



**UNIVERSIDADE SALVADOR – UNIFACS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO  
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO**

**ROSANGELA FERREIRA CONCEIÇÃO**

**REFORMA DO ESTADO E SEUS REFLEXOS NA CONTRATAÇÃO DE MÃO DE  
OBRA: O CASO DA SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E  
SOCIAIS DA BAHIA (SEI)**

Salvador  
2012

**ROSANGELA FERREIRA CONCEIÇÃO**

**REFORMA DO ESTADO E SEUS REFLEXOS NA CONTRATAÇÃO DE MÃO DE  
OBRA: O CASO DA SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E  
SOCIAIS DA BAHIA (SEI)**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração do programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Salvador - UNIFACS, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Laumar Neves de Souza.

Salvador  
2012

Ficha Catalográfica elaborada pelo Sistema de Bibliotecas da Universidade Salvador  
- UNIFACS

Conceição, Rosangela Ferreira

Reforma do estado e seus reflexos na contratação de mão de obra: o caso da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) / Rosangela Ferreira Conceição. – Salvador, 2012.

191 f.: il.

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado em Administração, Universidade Salvador – UNIFACS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Laumar Neves de Souza.

1. Reforma do Estado. 2. Planejamento. I. Souza, Laumar Neves de, orient. II. Título.

CDD: 351.8142

ROSANGELA FERREIRA CONCEIÇÃO

REFORMA DO ESTADO E SEUS REFLEXOS NA CONTRATAÇÃO DE MÃO DE  
OBRA: O CASO DA SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E  
SOCIAIS DA BAHIA (SEI)

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em  
Administração, Universidade Salvador - UNIFACS, pela seguinte banca  
examinadora:

Laumar Neves de Souza – Orientador \_\_\_\_\_  
Doutor em Ciências Sociais. Universidade Federal da Bahia - UFBA  
Universidade Salvador UNIFACS

Elvia Mirian Cavalcanti Fadul – Membro \_\_\_\_\_  
Doutora em Urbanisme. Université Paris XII - Institut d'Urbanisme de Paris.  
Universidade Salvador UNIFACS

Marcus Guedes Vaz Sampaio – Membro \_\_\_\_\_  
Doutor em Ciências Sociais. Universidade de São Paulo (USP)  
Universidade Federal da Bahia - UFBA

Salvador, \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2012.

A meu pequeno Patrick, pela compreensão nos momentos em que estive perto e ao mesmo tempo distante de seu desenvolvimento e de sua formação.

A meu eterno e grande amor, Paulo Roberto, por me acompanhar em todos os momentos e acreditar que dependo de seu amor para poder vencer todas as etapas da vida.

Aos meus pais, irmãos e parentes, que aceitaram e compreenderam minha constante ausência durante os últimos anos em que estive direcionada para os meus propósitos.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Santo Anjo do Senhor, meu zeloso guardador.

À Unifacs, pelo apoio financeiro em prol da minha formação continuada, pois sem ele não seria possível a realização desta pesquisa.

Ao meu orientador, Prof. Laumar Neves, pelos direcionamentos acadêmicos, paciência, dedicação e, acima de tudo, pela amizade.

Ao meu ilustre amigo Evandro Gesteira, pelas orientações necessárias e pertinentes no decorrer do curso e por acreditar no meu potencial.

Ao meu querido coordenador de Análise Conjuntural da SEI, Prof. Luiz Mário Vieira, pelas suas contribuições para que o trabalho fosse realizado.

Ao Prof. Marcelo Rodrigues Vieira, pelos indicativos de leituras, orientações e incentivos.

Às minhas amigas Albeni e Patrícia Cerqueira pelas palavras de amor e estímulos.

À SEI, por ter permitido a minha livre passagem pela instituição para realizar o levantamento de dados, as entrevistas, explorar a biblioteca e revisão da pesquisa.

No futuro, o pensamento estatístico será tão  
necessário para a cidadania eficiente como  
saber ler e escrever.

Herbert George Wells (1866 - 1946)

## RESUMO

Este trabalho de dissertação procura demonstrar de que modo as diferentes formas de contratação de mão de obra levadas a cabo pela estrutura administrativa da SEI, permitidas a partir da reforma administrativa de 1995, vêm repercutindo na capacidade do órgão de realizar a sua atividade precípua. Para dar conta das intenções desta investigação, optou-se por empreender uma pesquisa exploratória, apoiada, naturalmente, em levantamento bibliográfico e documental. Além disso, buscou-se recompor a história da instituição por meio da realização de entrevistas semiestruturadas com todas as pessoas que foram responsáveis por geri-la, desde o seu nascimento até os dias atuais. Argumenta-se que essa situação decorre de modo mais preciso, do fato de que o estado passou a utilizar, em escala ampliada, os artifícios de contratação de força de trabalho facultados pelo modelo gerencialista que teve lugar com citada reforma – especialmente a terceirização e outras formas de contratação sem vínculo indeterminado com o estado, a exemplo do REDA, dos bolsistas, estagiários e cargos comissionados –, para contenção de despesas com o quadro funcional. Entende-se que essas alternativas de contratação, embora tenham permitido a viabilização da existência da SEI como instituição, honrando as atribuições legais que lhe são conferidas pelo poder público, serviram de válvula de escape para a postergação de medidas mais efetivas e concretas no sentido de equacionar o seu gargalo estrutural de pessoal. Ademais, defende-se a ideia de que, para manter a SEI em funcionamento, é imprescindível que seja concretizado o processo de realização de concurso público. Ressalta-se que, caso isso não seja feito no curto prazo, tal instituição entrará em colapso, e poderá ser extinta em virtude da falta de pessoal para viabilizar a realização dos trabalhos que legalmente cabe a ela executar.

**Palavras-chave:** Reforma do Estado. Modernização do Estado. Planejamento. SEI.



## **ABSTRACT**

This dissertation seeks to demonstrate how different forms of contract labor undertaken by the administrative structure of the SEI, allowed from the administrative reform of 1995, are impacting on the ability of the agency to perform its core activity. Besides, it was attempted to reconstruct the history of the institution by applying semi-structured interviews with people responsible for managing it ever since it was born. It is said that this situation happens, in a more precise way, due to the fact that the State has started to use tools, such as hiring labor, in a larger scale, supported by the managerialist model which has happened in the previously mentioned reform – especially outsourcing and other types of hiring, not directly associated with the State, like the REDA, scholarship holders, trainees, commissioned positions – to keep control of the expanses of the staff. It is assumed that these hiring approaches, in spite of having allowed the viability of the existence of SEI as an institution, honoring the legal attributions conferred on it by the government, worked as a safety valve to postpone more effective and concrete measures to equate its personnel structural bottleneck. Furthermore, the idea of keeping SEI working is defended and supported also it is imperative that the process of public tender be implemented. It is noteworthy that, if this is not done shortly, such an institution will collapse, and may be terminated as a consequence of lack of personnel to make possible the concretization of the work which is the institution's responsibility. In order to achieve the goals of this research, it has been decided to undertake an exploratory research, supported documentary and bibliographically. Besides, it was attempted to reconstruct the history of the institution by applying semi-structured interviews with people responsible for managing it ever since it was born.

**Key words:** State Reform. State Modernization. Planning. SEI

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura fazendária da Bahia: 1991 .....	53
Figura 2 - Estrutura organizacional básica do sistema administrativo estadual: Bahia, 1991	57
Figura 3 - Estrutura organizacional básica do sistema administrativo estadual: Bahia, 2011	61
Figura 4 - Estrutura organizacional básica do sistema de planejamento estadual: Bahia, 1991 .....	62
Figura 5 - Estrutura organizacional básica do sistema de planejamento estadual: Bahia, 1995 .....	63
Figura 6 - Estrutura organizacional básica do sistema de planejamento estadual: Bahia, 1995 .....	64
Figura 7 - Serviços que podem ser terceirizados: Brasil, 2002 .....	72
Figura 8 - Modelo de Análise.....	103
Figura 9 - Estrutura administrativa da SEI, 1995.....	107
Figura 10 - Organograma da SEI .....	120

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Distribuição percentual da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida: Bahia, 2000.....	74
Gráfico 2 - Disposição do quadro funcional da SEI (%): Bahia, 1995 .....	108
Gráfico 3 - Disposição do quadro funcional da SEI (%): Bahia, 2005. ....	115
Gráfico 4 - Disposição do quadro funcional da SEI (%): Bahia, 2005 e 2007.....	126
Gráfico 5 - Disposição ocupacional do quadro da SEI: Bahia, 2012 .....	129

## **LISTA DE QUADROS**

Quadro 1 – Síntese das diretorias com as respectivas situações funcionais dos dirigentes e atribuições.....	135
Quadro 2 – Síntese das Coordenações com as respectivas situações funcionais dos dirigentes e atribuições.....	136

## **LISTA DE TABELAS**

Tabela 1 - Servidores ativos da SEI por situação funcional, 2007 .....122

Tabela 2 - Demanda de pessoal da SEI por unidade, 2007 .....123

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>CONTEXTO INTRODUTÓRIO SOBRE A REFORMA DO ESTADO: BASES TEÓRICAS</b> .....	<b>21</b>
2.1	REFORMAS ADMINISTRATIVAS: NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL .....	21
2.1.1	<b>Notas sobre a experiência do Reino Unido</b> .....	<b>24</b>
2.1.2	<b>Notas sobre a França</b> .....	<b>28</b>
2.1.3	<b>Notas sobre a reforma dos Estados Unidos</b> .....	<b>30</b>
2.1.4	<b>Notas sobre a reforma da Nova Zelândia</b> .....	<b>32</b>
2.2	NOTAS SOBRE OS PROCESSOS DE REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO .....	34
2.2.1	<b>Reformado Estado de 1995: a experiência brasileira</b> .....	<b>38</b>
<b>3</b>	<b>O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA BAHIA</b> ...	<b>49</b>
3.1	REFORMAS NO ESTADO DA BAHIA .....	50
3.1.1	<b>Experiência baiana em novos sistemas</b> .....	<b>52</b>
3.1.1.1	O sistema fazendário da Bahia .....	52
3.1.1.2	O sistema administrativo da Bahia.....	57
3.1.1.3	O sistema de planejamento da Bahia .....	62
3.2	O PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO .....	68
3.2.1	<b>Terceirização na administração pública baiana</b> .....	<b>71</b>
<b>4</b>	<b>ANTECEDENTES DO PLANEJAMENTO NO BRASIL E NA BAHIA</b> .....	<b>76</b>
4.1	INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO NA BAHIA.....	79
4.1.1	<b>A concepção da CPE</b> .....	<b>82</b>
<b>5</b>	<b>METODOLOGIA</b> .....	<b>94</b>
5.1	DEFINIÇÃO DO PROBLEMA.....	94
5.2	QUESTÃO NORTEADORA .....	95
5.3	MÉTODOS DE ABORDAGEM .....	96

5.4	MÉTODOS DE PROCEDIMENTOS.....	97
5.5	CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA.....	98
5.6	TÉCNICAS METODOLÓGICAS.....	99
5.7	INSTRUMENTOS PARA A COLETA DE DADOS .....	101
5.8	DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO .....	101
5.9	TRATAMENTO DOS DADOS .....	102
5.10	ANÁLISE DOS DADOS.....	102
<b>6</b>	<b>ANÁLISE DOS DADOS: A HISTÓRIA DA SEI: DO NASCIMENTO À</b>	
	<b>CRISE DOS DIAS ATUAIS.....</b>	<b>104</b>
6.1	O NASCIMENTO DA SEI COM “S”.....	104
<b>6.1.1</b>	<b>A gestão Renata Proserpio (1995-1999).....</b>	<b>105</b>
<b>6.1.2</b>	<b>A gestão César Vaz de Carvalho Júnior (1999-2006).....</b>	<b>111</b>
6.1.2.1	A busca pela oxigenação do quadro de pessoal da SEI .....	113
6.1.2.2	Uma saída paliativa para atenuar a falta de mão de obra.....	113
6.1.2.3	Os constrangimentos envolvidos na contratação de profissionais .....	114
<b>6.1.3</b>	<b>A gestão de José Geraldo dos Reis Santos (2007-Atual).....</b>	<b>118</b>
6.1.3.1	A estrutura organizacional e o concurso da SEI .....	119
6.1.3.2	As mudanças das práticas e rotinas .....	131
6.1.3.3	Situação funcional do quadro da SEI em 2012 .....	135
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>141</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>146</b>
	<b>ANEXO A - AUTORIZAÇÃO PARA DIVULGAÇÃO DO TRABALHO EM MEIO</b>	
	<b>ELETRÔNICO.....</b>	<b>154</b>
	<b>ANEXO B - LEI Nº 11.367 DE 02 DE FEVEREIRO DE 2009 .....</b>	<b>155</b>
	<b>ANEXO C - RELATÓRIO DO DIMENSIONAMENTO DO QUADRO DE PESSOAL</b>	
	<b>DA SEI 163</b>	
	<b>ANEXO D - QUADRO DE PRODUTOS E PARÂMETROS, POR COORDENAÇÃO</b>	
	<b>175</b>	

## 1 INTRODUÇÃO

Em vários momentos da sua história, o Estado brasileiro realizou processos de reformas, sempre com a intenção de melhor conduzir a máquina pública. Isso não é uma prática apenas do nosso país, principalmente no que se refere às reformas de Estado.

Isso não é tarefa fácil, principalmente quando essas mudanças são de cultura e de atitudes. Nesse aspecto, o trabalho requer certa capacidade e liderança por parte dos dirigentes para que a condução do processo seja facilitada, pois que, de fato, ocorrerá numa conjuntura de resistências e dúvidas. Sabe-se que todas as mudanças instituem um ambiente de instabilidade e, naturalmente, diante do novo, existe um custo inicialmente empregado para o aprendizado. Além disso, para todos os envolvidos num processo de mudança, há sempre, associada a ele, a possibilidade de ganhos e perdas. É essa expectativa que leva à instabilidade e à resistência ao processo.

Então, num cenário marcado por intensas transformações e por mudanças imprevisíveis, o planejamento assume uma posição determinante no Estado brasileiro. E é seguindo esse pensamento que o estado baiano deu seus primeiros passos em busca do aperfeiçoamento da administração pública, utilizando o planejamento como ferramenta de direção para o desenvolvimento econômico e social do estado, sob o comando de dois órgãos: o Conselho de Desenvolvimento da Bahia (Condeb) e, principalmente, a Comissão de Planejamento Econômico (CPE) (1955). Esses órgãos foram concebidos para construção do sistema de planejamento no governo da Bahia na década de 1950.

A CPE teve um papel importantíssimo nessa década, pois foi instituída “[...] como uma organização destinada a racionalizar as decisões de política administrativa da Bahia, através de um método de planejamento.” (ALMEIDA, 1980, p. 4). Este órgão passou por diversas transformações no decorrer da sua história, que culminou na instituição referência na produção de estatísticas oficiais do estado da Bahia, a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI). Que tem como papel principal fornecer à sociedade baiana, por meio de estudos e pesquisas de um conjunto de indicadores, subsídios para a tomada de decisões, tanto dos agentes públicos, quanto dos privados. Órgão do Estado, que foi



concebido em 1995, justamente no ano em que o Estado brasileiro passava por uma reforma administrativa gerencial, e se mantém até os dias atuais com os mesmos propósitos.

Em presença das reformas pela quais passou o Estado brasileiro e das experiências internacionais que influenciaram a prerrogativa adotada pela reforma administrativa gerencial é que se iniciam as reflexões acerca da assimilação do estado baiano nesta nova linha de gerenciamento da máquina pública.

No final da década de 1990, a SEI começou a demonstrar sinais de asfixia no que se refere ao quadro funcional, pois as aposentadorias dos funcionários efetivos eram crescentes. Para dar seguimento aos seus projetos, a instituição passou a utilizar meios de contratação fragilizados, colocando em xeque a continuidade das atividades-fim da instituição.

Com base nesse cenário de transformações ocorridas no Estado brasileiro a partir da reforma de 1995 e da assimilação do Estado baiano, que se abriram as reflexões e questionamentos sobre os impactos desta reforma nas formas de contratação de mão de obra. Ou seja, o trabalho consiste em um estudo de caso em um órgão que foi criado para dar suporte ao Estado e à sociedade no planejamento de suas ações: a SEI. Com isso, procurou-se desvendar de que modo as diferentes formas de contratação de mão de obra aplicadas pela administração pública baiana refletem na capacidade do órgão em realizar as suas atividades centrais.

O principal elemento que pode ser levantado para justificar a realização deste empreendimento acadêmico de pesquisa é o papel relevante que a SEI desempenha no âmbito da estrutura administrativa do estado da Bahia. Tal instituição é definida do ponto de vista jurídico como uma autarquia, subordinada à Secretaria do Planejamento do Estado da Bahia (Seplan), e se constitui no principal provedor de dados para o estado, atendendo demandas provenientes do Governo, dos municípios e da sociedade civil (estudantes, pesquisadores, empresa privada, etc.), tendo como principal missão o seguinte lema: "Informação a Serviço da Sociedade".

Nessa medida, o órgão responsabiliza-se pela coleta, elaboração e análise de um conjunto de indicadores de natureza econômica, demográfica, social e geográfica. São informações relevantes para munir o Governo do Estado da Bahia de informações estatísticas que se prestam a orientar e, por conseguinte, direcionar a construção de políticas públicas, bem como subsidiar os demais agentes da

sociedade baiana, que também são demandantes desses indicadores, nos processos de decisão que enfrentam.

Assim sendo, a manutenção do papel da SEI revela-se como um órgão imprescindível para os agentes demandantes das informações que ela alimenta. Entretanto, as mudanças recorrentes no seu quadro funcional, derivadas das imposições e circunstâncias oriundas das reformas levadas a cabo pelo Governo do estado baiano, têm conduzido a um processo gradual e contínuo de enfraquecimento da sua estrutura administrativa, o que, conseqüentemente, compromete o exercício pleno da sua função.

