Informação Legislativa. N.26. n.101, 1989.

_____. As novas regras para os servidores públicos. **Cadernos Fundap**, n. 22 p. 27-39, 2001.

DOWNS, Anthony. **Inside bureaucracy**. Boston: Brown and Company, 1967.

DRAIBE, Sonia.; WILNÊS, H. Crise e Gestão da Crise: um balanço da literatura internacional. **RBCS**, n. 6, fev. 1988.

DUARTE Jr., João Francisco. **Itinerário de uma crise: a modernidade**. Curitiba: Ed. da UFPR, 1997.

DRUCKER, Peter. **As novas realidades**. 3.ed. São Paulo: Pioneira, 1993.

ECHEBARRÍA, K.; LOSADA, C. **Institucions i mètodes per millorar el funcionament de l'administració pública**. Barcelona: Generalitat de Catalunya, Comitè Assessor per a l'estudi de l'organització de l'Administració, 1993.

EISENHARDT, Kathleen M. **Agency theory: an assessment and review**. 1995. Disponível em: <http://www.stanford.edu>. Acesso em: 20 maio 2002.

EVANS, Peter. Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **World Development**. Great Britain: Elsevier Science, v.24, n.6, 1996, pp. 1119-1132.

FARAH, Marta Ferreira Santos. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 119-144, jan./fev. 2001.

FLEURY, Sonia. **Reforma del estado**. Washington: Banco Interamerica de Desarrollo – BID / Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, 2000.

_____. **Governabilidad democrática en América Latina**. Washington: Banco Interamerica de Desarrollo – BID / Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, 2000.

_____. **O desafio da gestão de redes de políticas**. Washington: Banco Interamerica de Desarrollo – BID / Instituto Interamericano para el Desarrollo Social – INDES, 2002.

FREEMAN, Chris. Innovation systems: city-state, national, continental and sub-national. In: CASSIOLATO, José Eduardo.; LASTRES, Helena M. M. (Org.). **Globalização e inovação localizada: experiências de sistemas locais no mercosul**. Brasília: IBICT/MCT, 1999.

_____. Formal scientific and technical institutions in the national system of innovation. In: LUNDVALL, Bengt-Ake. (Ed.). **National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactive learning**. London: Pinter Publishers, 1992.

FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Relatório de Atividades**. Salvador: FLEM, 1999.

_____. _____. Salvador: FLEM, 2000.

_____. _____. Salvador: FLEM, 2001.

GAETANI, Francisco. A reformam do Estado no contexto latino-americano: comentários sobre alguns impasses e possíveis desdobramentos. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 2, p. 85-104, abr./jun. 1998.

GARRETÓN, Manuel Antônio. New State-Society Relations in Latin American. In: BRADFORD, Collin. (Ed.). **Redefining the State in Latin America**. Paris: OCDE, 1994.

GUERREIRO RAMOS, Alberto. **Administração e contexto brasileiro**: esboço de uma teoria geral de administração. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1983.

_____. **A Nova Ciência das Organizações**. Rio de Janeiro: FGV, 1981.

HABERMAS, Jürgen. Técnica e ciência enquanto ideologia. In: **TEXTOS ESCOLHIDOS de Benjamin, Horkheimer, Adorno e Habermas**. 2.ed. São Paulo: Abril Cultural, 1981. (Coleção Os Pensadores).

_____. Nos limites do Estado. **Folha de São Paulo**, São Paulo, 18 jul. 1999.

HESSE, J. J. (Ed.). **The european yearbook on comparative government in public administration**, Oxford: Oxford University Press. 1995.

HILLMAN, Karl-Heinz. **Dicionário Enciclopédico de Sociologia**. Barcelona, Empresa Editorial Herder, 2001.

HOOD, Christopher. “Emerging issues in public administration”, **Public Administration**, v. 73, n. 1, 1995.

HORTALE, V. A.; DUPRAT, P. O contrato de gestão na reforma do subsistema hospitalar francês: contribuição à discussão sobre a descentralização dos serviços de saúde no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 33, n. 2, p. 7-22, mar./abr. 1999.

HUNTINGTON, Samuel. **The United States**, in: M. CROZIER, S. HUNTINGTON e J.WATANUKI, **The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission**. New York, New York University Press, 1975.

INOJOSA, Rose Marie. Intersetorialidade e a configuração de um novo paradigma organizacional. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 2, p. 35-4, mar./abr. 1998.

JENSEN, Michael. **Self interest, altruism, incentives, and agency theory**. 1994. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers>. Acesso em: 20 maio 2002.

JOHNSON, Björn. Institutional learning. In: LUNDVALL, Bengt-Ake. **National systems of innovation: towards a theory of innovation and interactiva learning**. London: Pinter Publishers, 1992.

KAUFMAN, Robert. R. A política da reforma do Estado: um exame de abordagens teóricas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n.1, p. 43-69, jan./mar. 1998.

KAUL, Mohan. **Management reforms in government**. Brussel: International Institute of Administrative Science, 2000. ISBN 92-9056-109-1.

KLIKSBERG, Bernardo. (Org.). **El Rediseño del Estado: uma perspectiva internacional**. México: Inap/Fondo de Cultura Economica, 1994.

_____. Uma gerencia pública para os novos tempos. **Revista do Serviço Público**, Brasília: ano 45, v. 118, n. 1, p. 119-142, jan./jul. 1994.

KOOIMAN, J. (1993) Findings, speculations and recommendations. In: _____. **Modern governance: New Government – Society Interactions**. London: Sage, 1993.

LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. 2.ed. São Paulo: Atlats, 1991.

_____; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 3. ed. São Paulo: Atlats, 1991.

LECHNER, Norbert. Tres formas de coordinación social. **Revista de la Cepal**, n. 61, abr. 1997.

LEPORACE, Maria Márcia. Parcerias na execução de atividades do governo federal: o programa ano 2000. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.51, n. 4, p. 99-129, out./dez. 2000.

LIND, Michael. The Catalytic State. **The National Interest**, 1992.