Destarte, um dos anseios desta investigação é fazer com que os seus resultados/conclusões possam, explicitar as condições de funcionamento de um órgão de estatística envolvida neste contexto.

Nesse sentido, na hipótese levantada, advoga-se a ideia de que, em função das especificidades e da natureza das atividades desenvolvidas pela SEI, tal instituição tem, ao longo dos últimos anos, passado por um processo de asfixia que guarda íntima correlação com o processo de reforma administrativa pelo qual passou o Estado brasileiro, de uma forma geral, e o estado da Bahia, em particular. Isso se materializa, entre outras coisas, na dificuldade de renovação de seu quadro técnico permanente, o que, por via de consequência, vem colocando em xeque a sua própria existência enquanto órgão oficial de estatística do Governo do Estado da Bahia.

A principal questão lançada por esta dissertação é procurar desvendar de que modo as diferentes formas de contratação de mão de obra levadas a cabo pela estrutura administrativa da SEI, permitidas a partir da reforma administrativa de 1995, vêm repercutindo na capacidade do órgão de realizar a sua atividade precípua. Aqui é preciso estar atento ao fato de que, no período de tempo em tela, essa instituição sofreu mudanças administrativas bastante significativas. Elas ora derivaram de alterações externas, geradas no plano político do Governo do Estado da Bahia, ora refletiam as atitudes administrativas operadas pelo conjunto de seus gestores internos.

As de natureza externa fizeram-se sentir, por exemplo, através da maneira diferenciada com que os sucessivos governantes encaravam a SEI: como um órgão com funções tipicamente de Estado, ou como um órgão que deve servir aos interesses do Governo que está no poder. Já as mudanças internas fizeram-se

presentes, sobretudo, na medida em que os seus gestores, valendo-se das prerrogativas de comando que lhes cabiam, implementaram, em contextos diferenciados e em níveis variados, um conjunto de frentes de trabalho. Por exemplo, a execução de uma pesquisa de campo como é a Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), o que, por via de consequência, tem trazido implicações importantes do ponto de vista da contratação e gerenciamento da sua força de trabalho, pois se valendo dos propósitos da reforma administrativa, o Estado não oxigenou o seu quadro técnico de pesquisadores utilizando formas de contratação fragilizadas para uma atividade-fim da instituição.

Na realidade, espera-se identificar como, em função das referidas mudanças administrativas, a SEI vem perdendo a capacidade de dar continuidade a várias de suas frentes de trabalho, sendo talvez o exemplo mencionado da PED o que melhor espelhe toda essa condição de fragilidade institucional.

Com isso, o objetivo geral desta dissertação é demonstrar de que maneira as formas de contratação de força de trabalho no âmbito do Governo do Estado da Bahia, ocorridas a partir da reforma administrativa de 1995 até o ano presente (2012), têm dificultado o papel da SEI no exercício de sua função precípua, que é o provimento de informações socioeconômicas à sociedade baiana.

Valendo-se deste foco geral, têm-se os seguintes objetivos específicos: 1) identificar quais foram os expedientes de contratação de força de trabalho utilizados pela SEI no período em questão; 2) verificar como evoluiu a participação das diferentes formas de contratação da força de trabalho dentro do quadro funcional dessa instituição; 3) mostrar a disposição ocupacional do quadro funcional da SEI; 4) avaliar se essa disposição ocupacional alinha-se aos interesses do órgão em análise, tomando como pano de fundo o que está previsto na política de recursos humanos que foi formulada, em 1997, na esfera do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE).

A dissertação tem como fundamentação teórica as contribuições de diversos autores que discorrem acerca do tema reforma do estado tais como: Bresser Pereira (1999), Fadul e Silva (2008), Fadul e Souza (2006), Kettl (1999), Jenkins (1999), Abrucio (1999), Richardson (1999), Cardoso (1999), Marini Ferreira (1999); Os processos de modernização da máquina pública tais como: Vieira (2009), Avena (2006), Eneuton Pessoa (2009), Laczynski e Pacheco (2012); Planejamento tais como: Spínola (2009), Penteando (1991), Aguiar (1958), Rômulo Almeida (1980).

A tipologia deste trabalho de investigação se caracteriza como um estudo de caso, circunscrito a uma instituição pública que integra a estrutura administrativa do Governo do Estado da Bahia, mais precisamente a sua Secretaria do Planejamento. Para dar conta dos objetivos lançados por esta investigação se recorrerá a dois procedimentos metodológicos diferentes, porém complementares. O primeiro deles é a realização de um levantamento documental e bibliográfico que dê conta de duas questões importantes, a saber: 1) o papel da SEI na esfera do planejamento estadual, o que obriga, necessariamente, a discorrer-se sobre a história da atividade do planejamento no plano local; 2) de que maneira a Reforma Administrativa Gerencial de 1995, implementada no âmbito federal, rebateu sobre o estado da Bahia no que concerne às experiências do modelo gerencialista.

As informações que subsidiaram a elaboração dessa fase do trabalho foram buscadas em livros, artigos científicos e documentos históricos, os quais foram conseguidos através de buscas na internet e de visitas às bibliotecas da Unifacs, UFBA e SEI. Vale ressaltar que, nesta última, encontra-se reunido o mais abrangente conjunto de informações que relatam o nascimento das atividades de planejamento na Bahia. Sendo assim, trata-se do melhor lugar para levantar informações sobre a contextualização histórica na qual surgiu a SEI, bem como sobre os papéis que tal instituição assumiu desde a sua criação.

O segundo procedimento metodológico diz respeito à realização de entrevistas semiestruturadas com os gestores da administração pública baiana, mais precisamente nas secretarias sistêmicas, para atualizar informações que não foram encontradas na literatura. As entrevistas também foram realizadas com os dirigentes que passaram pela SEI a partir de 1995. Intentou-se com isso captar a avaliação deles com relação às diferentes modalidades de relações de trabalho existentes no órgão e de que maneira elas impactam a gestão administrativa e, por via de consequência, o processo de formulação e execução dos seus estudos e pesquisas.

Tais gestores foram interrogados sobre os principais desafios e obstáculos encontrados na sua gestão, além de questionados acerca do que se considera como o principal entrave da organização, estando livres para fazer contextualizações e ressalvas.

A dissertação é composta por cinco capítulos, além desta introdução e das considerações finais.

No primeiro discorrer-se-á sobre as diretrizes gerais da Reforma Administrativa do Estado brasileiro, consolidada em 1995. Antes, porém, de dar conta desta questão, será historiada a forma pela qual outros países do mundo, em diferentes contextos históricos, implementaram reformas deste tipo. Ao se fazer isso, evidentemente, não se descuidará das referências a outras reformas pelas quais tanto o Estado brasileiro quanto outros também passaram. Neste capítulo foi utilizada uma pesquisa totalmente bibliográfica.

Por meio da pesquisa documental, bibliográfica e de entrevistas semiestruturadas realizar-se-á, no segundo capítulo, um levantamento das principais ações implementadas pelos gestores públicos baianos com o objetivo de assimilar as prerrogativas da Reforma Gerencial levada a termo na esfera federal. Dentro dessa perspectiva, procurar-se-á esmiuçar os termos do Programa Estadual de Desestatização dentro do processo de modernização da administração pública baiana criado no ano de 1996.

Valendo-se de informações colhidas em documentos históricos e entrevistas semiestruturadas, procurar-se-á, no terceiro capítulo, contextualizar o surgimento da SEI. A intenção, neste estágio, é recuperar determinados fatos que associam de maneira categórica tal instituição às ações pioneiras da atividade de planejamento levadas a cabo no estado da Bahia. Esse relato também abará as questões relativas à dinâmica das transformações internas do quadro de pessoal pelas quais passou a referida instituição.

O quanto capítulo tratar-se-á sobre a metodologia utilizada na pesquisa.

E buscar-se-á, no quinto e último capítulo, identificar quais foram os expedientes de contratação de força de trabalho utilizados pela SEI no período em questão. Ao investir nesta direção, pretende-se encontrar subsídios que ajudem a identificar as razões de a SEI ter, nos dias atuais, grande dificuldade de levar adiante muitos dos seus estudos e projetos de pesquisa. Para tanto, mostrar-se-á como se processou a “substituição” de técnicos pertencentes ao quadro permanente do Estado por outros com vínculos trabalhistas instáveis, a exemplo dos cargos comissionados, dos bolsistas, dos REDAs e dos estagiários. Será evidenciado como isso vem afetando a dinâmica interna do órgão, trazendo constrangimentos do ponto de vista da atividade administrativa, limitando a sua capacidade de exercer as atribuições legais que lhe cabem dentro da esfera da administração geral do estado.

## 2 CONTEXTO INTRODUTÓRIO SOBRE A REFORMA DO ESTADO: BASES TEÓRICAS

Em vários momentos da sua história, o Estado brasileiro executou processos de reforma administrativa. Isso, diga-se de passagem, não é uma exclusividade, dado que outros Estados, em diversas partes do mundo — como se verá adiante —, também fizeram o mesmo. Regra geral, tais processos sempre foram feitos com o objetivo de conter ou eliminar pontos fracos existentes nas organizações públicas. Normalmente, se almeja, com eles, aprimorar as habilidades gerenciais do governo, tomando como pano de fundo as situações já ocorridas. A intenção é transformar seu padrão de administração, com vistas a alcançar um melhor nível de gestão.

Ferreira (1999, p. 64) entende que o objetivo é “[...] encontrar alternativas de superação das desigualdades, ampliando o espaço de inclusão na vida social, política e econômica na direção do desenvolvimento [...]”, com a intenção de fortalecer os conceitos de cidadania e equidade.

### 2.1 REFORMAS ADMINISTRATIVAS: NOTAS SOBRE A EXPERIÊNCIA INTERNACIONAL

Na II Guerra Mundial, houve uma reafirmação dos valores burocráticos, depois de inúmeras reformas administrativas instauradas em vários países do mundo, como Reino Unido, França, Estados Unidos (EUA) e Nova Zelândia. Após a II Guerra Mundial, os governantes já percebiam a necessidade de administrar a máquina estatal, seguindo os modelos de gestão adotados pelas organizações privadas. As considerações acerca da descentralização e da flexibilização administrativa, presentes no ambiente privado, ganharam espaço no debate sobre as organizações públicas, discorrido por Bresser Pereira (1999a) e reforçado por Kettl (1999, p. 80).

Há um consenso quase unânime em torno da idéia de que os administradores públicos precisam de maior flexibilidade para trabalhar e de que o grande obstáculo à introdução dessa flexibilidade são os padrões vigentes de hierarquia e autoridade. (KETTLL, 1999, p. 80).

Sendo assim, somente na década de 1970, com a crise do Estado (*Welfare State*), foi que esse fenômeno aflorou, iniciando-se a crise da burocracia.

O Estado do Bem-estar, ou seja, o Estado provedor que garante padrões mínimos de educação, saúde, habitação, renda e seguridade social a todos os cidadãos, está relacionado ao processo de industrialização e aos problemas sociais gerados a partir dele. Portanto, ele é oriundo da crescente tensão e dos conflitos sociais gerados pela economia capitalista de cunho liberal, que defendia a não intervenção do Estado na economia do país.

As crises econômicas mundiais observadas na década de 1920, como a de 29, comprovaram que a economia capitalista sem controle e/ou regulamentação do Estado provocava grandes desigualdades sociais, que geravam conflitos, comprometendo a estabilidade política.

Fenômeno do século XX, a provisão de serviços sociais, cobrindo as mais variadas formas de risco da vida individual e coletiva, tornou-se um direito assegurado pelo Estado a camadas bastante expressivas da população dos países capitalistas desenvolvidos. Ainda que alguns países - como a Alemanha, por exemplo - tenham dado origem a programas de seguro social já no final do século passado e que políticas de proteção a idosos, mulheres, incapacitados, etc tenham se desenvolvido em vários países já no início deste século, é certo que o fenômeno do *welfare state* sofreu incontestável expansão e até mesmo institucionalização no período do pós-guerra. É a partir de então que se generaliza e ganha dimensões quase universais nesses países um conjunto articulado de programas de proteção social, assegurando o direito à aposentadoria, habitação, educação, saúde, etc. (ARRETCHE, 1996, p. 1).

O modelo de Estado do Bem-estar que emergiu na segunda metade do século 20 na Europa Ocidental e se estendeu para outras regiões e países chegou ao auge na década de 1960. No transcurso dos anos 70, porém, esse modelo de Estado entrou em crise. A crise do Estado nos países desenvolvidos ocidentais está relacionada à crise fiscal provocada pela dificuldade dos governantes em harmonizar os gastos públicos com o crescimento da economia capitalista.

Tais argumentos acentuam o *welfare state* como um campo de escolhas, de solução de conflitos no interior de sociedades (capitalistas avançadas), conflitos nos quais se decide a redistribuição dos frutos do trabalho social e o acesso da população à proteção contra riscos inerentes à vida social, proteção concebida como um direito de cidadania. (ARRETCHE, 1996, p. 65).

Tal fato desencadeou, nos anos 1980, uma grande revolução na administração pública em alguns países — como se verá a seguir —, com a intenção de adotar uma administração gerencial na organização pública (BRESSER PEREIRA, 1999b). Esse autor tem a seguinte visão:

Os países em que essa revolução foi mais profunda foram o Reino Unido, a Nova Zelândia e a Austrália. Nos Estados Unidos, essa revolução ocorreu principalmente no nível dos municípios e condados [...]. Era a administração pública gerencial que estava surgindo, inspirada nos avanços realizados pela administração de empresas. (BRESSER PEREIRA, 1999b, p. 242).

Ao acompanhar o pensamento de Bresser Pereira (1999b, p. 242-243), é necessário observar alguns pontos que ele destaca no processamento da nova administração pública gerencial, tais como:

- a. descentralização do ponto de vista político, com transferência de recursos e atribuições para os níveis políticos regionais e locais;
- b. descentralização administrativa, pela delegação de autoridade para os administradores públicos transformados em gerentes crescentemente autônomos;
- c. organizações com poucos níveis hierárquicos, em vez de piramidais;
- d. organizações flexíveis em vez de unitárias e monolíticas, nas quais as idéias de multiplicidade, de competição administrativa e de conflito tenham lugar;
- e. pressuposto da confiança limitada e não da desconfiança total;
- f. definição dos objetivos a serem atingidos pelas unidades descentralizadas na forma de indicadores de desempenho, sempre que possível quantitativos, que constituirão o centro do contrato de gestão entre o ministro e o responsável pelo órgão que está sendo transformado em agência;
- g. controle por resultados, a *posteriori*, em vez de controle rígido, passo a passo, dos processos administrativos; e
- h. administração voltada para o atendimento do cidadão, em vez de auto-referida.

Os pontos acima mencionados competem ao modelo de gestão pública com foco nos resultados e na participação popular, que o Estado, de certo modo, deveria tomar como parâmetro.

No mesmo período, observa-se o surgimento em diversos países, tais como os mencionados anteriormente, o anseio em modernizar e tornar eficiente a administração pública. Isso porque os governos estavam sendo constantemente pressionados a reduzir o tamanho da máquina estatal.



Alguns países, como Suécia e Reino Unido, começaram a experimentar processos de reforma. Esse comportamento não se deu apenas para as grandes máquinas de administração pública, como ocorreu com o governo da Suécia, mas para as pequenas estruturas também, como no Reino Unido. Em ambos os casos, as reformas administrativas ocorreram no mesmo período. Outras também aconteceram, da Coreia do Sul ao Brasil, e de Portugal à Nova Zelândia. Mas, “[...] apesar do interesse universal que desperta a idéia de reforma, há [...] dois dilemas. Um é o impulso para organizar governos que funcionem melhor e custem menos... e o outro é decidir o que o governo deve fazer.” (KETTL, 1999, p. 75).

### **2.1.1 Notas sobre a experiência do Reino Unido**

Por mais de 100 anos, o Reino Unido tem acoplado esforços para introduzir a reforma administrativa, com a intenção de acabar com a incompetência e a ineficiência do Estado. Jenkins (1999, p. 202) declara que “[...] os objetivos sempre foram mais ou menos os mesmos: melhorar o funcionamento do governo, aumentar a eficiência, reduzir custos, eliminar o empreguismo e a corrupção e aumentar a eficiência [...]”. Porém, foram as mudanças ocorridas a partir da década de 1980 que alteraram consideravelmente o setor público daquele país.

Para Abrucio (1999, p. 179), ainda que, de fato, o *managerialism* (gerencialismo), a administração pública gerencial nos modelos da iniciativa privada, tenha se iniciado nos Estados Unidos da América, o Reino Unido “[...] foi o laboratório das técnicas gerenciais aplicadas ao setor público [...]”. Isso significa dizer que esse sistema foi mais bem sucedido em termos de resultados justamente em função das estruturas políticas existentes, que proveram as condições ideais para a concretização dessa forma de administração. O autor destaca três visões da administração pública inglesa que foram adotadas pelo governo nas décadas de 1980 e 1990: gerencialismo puro, *consumerism* e *public service orientation*.

Devido à crise financeira, o gerencialismo puro ali adotado teve como principais objetivos reduzir os custos do setor público e aumentar sua produtividade, considerando como público-alvo os contribuintes. “O ponto central do gerencialismo puro é a busca da eficiência. Para tanto, parte do pressuposto de que é preciso modificar as engrenagens do modelo weberiano” (ABRUCIO, 1999, p. 179), ou seja, administração com muitas regras, controles e procedimentos. Sendo assim, a

burocracia tradicional é conceituada como uma organização de composição rígida e totalmente centralizada, sempre direcionada para a execução dos regulamentos e procedimentos administrativos, com seu desempenho avaliado por meio de normas legais e éticas.

Com vistas à correção do *managerialism*, em busca do aperfeiçoamento da gestão e dos novos caminhos do modelo gerencial, em meados da década de 1980, criou-se o *consumerism*. O governo da Inglaterra – assim como ocorreu em vários outros países – procurou meios de utilizar como ponderação a qualidade na avaliação de resultados das agências e programas. Este posicionamento de deveu “[...] por causa das críticas contra a ênfase atribuída inicialmente à mensuração da eficiência e não à efetividade dos serviços públicos.” (ABRUCIO,1999, p. 186). Assim, o *consumerism* teve como principais objetivos a efetividade e a qualidade, considerando como seu público-alvo os consumidores.