LOEFFLER, Elke. **L'affectation des responsabilités dans les partenariats entre niveaux d'administration**. Paris: Service de la gestion publique, comité de la gestion publique / PUMA/RD / OCDE, 2000. Disponível em: <<http://www.ocde.org/puma>>. Acesso em: 10 jan. 2002.

LOIOLA, Elisabeth e MOURA, Suzana. Análise de redes: uma contribuição aos estudos organizacionais. In: FISCHER, Tânia (org.) **Gestão contemporânea: cidades estratégicas e organizações locais**. Rio de Janeiro, FGV, 1997, p. 53-68.

LOSADA I MARADON, Carlos. (Ed.). **De burócratas a gerentes?** Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. 447p.

LUNDVALL, Bengt-Ake. Introduction. In: _____. (Ed.). **National Systems of Innovation: towards a theory of innovation and interactive learning**. London: Pinter Publishers, 1992.

MITCHELL, R.; AGLE, B.; WOOD, D. Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts, **Academy of Management Review**, v. 22, n. 4, p.853-886, 1997.

MACHADO, Geraldo e QUEIROZ, Vera. Inserção de um Agente Catalisador de Inovação para a Modernização do Serviço Público – O Caso da Fundação Luís Eduardo Magalhães – Bahia. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 7., 2002, Lisboa. **Anais...** Lisboa: CLAD, 2002.

MAYNTZ, Renate. New challenges to governance theory. **Jean Monet Chair Paper RSC**, n. 50, 1998. Disponível em: <http://www.iue.it/rsc/mayntz.htm> Acesso em: 10 Mar. 2002.

_____. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 21. p. 7-22, oct. 2001.

MAJONE, Giandomenico. Do Estado positivo ao Estado regulador: causas e consequências de mudanças no modo de governança. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 50, n.1, p. 5-36, jan./mar. 1999.

MARTINS, Humberto Falcão. Burocracia e a revolução gerencial: a persistência da dicotomia entre política e administração. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v.48, n.1, p. 43-79, jan./abr. 1997.

MEMORANDO de Entendimentos entre o Governo da República Federativa do Brasil e a Organização das Nações Unidas para apoio a atividades de cooperação e intercâmbio em Administração Pública. Celebrado em: 6 jul. 2001.

MEMORANDUM de Intenções entre o Governo do Estado da Bahia e o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas. Celebrado em: 24 mar. 1998.

MOKATE, Karen. **Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad**: que queremos decir? Washington: BID / Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - INDES, 1998.

NISKANEN, William. A Reflection on Bureaucracy and Representative Government. In: BALIS, A.; DION, S. (Ed.). **The Budget Maximizing Bureaucrat**: appraisals and evidence. Pittsburg: University of Pittsburg Press, 1991.

NORTH, Douglas. **Institutions, Institutional Change, and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

ODONNELL, Guillermo. Some reflections on redefining the role of the state. In: BRADFORD, Collin. (Ed.). **Redefining the State in Latin America**. Paris: OCDE, 1994.

ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT. **The Oslo manual**: proposed guidelines for collecting and interpreting technological innovation data. Paris: OCDE, 1997.

OSLAK, Oscar. El estado transversal. **Revista Encrucijadas**, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, v. 1, n. 6, 2001.

OSBORN, David.; GAEBLER, Ted. **Reiventando o Governo**: como o espírito empreendedor está transformando o setor público. Brasília: 10. ed. MH Comunicação, 1998. 436p.

PAES, José Eduardo Sabo. **Fundações e entidades de interesse social**: aspectos jurídicos, administrativos, contábeis e tributários. 2. ed. rev., atual. e ampl. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

PASQUINO, G. Governabilidade. In: BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Ed. UNB, 1999. v. 1.

PASTORI, G. Administração Pública. In: BOBBIO; MATTEUCI; PASQUINO. **Dicionário de política**. 12. ed. Brasília: Ed. UNB, 1999. v.1.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. **Governance for Sustainable Human Development. Policy Document**. New York: UNDP, 1997.

PORTER, Michael. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1993.

PRATS I CATALÁ, Joan. “Governabilidade Democrática na América Latina no final do século XX”. In: BRESSER PEREIRA, L. C.; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 2.ed. Rio de Janeiro: FGV, 1998. 314p.

_____. Servicio Civil y Governabilidad Democrática: Fundamentos institucionales del sistema de merito y regimenes juridicos y gerenciales requeridos para su eficiencia. In: LOSADA I MARADON, Carlos. (Ed.). **De burócratas a gerentes?** Las ciencias de la gestión

aplicadas a la administración del Estado. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1999. 1999. p.251-289.

_____.Gobernabilidad Democrática para el Desarrollo Humano: marco conceptual y analítico. In: **Diagnóstico Institucional de la República del Paraguay**. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya, 2002.

PRZESWORSK Adam, **On the Design of the State: a principal-agent perspective**". Brasília, Mare/BID/ONU. Trabalho apresentado no Seminário Internacional: Reforma do Estado na América Latina e Caribe, 1996.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna**. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2000.

RAMIÓ, Carles Matas. Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado e cultura institucional. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 21, p. 75-116, oct. 2001.

RAMOS, Marcelo de Matos. Contratos de gestão: instrumentos de ligação entre os setores do aparelho de Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 48, n. 2, p. 81-100, maio/ago. 1997.

RESENDE, Tomás de Aquino. **Novo Manual de Fundações**. Belo Horizonte: Inédita, 1997.

ROESCH, Sylvia M. A. Estudo de caso em administração. In: **Projetos de estágio e de pesquisa em administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertações e estudos de caso**. São Paulo: Atlas, 1999.

ROUANET, Paulo Sérgio. **Mal-estar na modernidade**. 2.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1993.

_____.; MAFFESOLI, Michel. **Moderno x pós-moderno**. Rio de Janeiro: UERJ / Departamento Cultural, 1994.

ROSENAU, P. M. **Post-modernism and the social sciences: insights, inroads, and intrusions.** Princenton: Princenton University Press, 1992.