O *public service orientation* (PSO) “[...] é uma tendência que levanta novas questões e põe em xeque antigos valores de uma corrente com um arcabouço teórico fechado [...]”. Sendo assim, “[...] toda reflexão realizada [...] leva aos temas do republicano e da democracia, utilizando-se de conceitos como *accountability*, transparência, participação política, equidade e justiça, questões praticamente ausentes do debate no modelo gerencial [...]”. Desta forma, o PSO teve como principais objetivos a *accountability* e a equidade, considerando seu público-alvo os cidadãos. O autor destaca que o principal problema do PSO “[...] é ter sido pensado segundo os parâmetros do poder local, onde os cidadãos poderiam exercer maior controle sobre a qualidade dos serviços públicos [...].” (ABRUCIO,1999, p. 190).

Essas evoluções provocaram a criação de duas grandes inovações: a valorização da descentralização e a mudança do conceito de cidadão. A primeira inovação tinha como foco a implementação de políticas públicas, e a segunda passava a ter uma conotação mais coletiva, abarcando os direitos e deveres do cidadão.

As reformas ocorridas no Reino Unido em 1936 e 1967, de fato, só aconteceram quando o poder supremo da administração pública britânica deliberou que era o momento certo de reformar. Deste modo, uma aliança estratégica com o Partido Conservador, que estava no comando, era necessária, o que se coaduna com o pensamento de Bresser Pereira (1999a), para quem, no caso, o apoio das elites modernizantes do país — incluindo a alta administração pública — é fundamental.

Segundo o pensamento de Ferreira (1999, p. 71), “[...] a marca registrada da administração pública inglesa é dada pela nítida separação entre a administração e política, que tem como objetivo garantir a neutralidade e a proteção contra as alternâncias de poder [...]”, ou seja, uma administração que segue com os propósitos da sociedade sem atender aos caprichos dos poderes políticos mediante as mutações de mandatos.

Para esse mesmo autor, esta separação entre a administração e a política contribuiu de fato para o sucesso da administração pública e garantiu duas impossibilidades: “[...] funcionários participarem da vida política e de políticos tirarem proveito dos cargos administrativos, com exceção dos cargos diplomáticos, alta direção e direção estatais.” (FERREIRA, 1999, p. 71). Com isso, a progressão dentro da carreira ocorre de forma automática, respeitando os preceitos de acordo com o tempo de serviço e de procedimentos metódicos de avaliação, desempenhados pelos ocupantes dos cargos de chefia.

O registro mais importante a respeito das reformas administrativas na experiência inglesa encontra-se no relatório apresentado à presidência, em 1968, conhecido como Relatório Fulton. Na ação de renovar o Estado inglês, o documento “[...] destaca o ataque ao culto do funcionário generalista [...]” (PLOWDEN, 1984 apud FERREIRA, 1999, p. 71).

O Relatório Fulton trata, primeiramente, da necessidade de se fundar um Departamento de Serviço Civil, assumindo a responsabilidade pela administração do serviço civil, que antes era dirigido pelo Tesouro. Com essa medida, o departamento se tornou mais relevante ao demonstrar um novo estilo de administração. Além dessa recomendação, foram sinalizadas outras, tais como “[...] a criação de uma nova escola superior de administração civil, completa e independente e a eliminação de divisões existentes dentro do serviço.” (FERREIRA, 1999, p. 71).

Também consta no relatório que foi justamente no final da década de 1960 e início da década de 1970 que o governo inglês foi marcado por expressivas reestruturações, motivadas por princípios de eficiência, contenção e autonomia. Entretanto, foi exatamente no governo Thatcher (1979 – 1990) que de fato ampliou-se o processo de reestruturação do Estado, embasado no elevado custo da máquina pública e pela execrável eficiência na condução dos serviços proporcionados à sociedade. Abrucio (1999, p. 177) pondera que “[...] ao sentimento antiburocrático aliava-se a crença, presente em boa parte da opinião pública, de que o setor privado

possuía o modelo ideal de gestão [...]”. Com isso, Thatcher levou para a administração pública um profissional do setor privado, conhecido como Derek Rayner, para dirigir seu plano de reforma administrativa.

Cinco movimentos foram essenciais nesse processo de reestruturação do Estado inglês. O primeiro foi o enxugamento do funcionalismo público e a eliminação do Ministério da Função Pública, sendo que o propósito nada mais era que identificar de forma clara e objetiva a função e o custo de cada órgão.

O segundo estava atrelado à tentativa de experimentar a privatização<sup>1</sup>, experiência pouco utilizada internacionalmente.

O terceiro, por seu turno, como em tantas outras reformas, pretendia alcançar a melhoria da qualidade do serviço prestado para a sociedade, sempre em busca da eficiência, como preconizado pela então criada Efficiency Unit, que tinha como propósito desenvolver no servidor “[...] a consciência de custos (*value for money*) e incentivar a competitividade [...]” (FERREIRA, 1999, p. 72).

Ferreira (1999, p. 72) afirma que, para que isso fosse alcançado, lançou-se mão de uma metodologia de avaliação denominada *scrutiny*:

[...] que consistia no exame rigoroso de funções, processos e atividades, a partir da identificação de problemas e a implementação de um plano de ação de curto prazo, em áreas pilotos pré-selecionadas. No período de 1979 e 1992, foram realizadas mais de trezentas avaliações, gerando uma redução de custos de aproximadamente, dois bilhões de libras.

Essa avaliação foi, de fato, relevante para o Estado, por verificar o quanto é viável ser eficiente ao menor custo possível, bem como identificar os problemas e buscar solucioná-los de forma prática. Cabe salientar que, para os problemas não retornarem, era necessário que estivessem inseridos no planejamento estratégico da organização pública.

O quarto movimento foi marcado pela fundação do *Next Step Program*, com o propósito de criação de agências executivas. Esse programa tinha como pretensão principal separar as funções de formulação daquelas relativas ao cumprimento das políticas públicas.

---

<sup>1</sup> Aquisição ou incorporação de uma companhia ou empresa pública por uma empresa privada. O termo entrou em voga no Brasil no início da década de 1980, após a grande expansão da atividade empresarial do Estado ocorrida na década precedente. Com as dificuldades de financiamento de suas necessidades e o aumento da

Ferreira (1999, p. 72) afirma o seguinte:

Os ministérios são responsáveis pela formulação das políticas, ficando a implementação a cargo das agências, que, a partir dos compromissos de resultados assumidos, passam a gozar de flexibilidade administrativa, principalmente nas áreas de gestão de pessoal e gestão financeira.

O quinto movimento foi marcado pelo programa *Citizen's Charter*, que não poderia ficar de fora e tinha como foco a “[...] melhoria dos padrões de prestação dos serviços públicos [...] baseado no incentivo à competitividade, com remuneração atrelada ao desempenho [...]” (FERREIRA, 1999, p. 73). Esse programa implicou a construção de um estatuto que direcionava o funcionalismo nos padrões básicos de desempenho na prestação de serviços públicos. Vale salientar que esse período também foi caracterizado pela vasta publicação dos resultados alcançados e pela realização de auditorias para avaliar o desempenho na prestação dos serviços.

### 2.1.2 Notas sobre a França

Além da experiência de reforma de Estado vivenciada pelo Reino Unido, outra que merece destaque é aquela que se processou na França. O serviço público francês se caracterizava pelo propósito de garantir o interesse geral, ou seja, assegurar à população condições de igualdade, em um modelo de gestão que destacava um estilo estatizante e centralizador. E isso ocorreu justamente a partir de 1945, quando o governo descobriu que foi ele mesmo o bloqueador do desenvolvimento do país (FERREIRA, 1999).

Em seu pensamento, o citado autor, ao ponderar e enfatizar a definição do “Estado à francesa<sup>2</sup>”, sinaliza o importante papel das relações humanas nas manifestações das técnicas administrativas como fator decisivo dessa filosofia estatizante. Em seu entendimento, o Estado está em toda parte.

O mesmo estudioso, com um olhar mais otimista, destaca, ainda, algumas tendências condicionantes de um panorama direcionado às mudanças, tais como:

- a. a evolução da cultura francesa conduz a maiores exigências de simplicidade nas relações sociais, encontros mais diretos, livres das barreiras do formalismo;

---

dívida interna e os sucessivos déficits públicos, foi criado, durante o governo Collor o Programa Nacional de Desestatização, destinado a promover a privatização das empresas estatais (SANDRONI, 2001, p. 495).

<sup>2</sup> Estado intervencionista: “Ele está por toda parte, intervém em tudo, invade a sociedade em todos os seus aspectos” (CROZIER, 1989 apud FERREIRA, 1999, p. 74).

- b. renasce o espírito empreendedor, baseado na idéia de autonomia e menor dependência de ajudas ou autorizações externas para a realização das atividades;
- c. a força do movimento da qualidade e sua real possibilidade de utilização na função pública francesa;
- d. a irreversibilidade dos processos de abertura para o exterior e aumento de competitividade. (FERREIRA, 1999, p. 74).

Nesta perspectiva de passagem direcionada a um modelo de Estado menos estatizante e centralizador, a experiência deste país apresentou um progresso típico que merece destaque. Sendo assim, alguns objetivos prioritários defendidos pelo Estado e divulgados em um documento-base para a reforma do Estado deveriam ser seguidos para se ter um Estado menos estatizante e centralizador, como ocorria no serviço público francês. Dentre eles, destacam-se:

- a. definir o papel do Estado, focalizando os aspectos possibilidades de parceria com o setor privado, adaptação à modernidade e à concorrência, descentralização de competências para as administrações territoriais e integração com a União Europeia;
- b. focalizar o cidadão, enfatizando os princípios de simplicidade, qualidade, acessibilidade, rapidez, transparência, mediação, participação e responsabilidade a serem acrescentados aos princípios clássicos da neutralidade, igualdade e continuidade;
- c. reformar o Estado central, a quem deve caber as funções de regulação entendidas como: previsão, análise, formulação de políticas, legislação e avaliação;
- d. delegar responsabilidades, racionalizar o aparelho do Estado, renovando as relações entre o Estado central e os executores;
- e. renovar a gestão dos recursos humanos, reduzindo o número de carreiras, aperfeiçoando a avaliação individual e os critérios de remuneração, dotando o funcionário de polivalência e capacidade de adaptação profissional.
- f. renovar a gestão orçamentária por intermédio da fixação de prioridades, melhoria dos sistemas de informação, discussão dos orçamentos futuros com base nos resultados de exercícios findos, criação de quadro orçamentário plurianual, controle e gestão orçamentária. (FERREIRA, 1999, p. 74).

Dentre os objetivos mencionados acima, nota-se que o espírito da administração gerencial tem direcionado o Estado francês a trabalhar de forma transparente no processo de modernização. A descentralização e a desconcentração visam aproximar a execução, ou o centro de decisão, do usuário, enquanto a contratualização das atribuições pretende aproximar esse usuário dos órgãos públicos, através dos centros de responsabilidades.

Os centros de responsabilidade são órgãos vinculados a ministérios, geralmente “direções”, que têm por competência a execução de determinados serviços diretamente ao público ou a outros órgãos da administração, caracterizando-se pela associação do pessoal envolvido na busca da eficiência e eficácia pela gestão rigorosa e pela determinação de resultados mensuráveis e qualificáveis dentro de um padrão de desempenho, segundo as especificações dos projetos de serviço. Para tanto, os órgãos passam a gozar de algumas flexibilidades regulamentares e o desempenho pode ser premiado com bonificações aos funcionários. Os resultados têm sido positivos e há um interesse crescente em aumentar a experiência. A adoção dos centros de responsabilidades em um dado ministério é formalizada por uma convenção firmada entre os ministros da Economia e Orçamento, da Função Pública e do ministério interessado. (FERREIRA, 1999, p. 76).

No caso, segundo esse autor, os centros “[...] visam dotar a administração pública de maior eficiência e eficácia nos serviços e melhor atendimento ao usuário” (FERREIRA, 1999, p. 76). Com isso, os centros de responsabilidade passaram a ser o foco do serviço público.

### **2.1.3 Notas sobre a reforma dos Estados Unidos**

Diferentemente da francesa, a reforma levada a cabo pelos Estados Unidos da América foi voltada para um mundo mais dinâmico, no qual a inovação desempenha um papel decisivo.

Para Ferreira (1999), a reforma norte-americana estava voltada para reinventar o governo na era da informação, via alargamento da habilidade de criação e inovação, com o propósito de encarar as restrições condicionadas pela cultura burocrática dominante. Para tanto, ela seguiu alguns princípios voltados para a viabilização de um novo paradigma para a administração pública, tais como:

- a. governo catalisador: a partir da redefinição do papel do governo, de provedor direto para promotor (...navegar, não remar);
- b. governo competitivo: que destaca as vantagens da competição (a questão não é público versus privado, mas competição versus monopólio);
- c. governo da comunidade: que transfere responsabilidades da burocracia para o cidadão;
- d. governo orientado por missões e resultados: que muda o enfoque em regras e procedimentos para missões e resultados;
- e. governo voltado para clientes: que destaca o papel preponderante do governo de servir aos cidadãos com qualidade e enfatizando o controle social. (FERREIRA, 1999, p. 70).

O primeiro princípio tratou, justamente, da mutação do papel primordial do Estado, ou seja, sair de uma posição altamente confortável, que era a de promover ações para a sociedade de acordo com sua conveniência, e passar para promotor de ações de acordo com a necessidade da sociedade.

No segundo princípio nota-se que a pretensão era a de um Estado altamente competitivo, condicionado a alimentar o monopólio das grandes empresas, com a iniciativa de fomentar a expansão das micro e pequenas empresas do próprio país.

No “governo da comunidade”, terceiro princípio, o Estado transfere algumas responsabilidades para a sociedade, que reivindica determinadas ações para então o Estado passar a formulá-las e executá-las.

O quarto princípio pretende, de fato, orientar as ações de Estado por missões e resultados. Nesse princípio, observa-se a pretensão de um perfil de Estado totalmente condicionado às mudanças de práticas e procedimentos voltados para os resultados de suas atuações.

Por fim, no quinto e último princípio, há um Estado voltado para os clientes, orientado ao atendimento das necessidades do cidadão com qualidade, sem perder de vista o controle social.

Nota-se, com base nesses princípios, a preocupação concentrada dos governantes em engajar a comunidade nos conceitos de políticas públicas, ou seja, o cliente é a própria comunidade. A intenção é a melhora significativa na prestação dos serviços dedicados, porém repartindo responsabilidades com esta comunidade até então esquecida.

O registro mais significativo da experiência norte-americana de reforma do Estado se encontra no relatório apresentado à presidência, por Al Gore, assessor do então presidente Clinton, em 1993. Conhecido como *The National Performance Review*, nele são apresentados os maiores entraves para a implementação dos princípios comentados acima, ao tempo em que também é destacado o excessivo monopólio estatal. Outros aspectos mencionados tratam do “[...] alto grau de burocratização, a falta de incentivos para o sucesso e a impunidade nos casos de fracasso, além da ausência de mecanismos que encorajem processos criativos voltados para a inovação [...]” (FERREIRA, 1999, p. 70).

Com efeito, na redação desse documento, foram assinaladas determinadas saídas, sublinhando a necessidade de se observarem certos casos de sucesso em relação aos princípios aplicados à gestão pública. “Por anos, o governo tem



estudado os fracassos na reforma administrativa e os fracassos têm persistido [...]”. Além disso, no relatório são apresentadas algumas soluções, tais como “[...] a redução significativa da burocratização, liberando as organizações para cumprir suas missões; a focalização no consumidor; a delegação de poder aos empregados e a racionalização [...]”, com a intenção de instaurar a administração gerencial (FERREIRA, 1999, p. 71).

#### **2.1.4 Notas sobre a reforma da Nova Zelândia**

Além da experiência americana anteriormente destacada, vale mencionar que, a partir de meados da década de 1980 até a metade da década de 1990, a Nova Zelândia passou por um programa de reforma junto à Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>3</sup>, o que fez com que o país se expandisse economicamente. O foco desta reforma era o uso acentuado das forças de mercado e das políticas fiscal e monetária.

Richardson (1999, p. 215) sinaliza a respeito desse período:

Houve uma grande liberalização econômica, através da desregulamentação dos mercados de produtos domésticos e de uma redução nas restrições à importação; grande liberação dos mercados de capital e de trabalho; mudanças significativas na política social para fortalecer a autoconfiança; e – no nível macroeconômico – uma nova ênfase na redução da dívida do governo e na obtenção da estabilidade de preços.

Seguindo o pensamento do autor, “[...] as peças chave nas reformas da Nova Zelândia foram as mudanças no modo de operar dos setores do Estado. Similarmente à maioria dos outros países, a Nova Zelândia viu seu setor público se expandir, consideravelmente, nas últimas décadas” (RICHARDSON, 1999, p. 215). No entanto, assegurar um melhor desempenho do Estado envolveu uma mudança tão intensa como em qualquer setor privado.

Ainda com base neste autor:

[...] os sistemas eram extremamente burocráticos e centralizadíssimos, dando aos chefes dos departamentos pouco poder para administrar. A maioria dos departamentos tinha pouca consciência de sua missão; os objetivos eram pouco específicos ou

<sup>3</sup> A OCDE é uma organização internacional e intergovernamental que agrupa os países mais industrializados da economia de mercado. Foi criada depois da Segunda Guerra Mundial, tem sua sede em Paris, França, e tem como objetivo a troca de informações e a definição de políticas com o intuito de maximizar o crescimento econômico e o desenvolvimento dos países-membros (CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, [2012]).

contraditórios. Muitos departamentos se encarregavam de atividades que inerentemente lhes criavam conflitos de interesse. (RICHARDSON, 1999, p. 216).

Nesta conjuntura, os governantes sempre se deparavam com dificuldades na execução e controle de políticas direcionadas para seus objetivos estratégicos. A implantação dessas políticas tornava-se lenta ou era frustrada inteiramente.

As reformas da Nova Zelândia tinham como finalidade melhorar o desempenho e aumentar a *accountability* (prestação de conta) do setor público em todos os aspectos. Entre seus objetivos estavam os seguintes:

- a. melhorar a relação custo/eficiência na produção de bens e serviços pelo setor público;
- b. melhorar a qualidade desses bens e serviços;
- c. tornar a atuação do setor público como provedor de bens e serviços mais sensível às necessidades dos consumidores;
- d. dar aos representantes eleitos maior controle sobre a utilização do dinheiro dos contribuintes;
- e. aumentar a transparência do setor público;
- f. restringir os gastos públicos em geral, dentro dos limites de uma administração fiscal responsável. (RICHARDSON, 1999, p. 217).

Com esses propósitos, as reformas de Estado ocorridas na Nova Zelândia exigiam sempre grandes mudanças, principalmente na cultura e na estrutura das organizações. Assim, elas “[...] foram descritas como de maior alcance e mais ambiciosas em comparação com outras do mesmo tipo no mundo [...]”, sendo a Nova Zelândia posicionada em “primeiro lugar entre todos os países na categoria de governo” pelo fórum suíço *World Economic* (RICHARDSON, 1999, p. 233).

Cabe salientar que as transformações no setor público da Nova Zelândia muniram os governantes com as ferramentas precisas e necessárias para conduzir a política fiscal de maneira responsável. Mas foi com a Lei de Responsabilidade Fiscal criada em 1994 que se assegurou de fato a administração fiscal.

O autor Richardson (1999, p. 233) considera que as lições mais valiosas das reformas neste país são que “[...] os melhores resultados virão de uma estrutura conceitual coerente implementada em todo o setor público [...]”, sendo que “[...] as políticas para o setor privado precisam ser coerentes com a reforma do setor público [...] para assegurar que trabalhadores deslocados do setor público recebam empregos produtivos no setor privado”. Além do mais, as “[...] alterações estruturais

que envolvam mudança nos incentivos ao desempenho dão mais garantia de mudança cultural do que a simples exortação ou regras prescritas”. Ele destaca também que um “[...] enfoque baseado em *outputs* dá aos políticos condições de controlar firmemente os recursos do setor público. Por sua vez, os “libertados” administradores públicos estão mais capacitados para antecipar as ambições econômicas e sociais da nação”.

## 2.2 NOTAS SOBRE OS PROCESSOS DE REFORMA DO ESTADO BRASILEIRO

Conforme Bresser Pereira (1999a), o Estado brasileiro passou por três processos de reforma. O primeiro teve lugar na década de 1930, mais precisamente nos idos de 1936, e ficou conhecido como Reforma Burocrática. O segundo, datado dos anos 1960, foi um ensaio de descentralização e de desburocratização que acabou sendo revertido. O terceiro, por sua vez, foi iniciado nos anos 1990 e se intitulou Reforma Administrativa Gerencial.

Fadul e Silva (2008) discordam um pouco do entendimento de Bresser Pereira (1999a) e argumentam que, em vez de três, no Brasil ocorreram quatro reformas. De acordo com a linha de raciocínio desses dois estudiosos, a primeira delas aconteceu na época do Estado Novo, com a concepção do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). O surgimento deste departamento foi bem marcante no percurso da administração pública brasileira porque tinha como intenção instituir uma gestão burocrática pública, profissionalizada, nos moldes weberianos. O departamento foi criado a partir do Decreto-Lei 579/38, assinado pelo então presidente Getúlio Vargas. Depois de certo tempo de instaurado, o DASP solidificou sua atuação, tornando-se uma superinstituição e afirmando os princípios de centralização hierárquica. Mesmo cumprindo com sua principal função, a profissionalização do serviço público, o DASP passou a apresentar os primeiros sintomas de disfuncionalidade.

Durante o Governo Dutra (1946-1951), o DASP passou por grandes mudanças, tendo suas funções reduzidas a um mero órgão de estudo e orientação. O enfraquecimento do DASP permitiu a velha distribuição de empregos por indicação. Outro problema está relacionado à questão orçamentária. Devido à enorme desorganização das contas públicas durante os anos 30 e 40, o departamento não obteve sucesso na construção de um sistema de controle para o

orçamento. Em 1964, com o início dos governos militares no Brasil, o DASP teve seu nome alterado para Departamento Administrativo do Pessoal Civil, mantendo a sigla e as mesmas atribuições. Por meio da lei nº 6.228/75, o então presidente da República Ernest Geisel faz nova alteração na nomenclatura do órgão, voltando à designação original. O DASP foi extinto em 1986, com a edição do decreto nº 93.211, que criou a Secretaria de Administração Pública da Presidência da República (SEDAP). (BRASIL, 2012).

A segunda reforma aconteceu em meio ao regime militar de 1964, pelo Decreto-Lei nº 200/67,

[...] que continha aspirações descentralizadoras bastante significativas, preconizava o fortalecimento da administração indireta, por intermédio da descentralização e da autonomia das autarquias, fundações e empresas estatais como forma de agilizar a atuação do Estado. Entretanto, cometeu-se o equívoco de não repensar os mecanismos de controle, enfraquecendo, dessa forma, o núcleo central do aparelho estatal responsável pela formulação das políticas públicas. Isso permitiu tanto a realização de experiências bem-sucedidas no campo da gestão pública, como usos indevidos das flexibilidades e autonomias, desvirtuando o objetivo proposto. (FERREIRA, 1999, p. 77).

Essa segunda reforma foi embasada, conforme se percebe pela citação acima, fundamentalmente, em um padrão de governo altamente gerencial. Todavia, também se caracterizou, como se viu, por apresentar fragilidades de grande importância.

A divulgação da terceira reforma ocorreu justamente em meio à crise da década de 1980, ocasionada pelo endividamento internacional, que provocou ampla discussão entre políticos e formuladores de políticas públicas em todo o mundo. As discussões versavam sobre questões de acerto estrutural, ou seja, o ajuste fiscal e as reformas orientadas para o mercado. Essa crise econômica, observada com mais intensidade nos anos 80, ignorou as principais causas da descontinuidade do padrão de funcionamento do Estado, responsável pela função precípua de promover a acumulação capitalista na esfera nacional, em função do arrefecimento dos capitais privados internos, direcionados às atividades mercantis e financeiras (VIDAL, 2007).

Nesse sentido, constata-se que, já no final dos anos 70, o choque dos juros promovido pelo governo dos Estados Unidos trouxe sérias consequências para o Estado brasileiro, pois, de imediato fez multiplicar sua dívida externa, além de produzir mais um desequilíbrio no balanço de pagamentos. Logo depois, em 1982, após a moratória do México, o Brasil, entre outros países, foi afastado do sistema financeiro internacional e posicionado em um grupo de países denominados devedores. (VIDAL, 2007, p. 530).

A terceira reforma adveio justamente com a promulgação da Constituição de 1988, com reflexos nas mais diversas áreas de atuação do governo. Fadul e Silva (2008, p. 2) colocam o seguinte:

Com esta reforma a administração pública brasileira passa por transformações que vão ter repercussões não apenas na dimensão da sua estrutura administrativa, com o processo de descentralização, como, também, na sua dimensão política, pelas propostas de envolvimento da sociedade na formulação de políticas públicas e na gestão governamental.

Dessa forma, esses autores apontam como a terceira reforma a promulgação da Constituição de 1988, consolidada como aparato para uma gestão descentralizada e, também, em resposta à crise da forma burocrática de administrar um Estado, como relata Bresser Pereira (1999b, p. 240):

A crise da administração pública burocrática começou ainda no regime militar, não porque não foi capaz de extirpar o patrimonialismo que sempre a vitimou, mas, também, porque esse regime, ao invés de consolidar uma burocracia profissional no país, através da redefinição das carreiras e de um processo sistemático de abertura de concursos públicos para a alta administração, preferiu o caminho mais curto do recrutamento de administradores através de suas empresas estatais.

Souza e Fadul (2006, p. 124), por sua vez, asseguram que a descentralização político-institucional foi seguida de alguns princípios que direcionaram a instauração da reforma administrativa no âmbito federal, tais como:

- a. maior transparência na gestão do interesse público;
- b. criação e institucionalização dos conselhos populares como fóruns privilegiados da sociedade civil organizada para auxiliar o poder público no processo de formulação de políticas públicas;
- c. maior flexibilidade administrativa da ação governamental respeitando algumas especificidades regionais;
- d. ganhos sociais e previdenciários da classe trabalhadora e do servidor público com a institucionalização dos planos de cargos e salários para a administração pública federal;
- e. inclusão como servidores estatutários, sem concurso público, de aproximadamente três mil servidores contratados em regime de CLT com estabilidade funcional;
- f. criação de novas carreiras para o setor público, entre outros, princípios.

Contudo, a crise da década de 1980 se agravou ainda mais com a Constituição de 1988, pois o sistema burocrático se fortaleceu. Além do mais, Vidal

(2007) assegura que a crise que afetou o Estado brasileiro era, em suas origens, fundamentalmente financeira e não fiscal, como tanto se apregou. Ela foi diretamente provocada por decisões políticas internas da potência capitalista hegemônica e impulsionada, em boa medida, por modificações no quadro funcional.

Tal crise econômica provocou a necessidade de o Estado transformar suas práticas de funcionamento. Cabe salientar que não foi apenas a crise o pivô desta transformação. A reforma do Estado também foi impulsionada pela globalização, como demonstra Bresser Pereira (1999b, p. 236):

Antes da integração mundial dos mercados e dos sistemas produtivos, os Estados podiam ter como um dos seus objetivos fundamentais proteger as respectivas economias da competição internacional. Depois da globalização, as possibilidades do Estado de continuar a exercer esse papel diminuíram muito. Seu novo papel é o de facilitar que a economia nacional se torne internacionalmente competitiva.

Ferreira (1999) destaca que a Constituição de 1988 facultou um progresso expressivo na participação da população e na inclusão do valor da cidadania. Com essa reforma, houve um enorme retrocesso na área da administração pública, pois o sistema burocrático se fortaleceu. Até hoje se percebe claramente que não existem mais diferenças relevantes entre a administração pública direta e indireta em se tratando dos níveis de autonomia. O autor ratifica que o Estado perdeu “[...] a cultura de gerencialismo por resultados, talvez pela ausência dessas flexibilidades, a partir do argumento da viabilidade de realizar os objetivos por falta de autonomia para gerir os meios e os recursos necessários [...]” (FERREIRA, 1999, p. 78).

Seguindo o pensamento desse autor, com a Constituição de 1988, a administração pública perdeu completamente a cultura de gerencialismo por resultado, o que gerou forte impacto negativo nos controles dos processos-meio. Isso se deve, especificamente, aos usos impróprios das flexibilidades e autonomies, desviando o alvo proposto pelo setor público, que é a prestação de serviço com qualidade para a sociedade.

Ao perder a cultura de gerencialismo, nos anos 1980, proveniente da crise econômica e da globalização, o Estado instaurou a quarta reforma, na década de 1990 — a Reforma Administrativa Gerencial do Estado —, “sem perder o foco no ajuste estrutural” (BRESSER PEREIRA, 1999a, p. 21). Além do mais, “[...] essa crise

a que é levado o setor público só adquiriu caráter fiscal em sua fase terminal, ou seja, já nos anos 1990 e, mesmo assim, dentro da ótica mais ou menos minimalista do Estado” (VIDAL, 2007, p. 530). Essa reforma tinha como propósito criar uma administração pública gerencial em contragolpe à crise instalada nos anos 1980 e à globalização da economia. Essa conjuntura impôs uma reflexão aos governantes em relação à redefinição das funções do Estado e de suas ações burocráticas.

O marco maior dessa última reforma foi a elaboração do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, em 1995. De acordo com Fadul e Silva (2008), os articuladores de tal reforma tinham a pretensão de imprimir ao Estado brasileiro a adoção de um modelo de administração pública gerencial, com vistas ao aumento da eficiência e da eficácia com resultados e a um serviço de qualidade para a população.

### **2.2.1 Reformado o Estado em 1995: a experiência brasileira**

No Brasil, a administração gerencial da década de 1990 veio, de fato, com o desejo de transformar a gestão pública. Seus defensores, tais como Bresser Pereira (1999), Ferreira (1999), Fadul e Silva (2008) e outros, argumentavam que ela era necessária não apenas para sanar os problemas da crise econômica e da globalização, mas também para atender à aspiração de diminuir ou até mesmo acabar com a burocracia, diante das demandas da sociedade.

Para fazer com que suas ideias prevalecessem, os idealizadores da reforma, como Bresser Pereira (1999a) e Ferreira (1999), logo se incumbiram da tarefa de fazer um conjunto de críticas ao Estado brasileiro. Algumas delas foram fundamentadas e levantadas acerca da competência do Estado, como dizem Souza e Fadul (2006, p. 125):

As críticas apontam na direção de que o Estado, tal como foi fundado e organizado, não consegue mais dar conta das principais demandas de um mundo globalizado, capitaneado pela revolução técnico-científica e, principalmente, pelos requisitos de produtividade de uma economia globalizada e internacionalizada, organizada a partir de seus mercados emergentes e desenvolvidos, como Mercosul<sup>4</sup> e Nafta<sup>5</sup>, entre outros.

---

<sup>4</sup> O MERCOSUL (Mercado Comum do Sul) criado em 26 de março de 1991, através da assinatura do Tratado de Assunção é um bloco econômico formado pela Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A formação deste bloco tem como propósito a livre circulação de bens, serviços e produtos entre os Estados membros por meio da redução e/ou eliminação das taxas de exportação e importação (MERCOSUL, [2012]).

Com isso, a reforma administrativa gerencial tornou-se imprescindível para a modernização das composições administrativas dos órgãos públicos do país. Foi então que, a partir de 1995, o Brasil instaurou um vasto programa de reformas estruturais, com aspecto avançado e com intensas alterações na estrutura administrativa pública (SOUZA; FADUL, 2006). Entre essas alterações destaca-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE), preparado e difundido pelo Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE).

Em 1995 teve início no Brasil a Reforma da Gestão Pública ou reforma gerencial do Estado com a publicação, nesse ano, do Plano Diretor da Reforma do Estado e o envio para o Congresso Nacional da emenda da administração pública que se transformaria, em 1998, na Emenda 19. Nos primeiros quatro anos do governo Fernando Henrique, enquanto Luiz Carlos Bresser-Pereira foi o ministro, a reforma foi executada ao nível federal, no MARE - Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. Com a extinção do MARE, por sugestão do próprio ministro no final desse período, a gestão passou para o Ministério do Planejamento e Gestão, ao mesmo tempo em que estados e municípios passavam também a fazer suas próprias reformas. (BRESSER-PEREIRA WEBSITE, 2012).

O PDRAE representou um esforço de “[...] sistematização da estratégia de enfrentamento dos principais problemas da administração pública brasileira [...]”, numa situação marcada pela cultura burocrática e por práticas patrimonialistas (FERREIRA, 1999, p. 79).

Cabe destacar que o objetivo principal da reforma administrativa do Estado brasileiro não era diferente daquele que se buscava alcançar com as outras reformas gerenciais ocorridas em outros países, ou seja, pretendia-se a superação de problemas relativos à eficiência e à qualidade dos serviços públicos.

É digno de nota o fato de que a experiência brasileira, nesse particular, conforme assinalado por Ferreira (1999, p. 71), se assentava nos seguintes princípios:

- a. focalização da ação do Estado no cidadão;
- b. reorientação dos mecanismos de controle para resultados;
- c. flexibilidade administrativa;
- d. controle social;

---

<sup>5</sup> O Nafta (North American Free Trade Agreement), ou Tratado Norte-Americano de Livre Comércio, criado em 1993, por meio de um acordo estabelecido entre três países da América do Norte: Estados Unidos, México e Canadá. O propósito é o livre comércio entre as nações integrantes (NAFTA, [2012]).



e. valorização do servidor.

O primeiro princípio se refere à atenção do Estado para o cumprimento de ações voltadas para a sociedade e seus cidadãos.

O segundo diz respeito à evolução de uma lógica voltada para a realização de uma nova abordagem com foco no alcance de objetivos baseados em indicadores de resultados.

A flexibilidade administrativa, terceiro princípio, deve ser de tal maneira que dê a autonomia necessária às instituições e pessoas para alcançar seus objetivos. “Hoje, notadamente na administração indireta, ocorre uma realidade no mínimo curiosa, a da autonomia invertida: as instituições são bastante autônomas para decidir sobre seus fins, mas quase nada no que diz respeito aos meios [...]” (FERREIRA, 1999, p. 80).

O quarto princípio é justamente a prestação de contas para a sociedade e a avaliação de atuação com foco na ação.

Já o quinto se refere à construção coletiva da nova proposta de reforma administrativa, com foco na sociedade, desempenhada pelos servidores de forma participativa. Portanto, implementar um modelo gerencial “[...] não significa mudar sistemas, organizações e legislação; muito mais que isso, significa criar as condições objetivas de desenvolvimento das pessoas que conduzirão e realizarão as reformas”. Sendo assim, estimular “[...] o servidor quer dizer estimular sua capacidade empreendedora, sua criatividade, destacando o espírito público de sua missão e o seu comportamento ético, visando ao resgate da auto-estima e o estabelecimento de relações profissionais de trabalho” (FERREIRA, 1999, p. 80).

Esse novo modelo de gerência, de acordo com Fadul e Silva (2008), tinha como intenção atingir os mesmos propósitos das organizações privadas no que tange à eficiência e à eficácia no ajuste das contas e finanças. Visava, também, um bom comportamento e efetividade das empresas públicas, bem como um ambiente motivado para as inversões em setores de infraestrutura, com a intenção de modernizar o aparelho estatal e a administração pública federal, seguindo os seguintes preceitos:

- a. estabilização monetária com a criação do Plano Real, que tinha como objetivo principal uma moeda forte voltada para o controle inflacionário;
- b. reformas fiscal e tributária;

- c. melhoria na qualidade dos serviços públicos;
- d. reforma previdenciária;
- e. reforma da administração pública federal, com a adoção de um modelo de administração pública gerencial voltado para a produtividade e resultados organizacionais. (SOUZA; FADUL, 2006, p. 126).