RUESCHEMEYER, Dietrich,; EVANS, Peter B. The State and Economic Transformation: toward na analysis of the conditions underlying effective intervention. In:____; SKOCPOL, T. (Org.) Bringing the State Back in. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. p. 45-77.

SALGADO, Ignacio Pérez. El papel de la cooperación técnica internacional en el proceso de modernización del Estado y de la gestión pública. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 8, jul. 1997.

SERNA, Miquel Salvador. El papel de las instituciones en la gestión de las administraciones públicas. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, Caracas, n. 20, p. 73-108, jun. 2001.

SAMPAIO, H.; RODRIGUES, L. **Construção e dinâmica da parceria nos programas do Conselho Comunidade Solidária:** Relatório de pesquisa. [S.l. : s.n.], 1999. Mimeografado.

SANTOS, A. C. de A.; FERRUGEM, I. V. Subsídios relativos à introdução da dimensão social da sustentabilidade nos projetos do componente gestão integrada de ativos ambientais. Brasília: MMA/BIRD, 1999. (Programa Nacional de Meio Ambiente).

SANTOS, Boaventura de Sousa 1998. A Reinvação Solidária e Participativa do Estado. Trabalho apresentado no Seminário sobre “Sociedade e Reforma do Estado”, Mare, 1998. Disponível em: http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/seges/publicacoes/reforma/seminario/Boaventura.PDF. Acesso em: 18 julho 2002.

SCHUMPETER, Joseph A. **Teoria do desenvolvimento econômico.** São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).

_____. A resposta criativa em história econômica. In:____. **Ensaio:** empresários, inovação, ciclos de negócios e evolução do capitalismo. Oeiras: Celta Editora, 1996.

_____. A instabilidade do capitalismo. In:____. **Ensaio:** empresários, inovação, ciclos de negócios e evolução do capitalismo. Oeiras: Celta Editora, 1996.

SOMMERMANN, Karl-Peter. Accountability management of intergovernmental partnership
In: **A legal perspective**. Paris: OCDE, 1999. Disponível em: <http://www.oecd.org/puma/>.
Acesso em: fev. 2000.

SOUZA, Celina.; CARVALHO, Inaiá. Reforma do Estado, descentralização e desigualdades.
Lua Nova, n.48, 1990.

_____. A nova gestão pública. In: FUNDAÇÃO LUÍS EDUARDO MAGALHÃES. **Gestão pública: desafios e perspectivas**. Salvador: FLEM, 2001. (Cadernos FLEM, 1).

TIMSIT, G.; CLAISSE, A.; ELLOUBET-FRIER, N. **Les administrations qui changent: innovations techniques ou nouvelles logiques?** Paris: Presses Universitaires de France, 1996.

TOMASSINI, L. **Estado, gobernabilidad y desarrollo**. Washington: BID, 1993. (Serie de Monografias del Banco Interamericano de Desarrollo, 9).

TOURAINÉ, Alain. From the mobilising state to democratic politics. In: BRADFORD, Collin (Ed.). **Redefining the State in Latin America**. Paris: OCDE, 1994.

VASCONCELOS, Carlos. **O modo de funcionamento da Fundação Luís Eduardo Magalhães: delineamentos de sua organização**. Salvador: FLEM, 1999. Mimeografado.

VIGNOLO, Carlos. Sociotecnologia: construção do capital social para o terceiro milênio. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DO CLAD SOBRE REFORMA DO ESTADO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, 6., 2001, Buenos Aires. **Anais...** Buenos Aires: CLAD, 2001.

_____. Gestión pública en la era de la gestión: modernización para la post-modernidade. **Revista de Ciencia Política**, Santiago, v.9, n. 1-2. 1993.

WORLD BANK. **Governance and Development: issues and constraints**. Washington: The World Bank, 1992.

WOLFF, Simone. **Legislação ambiental brasileira:** grau de adequação à convenção sobre diversidade biológica. Brasília: MMA, 2000. 88p.

WEBSTER New Riverside Dictionary. New York: Houghton Mifflin Company. 1998.

ANEXOS

- Anexo A – Questionário “Conhecendo a Atuação da FLEM”;
- Anexo B – Mensagem enviada com o questionário;
- Anexo C – Resultados dos testes estatísticos;
- Anexo D – Demonstrativo das Ações de Capacitação Realizadas com o Apoio Técnico e/ou operacional da FLEM – Exercício de 1999;
- Anexo E - Demonstrativo das Ações de Capacitação Realizadas com o Apoio Técnico e/ou operacional da FLEM – Exercício de 2000;
- Anexo F - Demonstrativo das Ações de Capacitação Realizadas com o Apoio Técnico e/ou operacional da FLEM – Exercício de 2001;
- Anexo G – Demonstrativo das Ações de Construção de Consenso – Exercício de 1999;
- Anexo H – Demonstrativo das Ações de Construção de Consenso – Exercício de 2000;
- Anexo I – Demonstrativo das Ações de Construção de Consenso – Exercício de 2001;
- Anexo J – Planilha consolidada dos indicadores quantitativos.

ANEXO A - Questionário “Conhecendo a Atuação da FLEM”