Apesar de existirem procedimentos nas organizações públicas que precisavam ser modificados, os preceitos anteriormente expostos tinham como fundamentação teórica argumentos econômicos da maior importância (FADUL; SILVA, 2008). Os autores Souza e Fadul (2006) ressaltam que a reforma atua em instâncias diferentes, apesar de ter relação com o conjunto dos processos de reforma administrativa gerencial formulado nesse período. Dentre as principais instâncias destacadas por esses autores estão a administrativa e a de recursos humanos.

Na instância administrativa, em relação ao modelo de gestão seguido, o PDRAE apontava como opção o padrão gerencial adotado pelas organizações privadas, que tinha como finalidade privilegiar os resultados organizacionais em detrimento dos meios. Com isso, buscava-se uma forma de romper com os abusos de formalismo e burocratização característicos das administrações públicas.

Na área de recursos humanos, por sua vez, indicava-se a necessidade de se instituir uma política específica, com vistas à qualificação, treinamento e aperfeiçoamento dos servidores públicos. O propósito era torná-los aptos a enfrentar as transformações e inovações gerenciais da organização pública em andamento.

Contudo, essa transição não seria possível sem a colaboração dos funcionários públicos. Ou seja, para que a reforma de fato acontecesse, era necessário que o funcionalismo estivesse aberto e permeável às mudanças. Conforme afirma Cardoso (1999, p. 18),

[...] como parte ativa do processo, os próprios funcionários convencem-se de que é preciso deixar de lado os resquícios do patrimonialismo, da troca de favores, das vantagens corporativistas, do servilismo clientelista ao poder político como ocorre em certas áreas da administração pública.

O servilismo clientelista, como dito acima, a troca de favores e, mais especificamente, a manifestação do interesse pessoal pela inserção no emprego público prejudicavam o bom andamento das atividades dos mais variados setores. Isso quer dizer que a administração pública teve que superar os modelos burocráticos vividos no passado para adotar novas técnicas gerenciais que

inserir na cultura do serviço público os elementos imprescindíveis de responsabilidade, qualidade, produtividade e resultado, por parte dos funcionários (CARDOSO, 1999).

Comungando com essa linha de raciocínio, Souza e Fadul (2006) concluíram que a tarefa principal da reforma de 1995 era tornar a administração pública mais flexível e competente, diminuir seus custos, aprimorar a qualidade dos serviços proporcionados aos cidadãos e dar valor ao servidor, profissionalizando o serviço público, reorganizando a burocracia administrativa e protegendo-a contra o clientelismo e a corrupção.

Todas as mudanças decorrentes da reforma administrativa do Estado acabaram levando esse ente a, por assim dizer, utilizar muitas das práticas adotadas no setor privado. Para que isso fosse conseguido a contento, duas estratégias foram adotadas. Conforme assinala Borges (2004), a primeira consistia em procurar reduzir os custos do setor público. Para executá-la, pensou-se, de imediato, na redução do quadro funcional, o que foi viabilizado pelos processos de privatização e terceirização<sup>6</sup>. No entanto, autores como Eneuton Pessoa, Fernando Augusto Mansor de Mattos e Marcelo Almeida de Britto (2009) refutam a tese do inchaço da máquina pública brasileira, na comparação com outros países. Dizem eles:

O ideário neoliberal (hoje completamente desmoralizado) encarregou-se, durante décadas, de perpetrar inverdades ou análises pouco rigorosas que acabaram motivando medidas de redução do pessoal ocupado ou de "reformas" na administração pública que culminaram em prejuízo para a execução de atividades-fim do serviço público e em piora na qualidade e na eficiência dos serviços prestados à população que deles necessita. (PESSOA et al, 2009).

Com base no pensamento desses autores, no Brasil, segundo os microdados da PNAD, o emprego público representava, em 2007, apenas 11,5% do total das ocupações no país. Essa participação se encontrava bem abaixo, por exemplo, da de todos os países europeus importantes, muitos dos quais chegavam a atingir marcas superiores a 30%. Até mesmo nos EUA, país com destacada tradição liberal, a participação era de aproximadamente 15%. Cabe salientar que na América Latina, segundo dados recentes divulgados pela Comissão Econômica para América Latina

---

<sup>6</sup> A terceirização é a prática de delegar a outros agentes externos a execução de uma atividade com a pretensão de obter resultados com redução de custo e aumento da qualidade.

e Caribe (Cepal), há países nos quais a participação do emprego público no mercado de trabalho é maior do que a brasileira, destacando-se o Panamá (18%), Costa Rica (17%), Uruguai (16%), Argentina (16%) e mesmo o Paraguai (13%).

Tomando-se como referência a relação entre emprego público e população, também se verifica, no Brasil, um baixo percentual: a parcela do emprego público na população gira em torno de 5%, contra 7% nos EUA e próximo de 10% na Europa ocidental (quando não mais, como nos países escandinavos, que não raro superam 15%).

Em números absolutos, no ano de 1995 o emprego público no Brasil perfazia o total de 7,843 milhões de servidores. Em 2007, ele alcançou a cifra de 9,827 milhões. Deve-se destacar, porém, que este crescimento praticamente apenas acompanhou a evolução da população. Tanto é que, em 1995, o estoque de emprego público representava 5,1% do total da população e, em 2007, 5,4%. (PESSOA et al., 2009).

Com esses dados, tais autores concluem que o emprego público não é excessivo no Brasil, principalmente se for direcionado às necessidades de serviços essenciais por parte da população que não pode pagar por eles. “Neste sentido, o desafio de aumentar a eficiência e a eficácia da máquina pública no país não se contrapõe, antes, se coaduna, com a expansão de serviços que requerem a expansão do emprego público [...]” (PESSOA et al., 2009).

A segunda estratégia foi a reestruturação do setor público em relação à flexibilização das relações de trabalho, ou seja, a generalização de formas atípicas de contratação, sem concurso público prévio e com remunerações fora do padrão constituído nos planos de cargos e salários, as quais poderiam ser menores ou maiores a depender dos interesses imediatos.

No que diz respeito à flexibilização das relações de trabalho, isso se caracterizou, na verdade, por contratações por tempo determinado, serviços temporários, prestação de serviços, estagiários etc. Borges (2004, p. 257) sinaliza que a flexibilização:

[...] aumenta enormemente o grau de arbítrio (e de poder) dos que detêm o controle político da máquina pública, tanto nos processos de seleção dos novos contratados, como na determinação da sua remuneração e na avaliação do seu desempenho, enfraquecendo e marginalizando os servidores públicos de carreira, em muitos casos desvalorizados e tratados como ocupantes de cargos “em extinção”, situação da qual, a rigor, está a salvo apenas a pequena parcela dos funcionários que ocupa as chamadas “carreira típicas.” (BORGES, 2004, p. 257).

Apesar de assegurar remuneração, em muitos casos, superior à praticada e recebida pelos funcionários de carreira, esse tipo de emprego é precário. Isto porque, no que tange à proteção social, não são reconhecidos os mesmos direitos trabalhistas e previdenciários dos servidores públicos. Vale ressaltar que essas formas flexíveis de contratação nem sequer são contabilizadas nas estatísticas da Relação Anual de Informações Sociais<sup>7</sup> (RAIS) — registro administrativo do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) —, criando, assim, funcionários “invisíveis” na área pública (BORGES, 2004).

Destaca-se a sinalização, também feita por Borges (2004), que na RAIS o emprego é considerado formal quando os funcionários estão assegurados pelo regime estatutário, próprio dos servidores públicos, ou pelo regime celetista, como acontece na organização privada. No entanto, os cargos comissionados, prática constante do Estado nacional, não são reconhecidos nem contabilizados pela RAIS.

Por não estarem enquadrados em nenhum regime jurídico, se não são estatutários, nem tão pouco celetistas, o que são na verdade esses trabalhadores? São funcionários “invisíveis”, conforme afirma Borges (2004). Será que, neste caso, existe de fato a *accountability*, conforme Richardson (1999, p. 215)? Como fica o gerencialismo nesta situação? Observa-se que, nesse novo modelo de gerencialismo, veio a reboque a contratação de mão de obra especializada, porém em condições regimentais precarizadas, o que impacta a continuidade das atividades inerentes ao setor público.

Como não poderia ficar de fora destas reflexões, a proposta para a implementação da administração pública gerencial encontrava-se também articulada em quatro principais setores, conforme pode ser visualizado no MARE (BRASIL, 1997, p.24) e defendido por Ferreira (1999, p. 80) ao sinalizá-los:

- a. núcleo estratégico, entendido como o setor do Estado que edita as leis, formula políticas e busca assegurar o seu cumprimento. É representado pelo Legislativo, Judiciário e, no Executivo, pela cúpula que decide sobre a formulação de políticas;
- b. atividades exclusivas são aquelas atividades indelegáveis e que, para o seu exercício, é necessário o uso do poder de Estado, como por exemplo, a polícia, as forças armadas a fiscalização, a regulamentação, o fomento, etc.;

---

<sup>7</sup> A Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) tem por objetivo: o suprimento às necessidades de controle da atividade trabalhista no País; o provimento de dados para a elaboração de estatísticas do trabalho; e a disponibilização de informações do mercado de trabalho às entidades governamentais (BRASIL, [2012]).

- c. serviços não-exclusivos, que são aqueles relativos normalmente à prestação de serviços de alta relevância ou os que envolvem economias externas e não podem ser adequadamente recompensados no mercado por meio da cobrança dos serviços. Além disso, a prestação desses serviços não implica a utilização do poder de Estado. São por exemplo, as universidades, os hospitais, os centros de pesquisas, os museus, etc.;
- d. produção de bens e serviços para o mercado, representada pelo setor de infra-estrutura, no qual atuam as estatais e que apresenta tendência de privatização.

Neste sentido, ao primeiro setor, o núcleo estratégico, competem as áreas responsáveis pela formulação e execução das leis e das políticas públicas. O segundo se caracteriza pelas funções relevantes e intransferíveis, como o exercício do poder de polícia. Ao terceiro, competem as prestações de serviços de alta relevância, porém delegáveis e não remuneradas adequadamente por cobranças externas, caso das universidades, hospitais, museus etc. O quarto e último setor apresenta certa disposição à privatização, já que é representado pelas estatais e por serviços destinados ao mercado, ou seja, são áreas passíveis de transformação em empresa pública estatal ou privada devido à natureza da sua atividade.

Com a apresentação desses quatro setores, o autor reflete sobre três aspectos essenciais: a forma de administração, a de propriedade e a institucional. O primeiro aspecto diz respeito aos setores de base, característicos de um modelo burocrático, com a intenção de se aproximar do modelo gerencial. Neste aspecto, ter profissionais qualificados e efetivos é relevante para a continuidade das atividades. Para os outros setores, o autor considera que o apropriado seria o modelo gerencial.

A forma de propriedade à qual o autor se refere é sobre o que é privado ou estatal. “Quanto ao núcleo estratégico e ao setor de atividades exclusivas, a propriedade deve ser estatal, enquanto, para o setor de produção para o mercado, a tendência natural é da propriedade privada”. Cabe salientar que o setor de serviços não exclusivos se encontra em uma esfera de discussão sobre o que é de direito público e o que é privado, pois tais serviços são compostos por “[...] organizações sem fins lucrativos, mas que não pertencem ao aparelho de estado [...]” (FERREIRA, 1999, p. 83), como mencionado anteriormente. Segundo Bresser Pereira:

O reconhecimento de um espaço público não-estatal tornou-se particularmente importante em um momento em que se aprofundou a dicotomia Estado-setor privado, levando muitos a imaginar que a

única alternativa à propriedade estatal é a privada. A privatização é uma alternativa adequada quando a instituição pode gerar todas as receitas da venda de seus produtos e serviços e o mercado tem condições de assumir a coordenação de suas atividades. Quando isto não acontece, está aberto o espaço para o público não-estatal. Por outro lado, no momento em que a crise do Estado exige o reexame das relações Estado-Sociedade, o espaço público não-estatal pode ter um papel de intermediação ou pode facilitar o aparecimento de formas de controle social direto e de parceria, que abrem novas perspectivas para a democracia. (BRESSER PEREIRA, 1996 apud FERREIRA, 1999, p. 83).

Enfim, a terceira forma enfoca o aspecto institucional mais apropriado, com base no modelo indicado. Deste modo, o núcleo estratégico deve estar direcionado para a administração direta. Ferreira (1999, p. 84) afirma que, para o setor de atividades exclusivas, o “[...] proposto é o de agências executivas, que representam um esforço de recuperação do conceito original de autarquia e fundação, perdido com a Constituição de 1988, naturalmente ajustado à nova realidade do controle por resultado [...]”. Para o setor de serviços não exclusivos, o modelo indicado “[...] é o das organizações sociais, que são entidades públicas não-estatais que têm autorização do parlamento para participar do orçamento público [...]” (FERREIRA, 1999, p. 84).

Por fim, para o setor de produção para o mercado, a opção mais apropriada é a de empresa pública, estatal ou privada. O mesmo autor ainda destaca que, em todos os eventos, “[...] agências, organizações sociais ou empresas, a relação com o núcleo estratégico será formalizada por meio de contratos de gestão a partir do estabelecimento de compromissos de resultados e a contrapartida de recursos e autonomias necessários.” (FERREIRA, 1999, p. 84).

As reformas não ocorrem apenas pelo diagnóstico de um determinado problema. Alguns aspectos devem ser levados em consideração para que a estratégia adotada para sanar o problema seja bem sucedida. “Assim, realizar a reforma do aparelho do Estado implica na verdade realizar três grandes reformas, ou em outras palavras realizar a reforma a partir de três dimensões estratégicas básicas” (FERREIRA, 1999, p. 84): a dimensão institucional-legal, a dimensão cultural e a dimensão da gestão.

A primeira diz respeito a gerar mudanças de ordem constitucional para que as leis e outras normalizações se ajustem ao novo modelo de administração indicado. A segunda se refere às mutações de pensamento e comportamento do indivíduo,

principalmente do funcionalismo público, no que tange à transferência da administração burocrática para uma administração gerencial. Finalmente, a terceira está intimamente ligada à segunda dimensão, pois diz respeito ao processamento e à implantação da reforma.

Essas dimensões são totalmente independentes, porém, em uma configuração geral, elas se complementam. Nas palavras de Ferreira (1999, p. 85), “[...] naturalmente, é possível avançar na direção das mudanças cultural e de gestão, ainda que mantido o *status* da legislação vigente [...]”. No entanto, a adequada reforma sugere o cumprimento absoluto das três dimensões comentadas, dado que não se faz uma reformulação do aparelho estatal a partir de uma única perspectiva da questão.

Neste sentido, fazer reformas não é tarefa fácil, principalmente quando essas mudanças são de cultura e de atitudes. Nesse aspecto, o trabalho requer certa capacidade de liderança por parte dos dirigentes para que a condução do processo seja facilitada, pois que, de fato, ocorrerá numa conjuntura de resistências e dúvidas. “Toda mudança cria um clima de instabilidade, o que é natural, diante do novo, que supõe um custo inicial de aprendizado.” (FERREIRA, 1999, p. 84). Além disso, lembra tal autor que, para todos os envolvidos num processo de mudança, há sempre, associada a ele, a possibilidade de ganhos e perdas. É essa expectativa que leva à instabilidade e à resistência ao processo. Num cenário marcado por intensas transformações e por mudanças imprevisíveis, o planejamento assume uma posição determinante. Não o planejamento voltado para os modelos burocráticos e sim aquele com vistas aos resultados.

Nestes termos salienta Ferreira (1999, p. 84):

Muda o conceito e muda o método [...]. Antes era possível imaginar processos, quase rituais, em que as organizações diante de um problema, idealizavam a solução em dois momentos: um do planejamento e outro da operação.

Para que o planejamento fosse formulado, os responsáveis isolavam-se do contexto real por um determinado período e produziam o documento proposto, com todas as estratégias de contenção do problema, para depois aplicá-lo. Só que, ao voltar ao problema, encontravam um cenário totalmente diferente daquele que havia sido considerado para o planejamento. Diante de um mundo altamente dinâmico, o



planejamento deve acompanhar esse dinamismo. Segundo Ferreira (1999, p. 89), nesse contexto, o procedimento adequado seria o “planejando” (planejar fazendo ao mesmo tempo) e, para tanto, se torna essencial “[...] desenvolver duas capacidades: a de antecipação e a de adaptação, simultaneamente. Nesse contexto, as organizações orientadas por visões fazem a diferença”.

Desse modo, apresentar uma visão encantadora, empolgante e disseminá-la dentro da empresa não significa prever o que irá ocorrer, mas isso expressa, de certo modo, sua constituição. Conforme o citado autor “[...] uma visão tem força, mais do que isso tem poder, pode substituir o líder nos seus impedimentos, funcionando como orientadora das ações institucionais.” (FERREIRA, 1999, p. 89).

Com as bases conceituais discutidas nesta etapa da pesquisa, pode-se notar que os propósitos das reformas administrativas adotadas em vários países foram fundamentais para a concepção da reforma administrativa gerencial brasileira. Além disso, observou-se que o objetivo era basicamente o mesmo: a flexibilidade administrativa em função da eficiência e da eficácia ao menor custo possível. Nestes termos, será investigado no próximo capítulo como esta reforma foi assimilada pelo governo baiano. Com isso, o planejamento assume um papel significativo na administração pública baiana, tema que será explorado mais adiante.

### 3 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO ADMINISTRATIVA DA BAHIA

Seguindo os preceitos da administração pública federal, o estado da Bahia iniciou, a passos lentos, seu processo de modernização administrativa, logo no início da década de 1990, quando o enfrentamento dos principais desafios de mudança propostos pela reforma que tinha lugar no plano nacional — movimento esse comentado no capítulo anterior — atingia tanto a esfera econômica quanto a social. Nesse momento, impunha-se com vigor a ideia de que todos os estados brasileiros precisavam aprender como aplicar seus recursos de forma eficiente.

A Bahia, particularmente, enquadrava-se nesse contexto pela busca da “recuperação operacional do setor público” observando os seguintes princípios assinalados por Santos (1991 apud BAHIA, 2002, p. 73):

- a. moralização da máquina pública [...] para torná-la menos vulnerável aos assaltos clientelistas e fisiológicos [...];
- b. ênfase absoluta no atendimento de um patamar de prestação de serviços que dignifique o cidadão;
- c. profissionalização do servidor público, preparando novos quadros para o planejamento e a execução dos “novos” papéis que serão cobrados dos governos estaduais.

No primeiro princípio, as questões que envolvem a moralização da máquina pública tinham justamente o objetivo de não deixar que os resquícios do estado burocrático e patrimonialista — discutido no capítulo anterior — permanecessem ou tivessem destaque na administração baiana. O segundo princípio ressaltava a relevância de ofertar para a população um serviço de atendimento digno e com qualidade. O terceiro e último trata da capacitação de funcionários para atuarem nesta nova roupagem do governo estadual. Isso significa preparar indivíduos que devem ser capazes e altamente qualificados para planejar e executar as novas demandas da sociedade.

Em linhas gerais, foi partindo destes princípios e seguindo as premissas da Reforma Administrativa Gerencial do Estado, discutida no primeiro capítulo, que se iniciou o processo de reforma da máquina pública baiana.

### 3.1 REFORMAS NO ESTADO DA BAHIA

O governo, sob a liderança de Antônio Carlos Magalhães (ACM), grupo conhecido como “os carlistas”, teve sua história marcada entre os anos de 1991 e 2006. Tal liderança promoveu o ajuste fiscal no estado, através da Lei nº 6.074<sup>8</sup>, de 22 de maio de 1991, que modificou a estrutura organizacional da administração pública estadual.

Levando em consideração a gestão dos “carlistas” a partir de 1991, o governo da Bahia inovou, não só iniciando os procedimentos de ajuste fiscal, mas também criando o Sistema de Atendimento ao Cidadão (SAC). Mesmo antes da discussão dos conceitos e das práticas vinculadas à Nova Gestão Pública no Brasil, a Bahia criou um rigoroso controle de seus gastos e melhorou o atendimento à população, a partir da oferta de serviços públicos num mesmo local. “O ajuste fiscal contemplou não somente o controle de gastos, mas também a redução de despesas (com a extinção de 19 organismos e de 1.537 cargos em comissão) e a implantação do programa de privatizações.” (LACZYNSKI; PACHECO, 2012).

No governo de Paulo Souto (2003 a 2006), a liderança política deu continuidade a diversas ações de melhoria da administração criadas pelos governos anteriores, avançou e seguiu a contento com a Reforma Administrativa Gerencial, em que os objetivos do Estado eram justamente o,

[...] restabelecimento das condições de governança e governabilidade; adequação do aparato administrativo e de suas práticas de gestão aos novos papéis da administração pública; e a construção de um modelo de Estado eficiente, moderno, ágil e comprometido com os interesses do cidadão. (LACZYNSKI; PACHECO, 2012, p. 9).

No intuito de adaptar o aparato administrativo e suas técnicas de gestão às novas formas de administração pública, com maiores investimentos na comodidade da população, o governo do estado da Bahia trabalhou durante todo o mandato dos “carlistas” na modernização da máquina administrativa, principalmente na área da prestação de serviço ao cidadão. Este “[...] governo priorizou a gestão descentralizada, as parcerias com o setor privado, com o terceiro setor e com organismos internacionais. [...] alguns aspectos permitem afirmar que a reforma

---

<sup>8</sup> Ver também: - Art. 8º da Lei nº 7.028, de 31 de janeiro de 1997. - Art. 22 da Lei nº 6.459, de 16 de março de 1993. - Art. 17 da Lei nº 6.317 de 09 de agosto de 1991. Modifica a estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e dá outras providências.

baiana foi formulada e planejada de forma estratégica.” (LACZYNSKI; PACHECO, 2012, p. 10-11).

Conforme afirma esse mesmo autor:

[...] visão de longo prazo; monitoramento e acompanhamento constante das ações; registro da experiência e de seus resultados, por meio de relatórios (divulgados para o público em geral); disseminação da experiência; um órgão responsável pela reforma (Secretaria de Administração), com um secretário responsável pelas decisões tomadas e uma equipe profissional dedicada ao tema; e capacitação profissional. Segundo Pacheco (2004), estes são alguns elementos que configuram a existência de uma política pública voltada à melhoria do funcionamento do aparelho do Estado. (LACZYNSKI; PACHECO, 2012, p. 10-11).

Em 2006 foi eleito Jaques Wagner, representando vitória da oposição. Para a política da Bahia, esta vitória significou um desmonte da liderança “carlista” que imperava deste o início da década de 1990. Em 2007, no primeiro ano de mandato, o então governador manteve os principais programas voltados à reforma do Estado, implementados na gestão anterior. As mudanças com maior profundidade foram nas secretarias de Administração e Planejamento, pois as prioridades desta nova liderança para estas secretarias eram outras. Sendo assim, os principais programas alocados pela administração anterior não foram extintos, segundo discorre Laczynski e Pacheco (2012, p. 10):

[...] Por exemplo, o atual governo deu continuidade à capacitação dos servidores, ao governo eletrônico, à parceria com a Fundação Luis Eduardo Magalhães (Centro de Desenvolvimento e Modernização da Administração Pública) e à contratação de Organizações Sociais para gerirem unidades nas áreas de saúde, educação, tecnologia e agricultura.

O foco da Secretaria de Administração do Estado da Bahia era sair da estabilidade e caminhar para o desenvolvimento. “Neste sentido, uma das ações e programas adotados foi o de melhoria da qualidade do gasto.” (LACZYNSKI; PACHECO, 2012, p. 10).

O “carro-chefe” do governo Jaques Wagner é o chamado “Compromisso Bahia”, que tem como finalidade o desenvolvimento da cultura de responsabilidade dos servidores para evitar o desperdício, o monitoramento e avaliação do gasto pelo governo e a orientação da administração para a necessidade da reestruturação e aperfeiçoamento dos processos. Seguindo estes objetivos, o governo conseguiu

alcançar alguns resultados, tais como a economia de R\$ 11 milhões em serviços de comunicação e telecomunicação em 2007 e de R\$ 2 milhões mensais da Secretaria de Educação em relação ao contrato de limpeza (LACZYNSKI; PACHECO, 2012).

### **3.1.1 Experiência baiana em novos sistemas**

As secretarias de Administração, Fazenda e Planejamento compõem o tripé do processo de modernização administrativa do estado da Bahia. Desde a década de 1990 até os dias atuais, elas se destacam por serem secretarias sistêmicas no arcabouço hierárquico do setor público.

Posteriormente à constatação da carência de caixa e de obrigações pendentes de liquidação em 1991, que inviabilizaram novos empréstimos, foi deflagrado o processo de saneamento das finanças estaduais sob a coordenação da Secretaria da Fazenda da Bahia (Sefaz). Quando essa conjuntura ficou mais equilibrada, iniciou-se um extenso programa e projetos direcionados à modernização da administração.

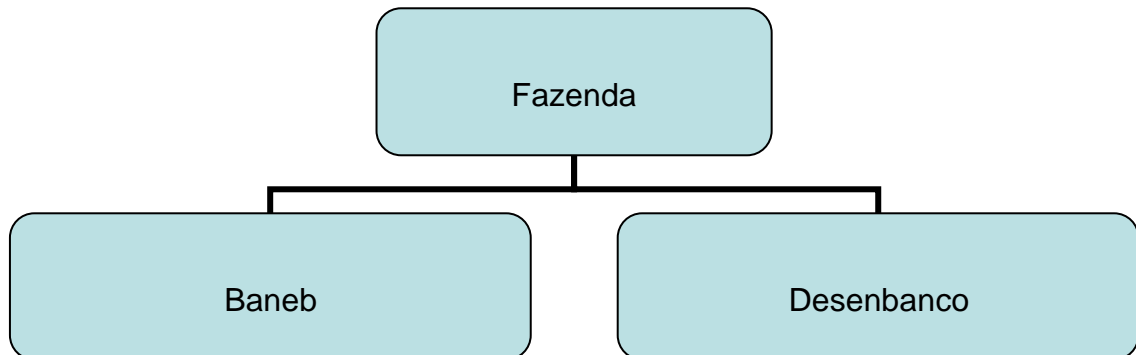
A Sefaz teve um papel fundamental no ajuste fiscal baiano na década de 1990. Depois dessa fase de desequilíbrio financeiro, o foco foi, de fato, a modernização da máquina pública, seguindo o preconizado pela Reforma Administrativa Gerencial do governo federal. Para que isso ocorresse, tanto a Secretaria de Administração (SAEB) como a do Planejamento (Seplan) eram fundamentais.

#### **3.1.1.1 O sistema fazendário da Bahia**

As leis nº 6.074, de 1991, nº 7.133, de 1997 e nº 7.935, de 1998 permitem perceber a evolução das composições organizacionais do sistema fazendário da Bahia. A primeira versa sobre as mudanças da estrutura organizacional da Administração Pública Estadual; a segunda, sobre a extinção do Banco do Estado da Bahia S.A. (Baneb); e a terceira, sobre a alteração do objeto social do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia S.A. (Desenbanco) (BAHIA, 2011).

Em 1991, com as novas modificações ocorridas na Administração Pública a partir da Lei nº 6.074/1991, o Baneb e o Desenbanco passaram a ser entidades da administração indireta da secretaria. Neste mesmo ano, a estrutura fazendária era a seguinte:

Figura 1 - Estrutura fazendária da Bahia: 1991



Fonte: Bahia (2011).  
Elaboração própria.

Cabe salientar que, por falta de literatura que discorra sobre o tema, foi necessário aplicar entrevistas com os gestores das coordenações-chaves para atualizações das informações.

Com a criação do Plano de Modernização na década de 1990, a Sefaz vem reformulando seus procedimentos nas atividades-fins da secretaria e em sua composição organizacional. Dessa forma, o órgão vem investindo fortemente na habilitação e treinamento de seu quadro de fiscais, em busca de melhoria significativa nas informações sobre o contribuinte. Segundo o coordenador de modernização da Sefaz, André Cordeiro<sup>9</sup>, no governo Wagner, buscou-se capacitar os servidores e desenvolver ações de valorização pessoal e de aproveitamento das potencialidades individuais. Aliado a esse direcionamento, foi concebido o Programa de Qualidade, visando atingir padrão uniforme de serviços em todas as áreas, tendo como objetivo principal a satisfação do cliente fazendário.

Estes investimentos também foram concentrados “[...] na infraestrutura tecnológica, nos instrumentos de planejamento, controle e nas instalações físicas [...]” (VIEIRA, 2009, p. 62).

A implantação do planejamento estratégico, com fixação de metas e acompanhamento trimestral, compartilhando resultados financeiros com os servidores, vem permitindo à Sefaz atuar com mais inteligência e rigor no combate à sonegação. Isso tem resultado em uma arrecadação crescente, apesar da conjuntura econômica nacional e internacional adversa. (VIEIRA, 2009, p. 62).

<sup>9</sup> Entrevista concedida em 27 de março de 2012.

O autor afirma que, na década de 1990, a implementação do plano de modernização com base em metas, por meio do planejamento estratégico, surtiu efeito, pois refletiu positivamente na arrecadação tributária estadual. As inovações propostas pelo Plano de Modernização nos procedimentos operacionais também fazem parte deste mote de modernização.

Sobre isso, Vieira (2006, p. 105) coloca que:

As inovações levaram à simplificação da legislação tributária e à padronização e simplificação dos processos e procedimentos, reduzindo o custo e o tempo de atendimento, permitindo melhor interpretação e aplicação das normas tributárias. Outros avanços obtidos são a realização de muitos desses procedimentos pela Internet, implantação do sistema de gestão dos procedimentos e rotinas das inspetorias, instalação de quiosques de atendimento e do *call center*.

Essas inovações levaram a uma melhoria na qualidade da prestação de serviços para a sociedade e na padronização dos procedimentos adotados. Além disso, a criação do Programa de Modernização da Secretaria da Fazenda (Promosefaz) levou à adoção de algumas destas iniciativas, reforçando-as de forma específica. Isso refletiu positivamente nas receitas do Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação (ICMS) e na redução dos custos dos procedimentos de fiscalização.

Conforme afirma o autor Vieira (2009, p. 62), existem perspectivas em planejamento e implementação de ações para os próximos anos, “[...] envolvendo o uso intensivo da Tecnologia da Informação (TI), visando a continuidade na simplificação dos procedimentos, redução de tempo e custo para o contribuinte e para o Estado [...]”.

Segundo André Cordeiro, essas ações foram implementadas e são financiadas pela linha de crédito do Profisco<sup>10</sup>. Entre esses procedimentos estão: (i) Sistema de Legislação Tributária, que possibilitou a divulgação da legislação tributária através da intranet, internet e CD-ROM; (ii) a regulamentação e obrigatoriedade de emissão de documentos fiscais por equipamentos eletrônicos; (iii) a criação do Regime Simplificado de Apuração do ICMS (Simbahia); (iv) a automação de procedimentos fiscais através de um conjunto de sistemas: Sistema

---

<sup>10</sup> Profisco é o Programa de Modernização e Fortalecimento da Gestão Fiscal do Estado, que tem com objetivo melhorar a eficiência e a transparência da gestão fiscal, visando incrementar a receita própria do Estado, aperfeiçoar o controle do gasto público e prover melhores serviços ao cidadão. Parceria entre a Secretaria da Fazenda do Estado da Bahia (Sefaz) e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

de Planejamento e Gerenciamento da Fiscalização (PGF), Sistema de Gerenciamento de Crédito (SGC), Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Mercado (PGM), controle dos dados de importação e exportação através do Módulo de Comércio Exterior (MCEX), Sistema de Controle de Pareceres Tributários (CPT), Sistema de Auditoria Fiscal (Safa), que padroniza a execução dos roteiros de fiscalização, Sistema de Emissão de Autos de Infração (SEAI), Sistema de Informações de Contribuintes (INC), Sistema de Informações Econômico-Fiscais (IEF), que calcula o índice de participação dos municípios, Sistema de Informações Tributárias (SIT), concebido para acompanhar e controlar a situação cadastral dos contribuintes, Sistema Integrado de Controle de Operações Interestaduais (Sintegra) e Controle Fiscal Automatizado de Mercadorias em Trânsito (CFAMT).

Neste processo de modernização, surgiu, no mesmo período, o Programa de Educação Tributária. Nele estava contido o Projeto Sua Nota é um Show de Solidariedade, desenvolvido pela Secretaria da Fazenda em parceria com as secretarias da Saúde (Sesab) e de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza (Sedes), com o objetivo de mostrar a função social dos impostos e estimular o acompanhamento da aplicação dos recursos públicos pelo cidadão.

Esse projeto foi elaborado para conscientizar a população sobre a importância da solicitação do cupom ou nota fiscal na hora da compra. Ele visa criar na população o hábito de exigir o cupom fiscal no momento da compra, o que pode melhorar consideravelmente a arrecadação de ICMS do estado. Além disso, constitui-se em uma importante ação de apoio às atividades artístico-culturais e desportivas do estado. Esse programa encontra-se em vigor com os mesmos propósitos, segundo André Cordeiro.

Ainda de acordo com André Cordeiro, “os resultados alcançados estão sendo significativos, e os últimos indicadores apurados na década de 2000 apontam para melhorias significativas em todas as áreas trabalhadas”. Na área financeira, por exemplo, foram concluídos em suas versões iniciais o Sistema de Apropriação de Custos Públicos (ACP), o Sistema de Controle de Contratos e Convênios (Sicon), o Sistema de Administração de Recursos Financeiros (SARF) e o Sistema da Dívida Pública (SDP). Segundo Cordeiro, “esse conjunto de sistemas ofereceu aos gestores ferramentas que possibilitam uma gestão mais eficiente das finanças do estado”. Na área tributária, houve renovação de grande parte da frota de veículos e melhoria e padronização das instalações físicas dos postos fiscais e inspetorias. Na área de transparência foi ampliado, graças ao programa, o número de auditorias feitas pela Auditoria Geral do Estado, saltando de 24 para 32 por ano. Conforme Cordeiro, foi



editada a Revista Tributária Eletrônica, padronizou-se o atendimento ao contribuinte, foram realizadas 4.613 horas de capacitação para a área financeira e o parque de informática foi atualizado. “Essas ações de sucesso resultaram em maior eficiência e efetividade da administração fazendária, o que pode ser atestado pelos seus indicadores. Apesar desses avanços, problemas ainda existem e precisam ser atacados. É o que se espera fazer com o Profisco”.

Ao questionar o coordenador sobre os principais desafios que a secretaria vem enfrentando ao longo dos últimos anos para fazer frente à implantação de seus projetos, André Cordeiro respondeu:

Sentimos falta é de pessoas com vontade de trabalhar. As pessoas estão pensando em se aposentar e na medida em que não se fazem concursos e a população vai envelhecendo, as pessoas pensam em pendurar as chuteiras, o Estado deveria, seguindo os preceitos de Bresser Pereira, ou seja, a lógica do que o governo federal pregava na época em que ele era ministro, a necessidade de se fazer uma série de concursos públicos, anualmente. Não precisava ser uma quantidade grande, mas necessária para se promover uma oxigenação do quadro funcional, e a Bahia não faz isso. O Estado rompe com um dos preceitos e paga um preço por isso, que é a perda da produtividade, porque essas pessoas que estão postergando suas aposentadorias ficam querendo trabalhar nas formas antigas, e à medida que não se contrata gente nova, o Estado fica meio atrelado a esses paradigmas mentais que as pessoas, que o funcionalismo antigo tem. [...] Se as pessoas não estão motivadas a mudar de cultura, já não estão mais no pique, o Estado deveria incentivar a aposentadoria, pois tem muita gente que já tem idade de se aposentar. Com isso, o Estado tiraria mais da metade do quadro. Se fosse um Bresser Pereira que estivesse aqui ele já teria mandado mais da metade para o pijama e feito uma série de concursos para colocar gente nova; aí a coisa seria diferente.