| Minha relação com a FLEM me ajudou a | | Totalmente de acordo 1 | Parcialmente de acordo 2 | Parcialmente em desacordo 3 | Totalmente em Desacordo 4 | Não Sei/Não se aplica 5 |
|---|---|---------------------------|-----------------------------|--------------------------------|------------------------------|----------------------------|
| 1 | Desenvolver habilidades favoráveis à inovação. | 30,2% | 36,0% | 8,7% | 5,4% | 19,8% |
| 2 | Adquirir conhecimentos sobre ferramentas e metodologias modernas que podem ser aplicadas no âmbito do meu trabalho. | 40,1% | 31,8% | 6,6% | 5,4% | 16,1% |
| 3 | Conhecer experiência inovadora. | 48,8% | 30,6% | 5,8% | 3,3% | 11,6% |
| 4 | Analisar experiências estrangeiras relevantes. | 23,1% | 38,4% | 10,3% | 5,8% | 22,3% |
| 5 | Desenvolver melhor um projeto ou idéia. | 27,7% | 37,6% | 10,3% | 5,8% | 18,6% |
| 6 | Implementar um projeto ou ação. | 22,7% | 39,7% | 9,9% | 5,8% | 21,9% |
| 7 | Dar agilidade aos meus projetos /ações. | 20,7% | 34,7% | 12,4% | 8,3% | 24% |
| 8 | Criar redes de relacionamento. | 44,6% | 29,8% | 6,2% | 4,5% | 14,9% |
| 9 | Melhorar o diálogo da minha organização com outras organizações. | 26,9% | 31,4% | 10,7% | 7,9% | 23,1% |
| 10 | Beneficiar-me de intercâmbio de idéias e de conhecimentos entre diversos profissionais. | 51,7% | 26% | 6,2% | 3,7% | 12,4% |
| 11 | Contatar especialistas na minha área de atuação. | 28,1% | 31,8% | 12% | 7,4% | 20,7% |
| 12 | Aumentar o meu nível de consciência quanto ao imperativo de se trabalhar de maneira coordenada, articulada, em parceria. | 38,8% | 33,1% | 5,4% | 5,8% | 16,9% |
| 13 | Aumentar o meu entendimento sobre outras abordagens na Administração Pública. | 42,1% | 31% | 7,9% | 5% | 14% |
| 14 | Criar a vontade de gerar mudanças no meu ambiente de trabalho. | 31,8% | 36,8% | 9,1% | 4,5% | 17,8% |
| 15 | Avançar na conformação de uma visão de conjunto estruturada e consistente sobre as problemáticas da Administração Pública | 26% | 41,3% | 6,6% | 5,8% | 20,2% |
| 16 | Adquirir novos marcos interpretativos que melhoraram minha ação cotidiana. | 27,7% | 35,1% | 8,7% | 7,4% | 21,1% |
| 17 | Contextualizar as tendências atuais dos principais fenômenos e dinâmicas que incidem sobre o meu trabalho. | 31,4% | 33,9% | 11,2% | 3,7% | 19,8% |
| 18 | Estimular minha motivação em relação à inovação. | 32,6% | 37,2% | 4,1% | 4,5% | 21,5% |
| 19 | Cristalizar novos valores como ética, transparência, responsabilização etc. | 32,6% | 31% | 8,7% | 6,2% | 21,5% |

ANEXO B

Mensagem Enviada com o Questionário “Conhecendo a Atuação da FLEM”

Caro integrante da rede de usuários da FLEM:

Objetivando conhecer melhor a atuação da FLEM (estudo de caso para dissertação de mestrado UFBA), agradeço a sua colaboração no preenchimento do questionário disponível no link da Internet: <http://200.223.114.83/Questionario.htm>

Trata-se de algumas perguntas do tipo múltipla escolha em que o respondente não será identificado.

A sua opinião será de grande valia para uma reflexão sobre o papel que a FLEM vem desempenhando nesses seus 4 anos de existência.

Cordialmente,

Monique Badaró Campos

ANEXO C - Resultados dos Testes Estatísticos

| Minha relação com a FLEM me ajudou a | | Afirmativas Negativas | $fc=(fo1+fo2)*p$ p=0,70 p=0,30 | $(fo-fc -\frac{1}{2})^2/fc$ | $\Sigma(fo-fc -\frac{1}{2})^2/fc$ |
|---|--|--------------------------|--------------------------------------|------------------------------|------------------------------------|
| 1 | Desenvolver habilidades favoráveis à inovação. | 160 | 135,8 | 4,136156 | 13,78719 |
| | | 34 | 58,2 | 9,651031 | |
| 2 | Adquirir conhecimentos sobre ferramentas e metodologias modernas que podem ser aplicadas no âmbito do meu trabalho. | 174 | 145,6 | 4,136156 | 21,48247 |
| | | 29 | 62,4 | 17,34631 | |
| 3 | Conhecer experiência inovadora. | 192 | 149,8 | 4,136156 | 31,22167 |
| | | 22 | 64,2 | 27,08551 | |
| 4 | Analisar experiências estrangeiras relevantes. | 149 | 131,6 | 9,651031 | 14,71504 |
| | | 39 | 56,4 | 5,064007 | |
| 5 | Desenvolver melhor um projeto ou idéia. | 158 | 137,9 | 5,064007 | 11,56418 |
| | | 39 | 59,1 | 6,500169 | |
| 6 | Implementar um projeto ou ação. | 151 | 132,3 | 6,500169 | 12,34214 |
| | | 38 | 56,7 | 5,841975 | |
| 7 | Dar agilidade aos meus projetos /ações. | 134 | 128,8 | 5,841975 | 6,242156 |
| | | 50 | 55,2 | 0,400181 | |
| 8 | Criar redes de relacionamento. | 180 | 144,2 | 0,40018116 | 20,5634498 |
| | | 26 | 61,8 | 20,1632686 | |
| 9 | Melhorar o diálogo da minha organização com outras organizações. | 141 | 130,2 | 8,64140083 | 10,5426553 |
| | | 45 | 55,8 | 1,90125448 | |
| 10 | Beneficiar-me de intercâmbio de idéias e de conhecimentos entre diversos profissionais. | 188 | 148,4 | 0,81482335 | 24,8527164 |
| | | 24 | 63,6 | 24,0378931 | |
| 11 | Contatar especialistas na minha área de atuação. | 145 | 134,4 | 10,3019542 | 12,0729611 |
| | | 47 | 57,6 | 1,77100694 | |
| 12 | Aumentar o meu nível de consciência quanto ao imperativo de se trabalhar de maneira coordenada, articulada, em parceria. | 174 | 140,7 | 0,75900298 | 18,6004623 |
| | | 27 | 60,3 | 17,8414594 | |
| 13 | Aumentar o meu entendimento sobre outras abordagens na Administração Pública | 177 | 145,6 | 4,13615611 | 19,4375984 |
| | | 31 | 62,4 | 15,3014423 | |
| 14 | Criar a vontade de gerar mudanças no meu ambiente de trabalho. | 166 | 139,3 | 6,55776099 | 18,0559184 |
| | | 33 | 59,7 | 11,4981575 | |
| 15 | Avançar na conformação de uma visão de conjunto estruturada e consistente sobre as problemáticas da Administração Pública. | 163 | 135,1 | 6,55776099 | 19,5242549 |
| | | 30 | 57,9 | 12,966494 | |
| 16 | Adquirir novos marcos interpretativos que melhoraram minha ação cotidiana. | 152 | 133,7 | 15,3014423 | 20,8309362 |
| | | 39 | 57,3 | 5,52949389 | |