Com esse relato, o coordenador ressalta a inoperância do estado em promover concursos públicos para suprir a necessidade de reposição do quadro de funcionários que vem, ao longo dos anos, perdendo a sua capacidade produtiva.

Seguindo os instrumentos legais citados acima a respeito da evolução da estrutura fazendária, a Lei 7.133, de 1997, autoriza o Poder Executivo a promover a venda do controle acionário do Baneb e a transformação do Desenbanco em agência de desenvolvimento e dá outras providências. Cabe salientar que o leilão de privatização veio a acontecer em 22 de junho de 1999, e o banco foi arrematado pelo Bradesco.

Com a Lei nº 7.935, de 2001, o Desenbanco foi substituído, na estrutura fazendária, pela Agência de Fomento do Estado da Bahia S.A. (Desenbahia). Cabe

salientar que tanto o Desenbanco quanto a Desenhahia são sociedades de economia mista, integrantes da administração indireta do estado (BAHIA, 2011).

### 3.1.1.2 O sistema administrativo da Bahia

Pode-se perceber a evolução do sistema administrativo do estado da Bahia em suas composições organizacionais através das leis aqui descritas: a Lei nº 6.074, de 1991, que discorre sobre as mudanças da estrutura organizacional da Administração Pública Estadual; a Lei nº 7.435, de 1998, que dispõe sobre a organização e estrutura da Administração Pública do Poder Executivo Estadual; a Lei nº 8.485, de 2002, que altera a estrutura organizacional e de cargos em comissão da SAEB; e a Lei nº 10.955, de 2007, que modifica a estrutura organizacional e de cargos em comissão da Administração Pública do Poder Executivo Estadual, disciplina o Fundo Financeiro da Previdência Social dos Servidores Públicos do Estado da Bahia e o Fundo Previdenciário dos Servidores Públicos do Estado da Bahia, em observância ao Art. 249 da Constituição Federal de 1988 (BAHIA, 2011). Com as novas modificações ocorridas na Administração Pública a partir da Lei nº 6.074/1991, as entidades da administração indireta da estrutura administrativa eram as seguintes:

Figura 2 - Estrutura organizacional básica do sistema administrativo estadual: Bahia, 1991



Fonte: Bahia (2011).  
Elaboração própria.

A partir da Lei nº 7.435, de 1998, houve, na estrutura administrativa, a extinção do Instituto de Assistência e Previdência dos Servidores do Estado da Bahia (IAPSEB) e da Escola de Serviço Público (Fundesp) e a criação da Superintendência de Desenvolvimento do Serviço Público e Atendimento ao Cidadão (Sesac). Com a Lei nº 8.538, de 2002, extinguiu-se a Superintendência de Construções Administrativas da Bahia (Sucab). Cabe salientar que o IAPSEB e a Sucab eram autarquias do estado; a Fundesp, uma fundação; e a Companhia de Processamento de Dados da Bahia (Prodeb), uma sociedade de economia mista. Todas essas instituições faziam — a Prodeb ainda faz — parte da administração indireta do estado. Apenas a Sesac era um órgão em Regime Especial de Administração Direta (BAHIA, 2011).

Essas foram as macrorreformas organizacionais, além das diversas alterações parciais na configuração dos órgãos e entidades de governo ao longo dos anos. Sendo assim, essas estruturas, a partir do ano de 1991, foram idealizadas como suportes básicos para a materialização de políticas, processos e ações, com características novas e de natureza inovadora (VIEIRA, 2009).

Com essas mudanças, o governo baiano conseguiu enxugar ao máximo a máquina administrativa ao longo do período observado, atingindo uma das prerrogativas da Reforma Administrativa Gerencial: a redução de custos com pessoal.

A publicação Bahia (2002, p. 376) assinala que:

A análise da arquitetura organizacional atual evidencia a sua natureza essencialmente setorial-funcionalista, embora observem-se alguns mecanismos e subestruturas que consubstanciam tentativas de viabilizar a ação integrada e sistêmica entre diferentes áreas de governo, a exemplo do SAC [...]. Em função dessa natureza setorial-funcionalista ainda é muito baixo o nível de integração inter e intraórgãos estaduais, ressentindo-se esses órgãos da falta de lógica da atuação em conjunto, o que impacta negativamente sobre os resultados a serem alcançados.

Como exemplos de modernização no campo das estruturas e processos de operação de serviços já aplicados na Bahia e adotados em outros estados e países citam-se o SAC, como foi comentado anteriormente, o SAC Móvel, e o Sacnet.

O Serviço de Atendimento ao Cidadão (SAC) é um sistema integrado de atendimento ao público criado em 1995 pelo governo do estado da Bahia com a intenção de melhorar a prestação de serviços públicos. Nele são reunidos, num

mesmo espaço físico, órgãos e entidades das diversas esferas de governo, para propiciar ao público economia de tempo e de custos, num ambiente bem equipado e confortável, com um atendimento ágil e eficiente. Funciona, portanto, como se fosse um shopping de serviços públicos (BAHIA, 2002).

O Serviço de Atendimento ao Cidadão Móvel (SAC Móvel) é a “[...] unidade de prestação de serviços instalada em caminhões que se deslocam por todo o Estado, atendendo à programação de serviços estabelecida mediante criteriosa avaliação da demanda” (BAHIA, 2002, p. 120). Ele foi criado para atender às cidades mais distantes da capital e regiões do interior que não possuíam o serviço.

Com o Serviço de Atendimento ao Cidadão pela Internet (Sacnet) “[...] a população passou a dispor da opção de obter informações sobre todos os serviços públicos prestados pelo SAC, e utilizar alguns deles através da Internet” (BAHIA, 2002, p. 121). Aqueles que não possuem computadores podem contar com os totens de serviços distribuídos na capital baiana.

Segundo o atual diretor de desenvolvimento de projetos da Superintendência do SAC, Alberto Queiroz<sup>11</sup>, “o SAC segue com a mesma finalidade inicial do serviço, passando por algumas mutações ao longo dos anos para se ajustar às demandas da sociedade, a exemplo do Sacnet, que passou a ser o Sacfácil, que agora conta com o serviço de agendamento com hora marcada na prestação do serviço em algumas unidades”.

Em 2001, foi lançado o Programa Governo Eletrônico, que tinha como pretensão empregar as melhorias obtidas nos sistemas de administração, como planejamento financeiro e de contabilidade, de procuradoria, a modernização no âmbito dos serviços de administração e o Sistema Integrado de Material, Patrimônio e Serviços (Simpas). Do mesmo modo, introduziram-se melhorias na gestão de compras eletrônicas, no sistema de registro de preços, no gerenciamento e acompanhamento de contratos administrativos, na implantação de programas de qualidade e de melhoria da gestão e se fizeram avanços significativos na tecnologia da informação como instrumento de gestão pública (BAHIA, 2002).

Na SAEB foi implantado também um sistema de compras eletrônicas, o Comprasnet, aberto aos fornecedores de todo o Brasil, o qual tem se mostrado um relevante instrumento de economia nas compras governamentais. Nesse caso, a

---

<sup>11</sup> Entrevista concedida em 29 de março de 2012.

expansão da concorrência e o conseqüente arrefecimento dos preços dos bens e serviços oferecidos redundaram em substanciais economias ao cofre público (VIEIRA, 2009).

A ação de modernização ampliou-se com a instituição (Decreto Estadual nº 8.041, de outubro de 2001) da Rede Governo, com a finalidade de interligar todos os órgãos e entidades públicas. Estabeleceu-se, assim, uma única rede oficial de transmissão de dados, sons e imagens, com abrangência em todos os municípios da Bahia, finalizada em 2003. Nesta linha de atuação, o estado tem procurado a interligação da Rede Governo com outras redes corporativas, nas esferas federal e municipal, permitindo a redução das distâncias, do espaço e do tempo, para que os cidadãos do interior possam ter acesso aos mesmos serviços já disponíveis na capital. A Rede Governo, segundo estimativas da Prodeb, poderá gerar uma economia de custos em torno de 40%, além das benfeitorias mencionadas (VIEIRA, 2009).

Além dos sistemas de modernização implantados no âmbito da Secretaria de Administração (SAEB), existem o Portal do Servidor — página da internet que disponibiliza diversas informações e serviços referentes a pessoal para os servidores e dirigentes públicos — e o RH-Net — outro portal informacional, mas dedicado especificamente à legislação de pessoal, visando à socialização das informações relativas aos direitos e benefícios dos servidores/empregados públicos e permitindo a descentralização de deliberações, concessões etc. (BAHIA, 2002).

Os trabalhos citados de Bahia (2002) e Vieira (2009) sinalizam que, apesar de todos os avanços já alcançados, a SAEB percebia quais desafios deveriam ser enfrentados para a transformação da cultura organizacional. Entre esses se destacam maciços investimentos em capacitação e desenvolvimento no quadro técnico e dirigente do estado e revisão contínua nos planos de carreiras, dentro de um modelo participativo com as diversas categorias. Para tanto, a abordagem global e integrada do aparelho do estado deveria originar meios que levassem à divulgação e internalização de conteúdos, informações, visões e perspectivas de gestão atualizada. Mais ainda, deveria cumprir com sua competência institucional de forma proativa na formulação de políticas e estratégias de gestão.

Nesse contexto, a SAEB tinha como metas já iniciadas o desenvolvimento e implementação de melhores práticas de gestão de pessoas; fortalecimento institucional; desenvolvimento e implementação de metodologias de planejamento estratégico; gestão inovadora; modernização tecnológica; e excelência no atendimento aos usuários.

Tratando-se da atual gestão pública, a SAEB menciona que suas ações não se restringem apenas à melhoria da qualidade do gasto e que o programa Compromisso Bahia, citado em parágrafos iniciais, é prioritário. Com isso, o órgão retoma as prerrogativas da Reforma Administrativa Gerencial, ou seja, a economia e o controle de gastos.

Os autores Laczynski e Pacheco (2012) destacam as iniciativas em relação às inovações que remetem “a ação da Secretaria de dar suporte técnico e financeiro para os municípios baianos para modernização dos processos de planejamento e gestão”.

O projeto ainda está em fase de implantação e consiste na estruturação de equipamentos e de pessoal, visando à implantação de sistemas que viabilizem as gestões municipais. As parcerias deverão ser consolidadas por meio de convênios de cooperação técnica, envolvendo os governos federal, estadual e municipal. (LACZYNSKI; PACHECO, 2012, p. 11).

Vale salientar que essas atividades estão sendo desenvolvidas pela administração direta, pois a SAEB agora conta com o SAC, que é um órgão em Regime Especial de Administração Direta; com a Companhia de Processamento de Dados do Estado da Bahia (Prodeb), que é uma Sociedade de Economia Mista; e com o Departamento Estadual de Trânsito (Detran), que é uma autarquia. Observe a nova formulação da secretaria atualizada até 2011.

Figura 3 - Estrutura organizacional básica do sistema administrativo estadual: Bahia, 2011



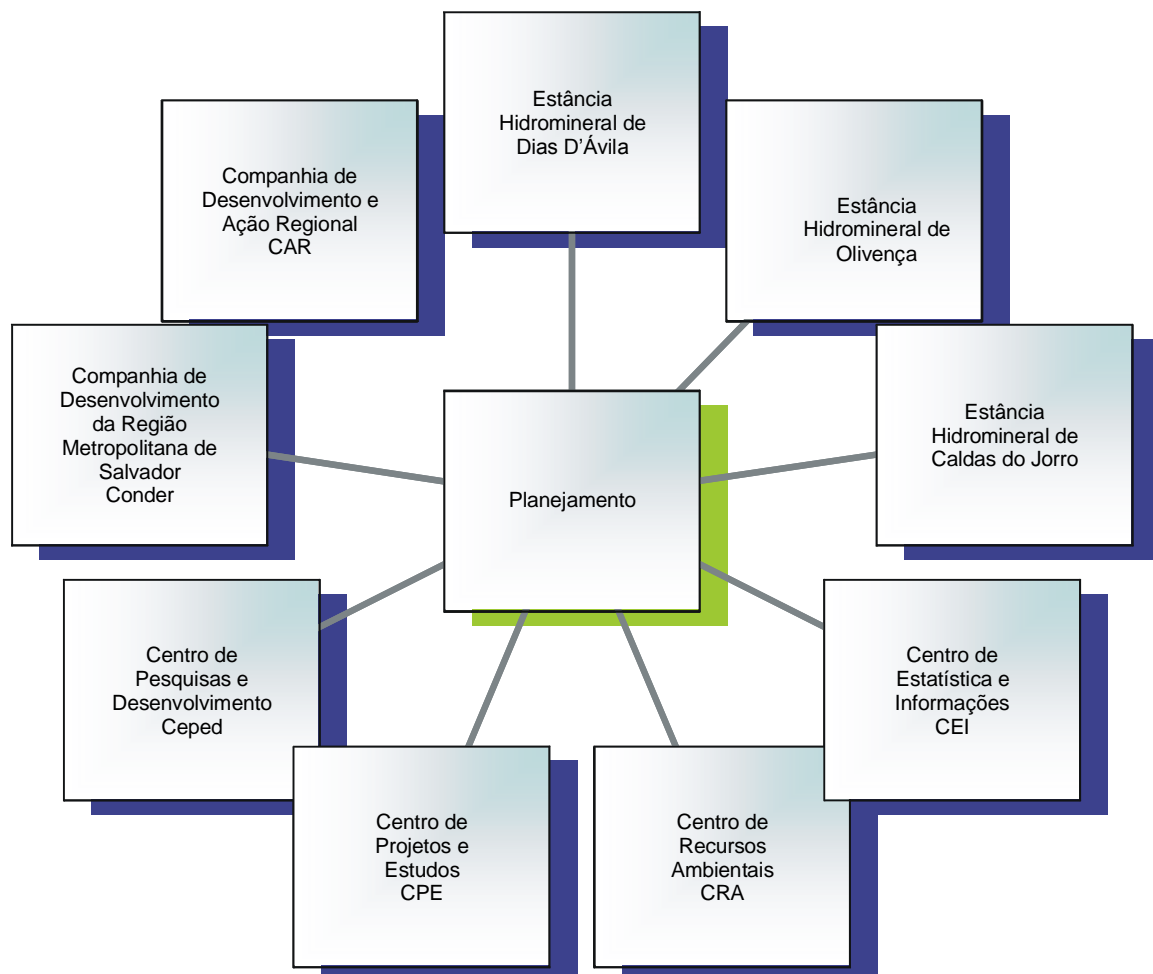
Fonte: Portal do Servidor: Bahia, 2011.

Nota: Elaboração própria.

### 3.1.1.3 O sistema de planejamento da Bahia

No sistema de planejamento da Bahia — ou seja, no âmbito da Secretaria de Planejamento, Ciência, Tecnologia e Inovação do Estado da Bahia (Seplantec), como era conhecida na década de 1990 —, pode-se perceber a evolução da composição organizacional através das seguintes leis: nº 6.074, de 1991, que trata da modificação da estrutura organizacional; nº 6.812, de 1995, com a criação da SEI; nº 7.435, de 1998, com modificações na estrutura organizacional da Administração Pública Estadual; nº 8.538, de 2002, que também modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual; nº 8.631, de 2003, que alterou a denominação desta secretaria para Secretaria do Planejamento (Seplan); nº 10.549, de 2006, que também modifica a estrutura organizacional da Administração Pública do Poder Executivo Estadual (BAHIA, 2011).

Figura 4 - Estrutura organizacional básica do sistema de planejamento estadual: Bahia, 1991

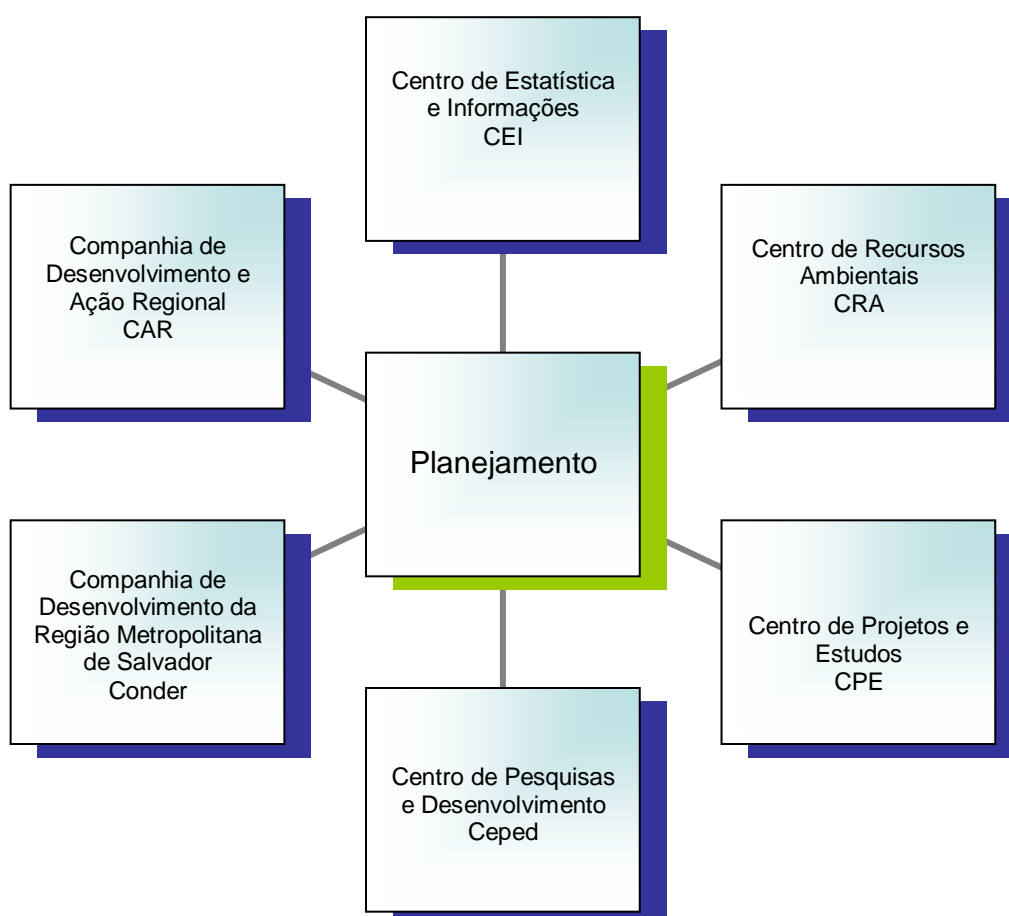


Fonte: Bahia (2011).