| | | | | | |
|-----------|--|-----|-------|------------|------------|
| 17 | Contextualizar as tendências atuais dos principais fenômenos e dinâmicas que incidem sobre o meu trabalho. | 158 | 137,2 | 5,52949389 | 12,5378272 |
| | | 38 | 58,8 | 7,00833333 | |
| 18 | Estimular minha motivação em relação à inovação. | 169 | 133 | 7,00833333 | 29,1179825 |
| | | 21 | 57 | 22,1096491 | |
| 19 | Cristalizar novos valores como ética, transparência, responsabilização etc | 154 | 133 | 22,1096491 | 29,4824561 |
| | | 36 | 57 | 7,37280702 | |

ANEXO D

Demonstrativo das Ações de Capacitação Realizadas com o Apoio Técnico e/ou Operacional da FLEM – Exercício de 1999

**Demonstrativo das Ações de Capacitação Realizadas com o Apoio Técnico e/ou Operacional
da Fundação Luís Eduardo Magalhães – Exercício de 1999**

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|---|--|---|--|
| 01. | Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI | SEC / FLEM | Técnicos de nível superior, professores e alunos da rede pública estadual, público externo, técnicos das Secretarias de Estado, | 19.503 |
| 02. | Capacitação de Recursos Humanos para Implementação da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Local – FAZ CIDADÃO | SEPLANTEC / FLEM | Líderes comunitários | 1.300 |
| 03. | Programa de Gestão Avançada – APG AMANA KEY | SEFAZ / FLEM | Dirigentes do setor público, da iniciativa privada e do terceiro setor | 120 |
| 04. | Telecurso 2º Grau para Servidores Públicos | SAEB / Fundação Roberto Marinho / TV Futura / FLEM | Servidores públicos | 42 |
| 05. | Curso de Especialização em Inteligência Competitiva | UFBA / SEPLANTEC / CADCT/FLEM | Professores universitários e técnicos do setor público | 22 |
| 06. | III Curso de Especialização em Direito Sanitário | UEFS/SESAB Secretaria de Saúde de Salvador/FLEM | Profissionais da área de saúde | 21 |
| 07. | Workshop Nacional do Empreendedor | FIB / FLEM | Comunidade acadêmica | 300 |
| 08. | Workshop Internacional do Empreendedor | FIB / FLEM | Comunidade acadêmica | 300 |
| 09. | Curso de Introdução à Regulação | SEINFRA/ANP/FLEM | Técnicos do setor público | 43 |

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|---|-------------------------------|--|--|
| 10. | I Workshop de Avaliação de Políticas Públicas do Estado | SEPLANTEC/FLEM | Técnicos do setor público estadual | 350 |
| 11. | Curso de Estratégia de Desenho e Implementação de Avaliação de Políticas Públicas | SEPLANTEC/FLEM | Técnicos da SAEB, da FLEM. | 17 |
| 12. | VIII Colóquio Internacional sobre Poder Local | UFBA/ANPUR/ ANPAD/ISA/FLEM | Professores, pesquisadores e estudantes universitários | 500 |
| | TOTAL GERAL | | | 22.518 |

FONTE: Relatório de Acompanhamento. Assessoria de Qualidade de Gestão – FLEM, 1999.

ANEXO E

Demonstrativo das Ações de Capacitação Realizadas com o Apoio Técnico e/ou Operacional da FLEM – Exercício de 2000

**Demonstrativo das Ações de Capacitação Realizadas com o Apoio Técnico e/ou Operacional
da Fundação Luís Eduardo Magalhães – Exercício de 2000**

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|---|---|--|--|
| 01. | Capacitação de Recursos Humanos para Implementação da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Local – FAZ CIDADÃO | SEPLANTEC/FLEM | Líderes comunitários | 1.700 |
| 02. | Capacitação de Recursos Humanos para Implementação do Gerenciamento por Programa: A Meta É o Cidadão | SEPLANTEC/FLEM | Gerentes de Programas, dirigentes e técnicos do SPE | 1.000 |
| 03. | Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI | SEC/FLEM | Professores e alunos da rede pública estadual, técnicos de Secretarias Estaduais e público externo, empregados da COPENE, servidores da FUNDAC | 79.136 |
| 04. | Capacitação de Recursos Humanos do Projeto de Modernização da Gestão de Recursos Humanos do Estado – PROMORH | SAEB/FLEM | Gestores e técnicos da área de recursos humanos das Secretarias Estaduais | 24 |
| 05. | Carnaval 2000 – Alegria e Segurança | SSP/FLEM | Servidores das polícias civil e militar | 13.000 |
| 06. | Programa de Reestruturação Organizacional do DERBA – Departamento de Infra-estrutura de Transportes da Bahia | DERBA/FLEM | Dirigentes e técnicos do DERBA | 72 |
| 07. | III Curso de Especialização em Direito Sanitário | UEFS/SESAB Secretaria da Saúde de Salvador/FLEM | Profissionais da área de saúde | 21 |
| 08. | Curso de Avaliação de Desempenho Institucional | SAEB/FLEM | Técnicos da SAEB, da SESAB, da SEC e da FLEM | 20 |
| 09. | Telecurso 2º Grau para Servidores Públicos | SAEB/ Fundação Roberto Marinho / TV Futura/ FLEM | Servidores públicos | 42 |
| 10. | Workshop Nacional do Empreendedor 200 | FIB/FLEM | Estudantes e professores universitários | 250 |
| 11. | Capacitação Gerencial de Unidades Municipais da Educação | SEC/FLEM | Prefeitos, Secretários e Assessores Municipais, dirigentes e técnicos do setor público estadual | 135 |

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|--|----------------------------------|---|--|
| 12. | Fortalecimento da Gestão Escolar | SEC/FLEM | Dirigentes escolares | 3.818 |
| 13. | Regularização do Fluxo Escolar de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental | SEC/FLEM | Professores e alunos da rede pública estadual | 29.000 |
| 14. | Regularização do Fluxo Escolar de 5ª a 8ª Séries do Ensino Fundamental | SEC/FLEM | Dirigentes, professores e alunos da rede pública estadual | 53.900 |
| 15. | Programa de Apoio a Melhoria da Gestão Municipal | SEFAZ/ SEPLANTEC/CAR/ FLEM | Prefeitos, Secretários e Assessores Municipais, dirigentes e técnicos do setor público estadual | 1.200 |
| 16. | Programa de Cooperação Técnica com o Tribunal de Contas do Estado da Bahia | TCE/FLEM | Funcionários do TCE | 1.000 |
| 17. | Curso de Metodologia Participativa Aplicada ao Desenvolvimento Local Integrado e Sustentável | EAUFBA/ SEPLANTEC/FLEM | Técnicos do setor público, da FLEM e estudantes do Curso de Mestrado em Administração | 36 |
| | TOTAL GERAL | | | 172.654 |

FONTE: Relatório de Acompanhamento. Assessoria de Qualidade de Gestão – FLEM, 2000

ANEXO F

Demonstrativo das Ações de Capacitação Realizadas com o Apoio Técnico e/ou Operacional da FLEM – Exercício de 2001

**Demonstrativo das Ações de Capacitação Realizadas com o Apoio Técnico e/ou Operacional
da Fundação Luís Eduardo Magalhães – Exercício de 2001**

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|---|--|---|--|
| 01. | Capacitação de Pessoal do Sistema Penitenciário | SJDH/FLEM | Dirigentes e técnicos das unidades prisionais da capital, Agentes Penitenciários da capital | 354 |
| 02. | Capacitação de Recursos Humanos do Projeto de Modernização da Gestão de Recursos Humanos do Estado – PROMORH | SAEB/FLEM | Servidores estaduais, profissionais da área de recursos humanos, em geral, técnicos da Superintendência de Recursos Humanos da SAEB | 1.169 |
| 03. | Capacitação de Recursos Humanos do Projeto de Modernização e Racionalização da Administração Financeira do Estado – PROMAF / PROMOSEFAZ | SEFAZ/FLEM | Técnicos das áreas financeira, contábil e de planejamento econômico da Administração Pública Estadual | 2.112 |
| 04. | Capacitação de Recursos Humanos para Implementação da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Local – FAZ CIDADÃO | SEPLANTEC/FLEM | Líderes comunitários | 1.920 |
| 05. | Capacitação de Recursos Humanos para Implementação do Gerenciamento por Programa: A Meta É o Cidadão | SEPLANTEC/FLEM | Gerentes de Programas e outros gestores públicos | 480 |
| 06. | Capacitação Gerencial de Unidades Municipais da Educação | SEC/FLEM | Prefeitos e Secretários Municipais da Educação | 520 |
| 07. | Fortalecimento da Gestão Escolar | SEC/FLEM | Secretários Escolares, Dirigentes Escolares | 6.500 |
| 08. | Implementação do Plano de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Administração Pública Estadual | SAEB/SESAC/FLEM | Servidores do SAC, servidores públicos estaduais e estagiários das diversas Secretarias e Entidades Estaduais | 2.970 |
| 09. | III Curso de Especialização em Direito Sanitário | UEFS/SESAB/ Secretaria de Saúde do Município de Salvador/FLEM | Profissionais da área de saúde | 21 |

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|--|------------------------------|--|--|
| 10. | Implementação do Plano de Qualificação Profissional | SETRAS/SAEB/SESAC/FLEM | Servidores públicos estaduais, servidores municipais e da comunidade em geral | 5.061 |
| 11. | Programa de Apoio à Melhoria da Gestão Municipal | SEFAZ/SEPLANTEC/CAR/FLEM | Servidores municipais | 800 |
| 12. | Programa de Apoio ao Terceiro Setor | FLEM | Técnicos e dirigentes do setor público, do setor privado e do terceiro setor | 500 |
| 13. | Programa de Cooperação Técnica com o Tribunal de Contas do Estado da Bahia | TEC/FLEM | Funcionários do TCE | 210 |
| 14. | Programa de Enriquecimento Instrumental – PEI | SEC/FLEM | Professores da rede pública estadual, alunos da rede pública estadual, público externo, colaboradores da FLEM, público externo, empregados da COPENE, servidores da FUNDAC, adolescentes assistidos pela FUNDAC | 138.022 |
| 15. | Regularização do Fluxo Escolar de 1ª a 4ª séries do Ensino Fundamental | SEC/FLEM | Supervisores e docentes que atuaram nas Classes de Regularização (Preparatórias e Aceleradas); alunos da rede pública estadual; Professores Multiplicadores; Líderes de Área, Líderes Locais e Professores; Líderes Locais | 77.706 |
| 16. | Regularização do Fluxo Escolar de 5ª a 8ª séries do Ensino Fundamental | SEC/FLEM | Professores e alunos da rede pública, líderes locais | 119.540 |
| 17. | Programa Estadual de Logística de Transportes | SEINFRA/FLEM | Autoridades, técnicos e gestores públicos | 120 |
| 18. | Programa de Reestruturação Organizacional do DERBA – Departamento de Infra-Estrutura de Transportes da Bahia | DERBA/FLEM | Dirigentes da SEINFRA e do DERBA | 25 |
| 19. | Programa de Apoio à Modernização da Área de Segurança Pública | SSP/FLEM | Autoridades do governo Estadual e dirigentes da área de segurança pública | 55 |
| 20. | Capacitação de Líderes Comunitários para Implantação do Programa de Desenvolvimento Local SEBRAE/Xingó | SEBRAE-BA./FLEM | Líderes comunitários | 160 |

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|---|------------------------------|---|--|
| 21. | FAZ UNIVERSITÁRIO – Programa Estadual de Incentivo à Formação Universitária | SEC / SEFAZ / FLEM | Estudantes do ensino médio | 20.000 |
| 22. | Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia Solidária no Estado da Bahia | SEBRAE-BA./FLEM | Professores universitários e técnicos dos setores público e privado | 40 |
| 23. | I Curso de Elaboração de Projetos e Captação de Recursos | FUNCEB/FLEM | Dirigentes e técnicos da FUNCEB | 27 |
| 24. | I Workshop de Captação de Recursos – Let Rouanet | FUNCEB/FLEM | Dirigentes e técnicos da FUNCEB | 11 |
| | TOTAL GERAL | | | 378.323 |

FONTE: Relatório de Acompanhamento. Assessoria de Qualidade de Gestão – FLEM, 2001

ANEXO G

Demonstrativo das Ações de Construção de Consenso – Exercício de 1999

Demonstrativo das Ações de Tentativa de Construção de Consenso – Exercício de 1999

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|--|--|---|--|
| 01. | Seminário Construindo a Vantagem Competitiva da Bahia | SEPLANTEC / FLEM | Autoridades, dirigentes dos setores público federal, estadual e municipal, lideranças empresariais, acadêmicos, representantes da imprensa, de organismos de cooperação multilateral e de instituições de fomento | 160 |
| 02. | Café da Manhã com Empresários | IMIC / ACB / FLEM | Dirigentes do setor público, da iniciativa privada e do terceiro setor, | 1.150 |
| 03. | Palestras Abertas do Curso de Especialização em Inteligência Competitiva | UFBA SEPLANTEC/ CADCT/ FLEM | Professores universitários e técnicos do setor público | 400 |
| 04. | Seminário Internacional Os Caminhos da Reforma do Estado | UFBA/ SEPLANTEC/ CADCT/FLEM | Comunidade acadêmica e técnicos do setor público estadual | 100 |
| 05. | I Encontro África – Brasil de Ergonomia / V Congresso Latino-americano de Ergonomia / IX Congresso Brasileiro de Ergonomia / III Seminário de Ergonomia na Bahia | ABERGO/ SICM/ Liceu de Artes e Ofícios da Bahia/ FLEM | Profissionais de nível superior dos setores público e privado | 360 |
| 06. | I Encontro Nacional de Responsabilidade Social | ABRH/ SEPLANTEC/ CADCT/FAPEX FIEB/ Fundação Odebrecht/ FLEM | Dirigentes e técnicos do setor público e privado e de organizações não governamentais | 165 |
| 07. | XI Encontro Internacional do Centro de Pesquisas e Tecnologia da Universidade Paulista – UNIP / Objeto – Educação de Superdotados | SEC/UNIP/Objetivo FLEM | Técnicos e professores da rede estadual de ensino, de organizações privadas e do terceiro setor, professores universitários e especialistas da área | 300 |
| 08. | I Encontro Nacional de Economia da Saúde | UFBA/ISC/FCE/ SESAB/IPEA/FLEM | Comunidade acadêmica e profissionais do setor público | 105 |
| 09. | Conferência Medindo o Desempenho do Governo | SEFAZ/FLEM | Gestores e técnicos da SEFAZ | 360 |

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|---|------------------------------|--|--|
| 10. | Seminário Participação Cidadã e o Novo Estilo WEB de Governo | IBAP/FLEM | Técnicos do setor público | 500 |
| 11. | Fórum Internacional dos Conselhos Estaduais de Educação – XIII Reunião Plenária | SEC/FLEM | Membros de Conselhos Estaduais de Educação e especialistas em Educação | 160 |
| 12. | Palestra sobre O Papel do Brasil no Desenvolvimento Sustentável Global | SEPLANTEC/UMA/ FLEM | Técnicos do setor público e comunidade acadêmica | 200 |
| 13. | Ciclo de Reuniões sobre o Planejamento Estratégico de Governo 1999-2002 | SEGOV/FLEM | Dirigentes e técnicos do setor público estadual. | 4.500 |
| 14. | Fórum de Reflexão: A Fundação Luís Eduardo Magalhães Construindo o Futuro Palestras (6 eventos) | FLEM | Técnicos do setor público | 300 |
| | TOTAL GERAL | | | 8.760 |

FONTE: Relatório de Acompanhamento. Assessoria de Qualidade de Gestão – FLEM, 1999.

ANEXO H

Demonstrativo das Ações de Construção de Consenso – Exercício de 2000

Demonstrativo das Ações de Tentativa de Construção de Consenso – Exercício de 2000

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|---|---|---|--|
| 01. | Capacitação de Recursos Humanos para Implementação da Estratégia Integrada de Desenvolvimento Local – FAZ CIDADÃO | SEPLANTEC/FLEM | Líderes comunitários | 1.700 |
| 02. | Capacitação de Recursos Humanos para Implementação do Gerenciamento por Programa: A Meta É o Cidadão | SEPLANTEC/FLEM | Gerentes de Programas, dirigentes e técnicos do SPE | 1.000 |
| 03. | Seminários de Alinhamentos de Metas e Compromissos Organizacionais | TCE/SEC/SAEB/FUNCEB/FLEM | Dirigentes e técnicos do TCE, da SEC, da SAEB, da FUNCEB e da FLEM | 902 |
| 04. | Série de Jornadas 2000 – Políticas Sociais: Instrumentos de Justiça Social | Fundação Konrad Adenauer/ IPEA/ SEPLANTEC/UFBA/FLEM | Professores e estudantes universitários, dirigentes e técnicos do setor público, do setor privado e do terceiro setor | 157 |
| 05. | Palestra sobre Desenvolvimento sem Trabalho | UFBA/CETead/FLEM | Estudantes e professores universitários, dirigentes e técnicos do setor público estadual | 1.500 |
| 06. | Workshop Nacional do Empreendedor 2000 | FIB/FLEM | Estudantes e professores universitários | 250 |
| 07. | Encontro sobre Ensino Superior: Desafios para o Novo Século | FLEM | Reitores e Diretores de Universidades e Faculdades | 30 |
| 08. | Teleconferência II Fórum Global Estado Democrático e Governança no Século XXI | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão/FLEM | Dirigentes e técnicos do setor público | 142 |
| 10. | Fórum de Reflexão: A Fundação Luís Eduardo Magalhães Construindo o Futuro (11 eventos) | FLEM | Dirigentes e técnicos do setor público | 1.000 |
| 11. | Programa de Apoio à Melhoria da Gestão Integrada da Tecnologia da Informação no Setor Público Estadual | SAEB/ PRODEB/FLEM | Dirigentes e técnicos do setor público federal, estadual e municipal, do setor privado e de instituições de ensino superior | 464 |

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|---|-----------------------------------|---|--|
| 12. | Jovem e Violência na Cidade de Salvador | UNESCO/ SEPLANTEC/SEI/ FLEM | Dirigentes e técnicos do setor público, privado e do terceiro setor | 35 |
| 13. | Programa de Apoio à Melhoria da Aplicação de Geotecnologias no Setor Público Estadual | SEPLANTEC/FLEM | Gestores e técnicos do setor público e membros da Câmara de Geoprocessamento do COMIN | 560 |
| 14. | Programa de Apoio a Melhoria do Setor Energético | SEINFRA/UNIFACS/ FLEM | Dirigentes e técnicos do setor público, professores e estudantes universitários | 300 |
| | TOTAL GERAL | | | 8.040 |

FONTE: Relatório de Acompanhamento. Assessoria de Qualidade de Gestão – FLEM, 2000

ANEXO I

Demonstrativo das Ações de Construção de Consenso – Exercício de 2001

Demonstrativo das Ações de Tentativa de Construção de Consenso – Exercício de 2001

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|--------------------|--|---|--|--|
| 01. | Fórum de Reflexão: A Fundação Luís Eduardo Magalhães Construindo o Futuro | FLEM | Dirigentes e Técnicos e setor público, de instituições de ensino, de organizações privadas, do terceiro setor e da própria Fundação | 457 |
| 02. | Programa de Apoio à Melhoria da Aplicação de Geotecnologias no Setor Público Estadual | SEPLANTEC/FLEM | Gestores e técnicos estaduais e membros da Câmara de Geoprocessamento do COMIN | 139 |
| 03. | Programa de Apoio à Melhoria da Gestão do Setor Energético do Estado da Bahia | SEINFRA/FLEM | Técnicos do setor público, do setor privado, da instituição de ensino, de organismos internacionais | 831 |
| 04. | Programa de Apoio à Melhoria da Gestão Integrada da Tecnologia da Informação no Setor Público Estadual | SAEB/ PRODEB/FLEM | Técnicos e dirigentes do setor público federal, estadual e municipal, do setor privado nacional e internacional e de instituições de ensino superior | 860 |
| 05. | Programa de Apoio ao Terceiro Setor | FLEM | Técnicos e dirigentes do setor público, do setor privado e do terceiro setor | 500 |
| 06. | Programa de Desenvolvimento do Cluster de Entretenimento da Bahia | SCT/SICM/ SEPLANTEC/FLEM | Representantes do segmento estratégico do cluster, dos setores público e privado | 380 |
| 07. | Programa Jovem e Violência na Cidade de Salvador | SEPLANTEC/ UNESCO /Prefeitura Municipal de Salvador / SEI/FLEM | Dirigentes e técnicos do setor público federal, estadual e municipal, de instituições de ensino, de organismos internacionais, do setor privado e do terceiro setor. | 350 |
| 08. | Programa de Cooperação Técnica com a Organização das Nações Unidas – ONU / Centro Internacional de Inovação e Intercâmbio em Administração Pública | ONU/SAEB/FLEM | Autoridades federais e estaduais, membros do Conselho Diretivo do Centro, técnicos e gestores públicos | 117 |
| 09. | Seminário A Administração Pública da Bahia em Debate | UFBA/FLEM | Técnicos e gestores públicos, professores universitários e alunos de pós-graduação | 234 |
| 10. | Seminário Construindo Confiança entre o Governo e o Cidadão | OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico/FLEM | Gestores e técnicos do setor público estadual | 118 |

| Nº DE ORDEM | DENOMINAÇÃO | INSTITUIÇÃO PROMOTORA | CLIENTELA | QUANTITATIVO DE PESSOAS ATENDIDAS |
|-------------|---|---|---|-----------------------------------|
| 11. | Palestra Diversidade no Trabalho Os Benefícios da Inclusão | Consulado Americano/FLEM | Gestores e técnicos dos setores público e privado | 248 |
| 12. | Palestra A Experiência Norte-Americana em Ação Afirmativa na Educação Universitária | Consulado Americano/FLEM | Professores universitários e técnicos do setor público | 103 |
| 13. | Seminário Capital Intelectual + Gestão do Conhecimento = Competitividade | Ministério do Desenvolvimento e Comércio Exterior/ UNIDO/Open University / SEPLANTEC / CADCT/ FLEM | Dirigentes e técnicos do setor público e de instituições de ensino superior | 194 |
| | TOTAL GERAL | | | 4.531 |

FONTE: Relatório de Acompanhamento. Assessoria de Qualidade de Gestão – FLEM, 2001

ANEXO J - Indicadores Quantitativos

| Pressuposto | Indicador | Resultados 1999 - 2001 |
|--|--|-----------------------------------|
| P¹ : Catálise através do Apoio técnico-operacional | Número de Participantes em Ações de Capacitação | 573.495 |
| P² : Catálise através da Articulação | Número de Convênios Assinados | 267 |
| | Número de Parcerias Formais | 91 |
| P³ : Catálise através da Construção de Consensos | Número de Participantes em Seminários e Fóruns de Reflexão | 20.331 |