Nota: Elaboração própria.

As estâncias mencionadas na ilustração são órgãos em Regime Especial de Administração Direta. O CEI e o CRA eram autarquias, a CPE e o Ceped eram fundações, e a Conder e a CAR, empresas públicas. Os órgãos em Regime Especial de Administração Direta foram extintos do sistema de planejamento em 1995 (Figura 5).

Figura 5 - Estrutura organizacional básica do sistema de planejamento estadual: Bahia, 1995



Fonte: Bahia (2011).

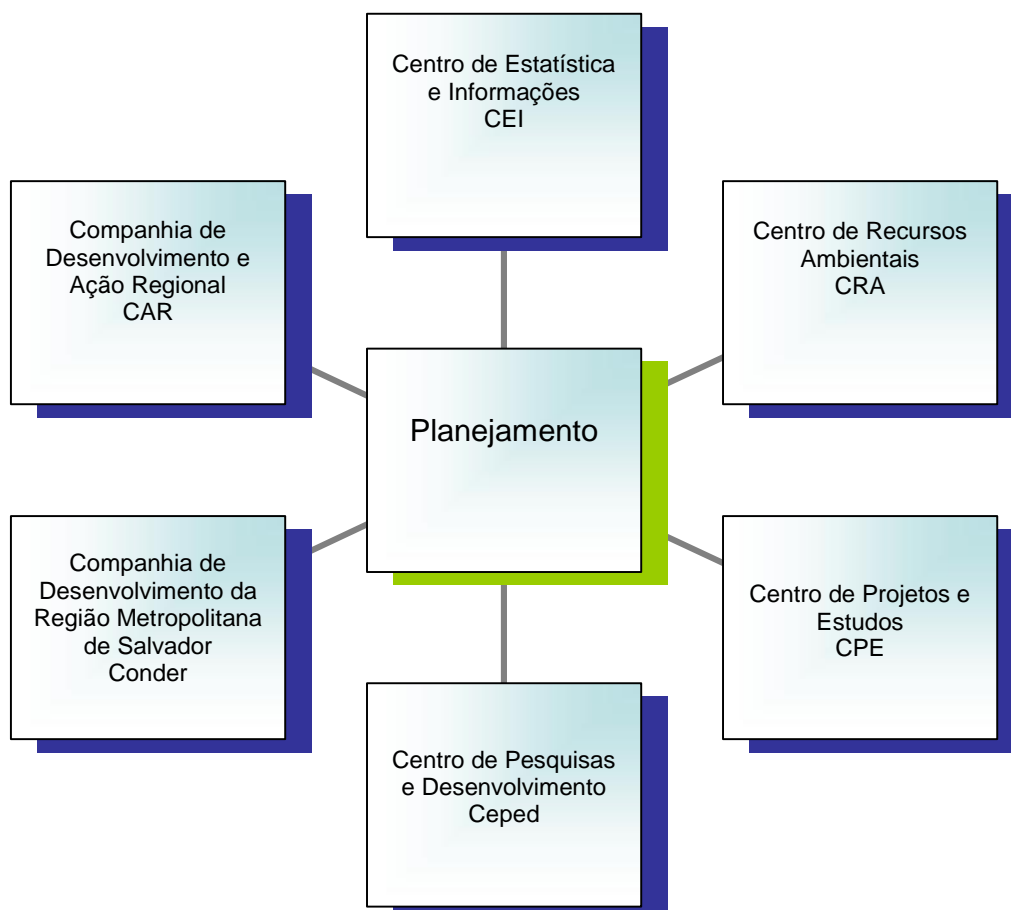
Nota: Elaboração própria.

No mesmo ano, com a Lei nº 6.812, foi criada a Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), sob a forma de autarquia, mediante fusão da Fundação Centro de Projetos e Estudos e da autarquia Centro de Estatística e Informações. A finalidade era elaborar estudos e projetos, bem como prover a base



e difundir informações estatísticas e geográficas, visando à formulação de políticas públicas, planos e programas de desenvolvimento do estado. Assim, foi extinto o Centro de Desenvolvimento Municipal e Urbano (Cemur).

Figura 6 - Estrutura organizacional básica do sistema de planejamento estadual: Bahia, 1995



Fonte: Bahia (2011).

Nota: Elaboração própria.

A extinção do Ceped se deu a partir da Lei nº 7.435, de 1998. Com a Lei 8.538, de 20 de dezembro de 2002, na nova estrutura da Seplan permaneceram apenas a SEI e a CAR. Observa-se claramente, pela sequência de medidas legais, o enxugamento do sistema de planejamento baiano ao longo da década de 1990.

O governo do estado também tem realizado esforços em busca da modernização do processo de planejamento, o que pode ser visualizado mais efetivamente na criação de sistemas de gerenciamento. Entre esses esforços podem ser destacados dois. Um deles foi a ativação do ciclo de planejamento, e o outro foi

a adoção do modelo de gerenciamento por programa. O primeiro demandou avaliação e redirecionamento dos instrumentos de planejamento e acompanhamento da ação governamental: planos plurianuais, orçamentos e relatórios; desenvolvimento e implantação do Sistema Informatizado de Planejamento (Siplan), em 1997, e do Módulo de Informações Gerenciais (MIG); desenvolvimento e implantação do Sistema de Informações Gerenciais (SIG); e a institucionalização do planejamento estratégico (VIEIRA, 2009).

Com o Siplan, o acesso às informações ficou mais fácil, pois é através deste sistema que são disponibilizados resultados, metas alcançadas e os investimentos realizados, inclusive com dados por município e programa, levando os dirigentes públicos às tomadas de decisões de forma mais eficiente.

A Seplan viu-se fortalecida estruturalmente, com destaque para a criação da SEI, que foi institucionalizada como resultado da fusão entre o CEI e o CPE, recebendo grandes investimentos em modernização da sua infraestrutura, para dotá-la de capacidade para atender melhor a produção de estudos básicos sobre o estado (VIEIRA, 2009, p. 63). O coordenador de modernização da Seplan, Murilo Barbosa<sup>12</sup>, sinaliza que a SEI, de fato, ajuda a secretaria a tomar determinadas decisões, principalmente no aporte para elaboração de políticas públicas e, [...] “inclusive, esforços estão sendo feitos pela Seplan, SEI e SEMA [...] na melhoria e otimização de sistemas de informações, para que estejam cada vez mais integrados”.

Diante da evolução dos processos de modernização de planejamento, é relevante ressaltar a importância deste foco para o desenvolvimento do estado da Bahia. Porém, vale destacar alguns obstáculos a ser vencidos, sinalizados na publicação Bahia (2002, p. 385) e também em Vieira (2009, p. 63):

- a. vincular a estrutura organizacional do sistema de planejamento em cada órgão/entidade do Estado ao dirigente máximo, hoje alinhado ao 2º escalão, o que dificulta a implementação de suas competências;
- b. consolidar a implantação do SIG nos órgãos entidades governamentais, tornando-o uma ferramenta de suporte ao trabalho do corpo diretivo do Estado, inclusive disseminando a cultura da socialização da informação, visando a melhoria do processo de planejamento e gestão a partir de experiências compartilhadas;

---

<sup>12</sup> Entrevista concedida em 28 de março de 2012.

- c. disseminar a prática da avaliação em todos os níveis de governo e, nesse sentido, necessário se faz investir no desenvolvimento e na implementação de metodologias que permitam a avaliação dos impactos da ação governamental nas dimensões setorial e global, e também na internalização de novos valores: *accountability*, transparência, responsabilização, ética, melhoramento contínuo e inovação;
- d. consolidar o modelo de gestão por programa de forma muito bem articulada, vencendo os obstáculos do modelo funcionalista, departamentalizado, cruzando-o com a visão de transversalidade intragovernamental;
- e. fortalecer a função planejamento urbano, especialmente no que concerne à definição de políticas públicas.

A respeito destes obstáculos, Barbosa sinaliza que o primeiro encontra-se em fase de implantação. O segundo requer uma decisão administrativa e política. “É um desejo que ainda não foi alcançado”. O terceiro já está acontecendo, com a implantação dos sistemas Siplan e Fiplan. “Especialmente o Fiplan ajudará na criação da conta única do estado”. O quarto “está acontecendo, já está se falando em transversalidade, projetos e ações interagindo, se integrando. Isso aí facilita muito a questão desta gestão na execução dos programas e projetos”. Em relação ao quinto e último obstáculo, o coordenador destaca que “as políticas públicas bem definidas ajudam muito na gestão, e o governo do estado está bastante empenhado”.

Durante o governo Wagner, a Seplan tem como projeto principal o Plano Plurianual (PPA) Participativo, um tipo de planejamento territorial com a participação da comunidade. Para isso, criou no estado 27 territórios de identidade, constituídos a partir da especificidade dos arranjos sociais e locais de cada região. O PPA Participativo foi elaborado e será acompanhado com a participação da sociedade civil de cada território.

A atual gestão tem se empenhado em dar prosseguimento às ações do governo anterior, mas sem considerá-las uma política pública mais ampla. O “[...] governo tem inovado na relação com a sociedade civil e com as comunidades de todo o Estado, no sentido de construir de forma participativa um planejamento de médio prazo” (LACZYNSKI; PACHECO, 2012, p. 11), como é o caso do PPA Participativo.

Vale ressaltar que recentemente foi feito um processo seletivo de contratação sob o Regime Especial de Direito Administrativo (REDA) para esses territórios. Barbosa sinaliza que “a Seplan empregou uma pessoa contratada em cada território

desse para atuar nesse processo”. A escolha da forma de contratação REDA se deu “por ser a forma mais rápida de conseguir essa mão de obra”. Barbosa sinaliza que:

Atualmente a Seplan tem um quadro funcional antigo. Mais da metade do quadro efetivo tem mais de 50 anos de idade. Assim, os gestores da Seplan estão tentando junto ao Conselho da Seplan (Conseplan) a possibilidade de se fazer concurso na secretaria. É muito difícil, principalmente aqui na Seplan. Este ano (2012) aproximadamente 50 servidores vão se aposentar, então tem que fazer algo urgente, se não vamos ter um problema sério aqui dentro.

Um ponto positivo que o coordenador aborda é que, por ser antigo, o quadro funcional é rico de experiência e responde bem às demandas atuais.

Um dos fatores considerados por Barbosa como gargalos na Seplan é a escassez de mão de obra. Esta situação ocorre não só na Seplan, mas no estado como todo, conforme afirma o coordenador:

A falta de concurso para colocar servidores efetivos, eu acho que prejudica o estado como todo. Então, o REDA foi criado, acredito eu, para questões de exceções, e ele está sendo uma solução. Ele não é mais uma contingência. Ele está sendo o normal, o cotidiano, basta precisar de mão de obra, ou é terceiro ou é REDA. Por exemplo, aqui na Seplan nós tivemos contratações recentes de REDA por conta de não existir a previsão de concurso, e o próprio Estado tem limitado um pouco, até pela questão da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). [...] a gente precisa fortalecer o quadro [...], temos aqui, inclusive, servidores cedidos de outras secretarias. Temos da Prodeb, principalmente, [...] temos funcionários meios [...], mas a área de Tecnologia da Informação (TI), basicamente todos os nossos funcionários são terceirizados, inclusive o estado da Bahia está mudando essa forma de contratação, pois nós não podemos mais ter mão de obra alocada aqui dentro da Seplan ou outra secretaria, então vamos contratar o serviço e, para isso, está sendo especificada uma nova forma de contratação de serviço de Tecnologia da Informação (TI). [...], por exemplo, provavelmente, será através de pontos de função, uma nova modalidade métrica de mensuração desses serviços, e nós, nas próximas renovações, possivelmente não vamos ter mais as pessoas alocadas. [...] é um grande ponto de modernização, principalmente na área de TI, porque a secretaria tem enfrentado até problemas trabalhistas por conta disso (informação verbal).

Com esse relato, Barbosa confirma a inoperância do estado em promover concurso público para suprir a necessidade de reposição do quadro de funcionários que vem ao longo dos anos perdendo a sua capacidade produtiva, o que foi sinalizado também pela Sefaz.

### 3.2 O PROGRAMA ESTADUAL DE DESESTATIZAÇÃO

Foi justamente com o Programa Estadual de Desestatização que se iniciou esse processo de modernização da estrutura administrativa da Bahia. É digno de nota o fato de que tal programa visava, principalmente, à resolução do problema financeiro — comum ao país —, por meio do ajuste fiscal proposto pela Reforma Administrativa Gerencial mencionada no capítulo anterior. Segundo pontuado em Bahia (2002, p. 73):

Em linhas gerais, o Programa visa a redução da participação do Estado em atividades empresariais, ampliar sua capacidade de investimento na área social, melhorar a qualidade dos serviços prestados, através do controle e fiscalização que exerce na condição de poder concedente, estimular a competitividade e, a médio prazo, reduzir os custos dos serviços prestados em áreas consolidadas.

Cabe salientar que já era alvo do estado, desde os primeiros anos da década de 1990, ampliar a participação de recursos privados na economia baiana. Para que esse fato se concretizasse foram deslanchadas algumas ações, dentre elas o processo de privatização. Através do Programa, o estado defendia algumas linhas de atuação, tais como:

- a. levantar a oportunidade de negócios nos setores de infra-estrutura e atrair empreendedores, inclusive via incentivos;
- b. definir metas de co-participação da iniciativa privada, segundo cada segmento da infra-estrutura;
- c. estabelecer diretrizes para a participação privada em empreendimentos públicos;
- d. capacitar empresas estatais da esfera estadual, para negociar capitalizações, jointventures, consórcios e outras formas de associação com a iniciativa privada. (BAHIA, 2002, p. 73).

A primeira linha de ação retrata a atração de novos investidores por meio de programas de incentivos do governo baiano instituídos no final da década de 1990 para favorecer setores considerados, à época, prioritários, como o automotivo, calçados, plásticos (Programa BahiaPlast), cobre (Programa ProCobre) e cerâmica.

O Programa foi formalizado em 1996, através do Decreto Estadual nº 5.441, com a criação da Comissão Especial de Desestatização (CED), no âmbito do Banco de Desenvolvimento do Estado da Bahia (Desenbanco), mais tarde, em 2001, designado de Desenhahia.

À CED cabia supervisionar a desestatização das empresas controladas pelo estado, mas também “[...] a concessão ou permissão à iniciativa privada de serviços ou obras de responsabilidade do estado, com o poder para incluir ou excluir empresas e serviços públicos e participações minoritárias no Programa” (BAHIA, 2002, p. 73). No decreto que instituiu o Programa, podem ser observadas também outras competências, tais como:

- a. deliberar sobre propostas de desestatização ou concessão de bens ou obras;
- b. aprovar a contratação de empresa especializada para realizar a avaliação dos ativos objeto de desestatização;
- c. deliberar sobre a modalidade a ser aplicada em cada caso;
- d. aprovar o preço mínimo, determinado por empresa especializada, assim como a forma de pagamento do preço das ações, bens, direitos e valores;
- e. recomendar a contratação de auditorias independentes, pareceres, avaliação de patrimônio e estudos especializados necessários a cada processo. (BAHIA, 2002, p. 74).

Ressalte-se que o Programa acompanha as competências definidas pelo Programa Nacional de Desestatização (PND) — instituído pelo Decreto nº 86.215, de 1981 —, que tinha como finalidade o fortalecimento do sistema de livre empresa. Isto vinha em contraposição ao exemplo estatizante até então vigente na economia brasileira, como se segue:

- 1) a organização e exploração das atividades econômicas são de competência da empresa privada, na forma estabelecida na Constituição Brasileira, sendo que o papel do Estado, no campo econômico é de caráter suplementar e visa, sobretudo, encorajar e apoiar o setor privado;
- 2) o governo nacional está fortemente empenhado em promover a privatização das empresas estatais nos casos em que o controle público tenha se tornado desnecessário ou injustificável;
- 3) a privatização das empresas estatais, porém, não deve alcançar nem enfraquecer as entidades que devam ser mantidas sob controle público, isso porque essas empresas criam, efetivamente, condições favoráveis ao desenvolvimento do próprio setor privado nacional do processo de desenvolvimento. (VIEIRA, 2006, p. 43).

A primeira determinação é o Estado ser, simplesmente, um estimulador da iniciativa privada na exploração das atividades econômicas, não podendo agir como competidor. Na segunda, o Estado utiliza a privatização como meio de viabilizar as atividades inerentes ao segmento em que não consegue ser eficiente. A terceira e última corresponde à não interferência da privatização nas entidades sobre o

controle público. Assim, ao analisar tais questões, nota-se o total alinhamento do Programa ao PND. Isso porque,

[...] para os setores vistos como prioritários, a exemplo dos setores de energia, transportes e financeiro, o Governo Federal tem apoiado o Estado, principalmente através do BNDES e do Banco Central, no caso das instituições financeiras, antecipando os recursos necessários aos ajustes econômico-financeiros das empresas. Nesse âmbito incluiu-se a privatização da COELBA, indiscutivelmente uma das maiores empresas públicas do Estado da Bahia. No caso do Banco do Estado da Bahia (BANEB), [...] foram utilizados recursos do Programa de Incentivo à redução do Setor Público Estadual (PROES) na Atividade Bancária. (BAHIA, 2002, p. 74).

Na Bahia, o processo de desestatização definia-se em diferentes leques, que iam desde a “[...] alienação total do controle acionário de empresas públicas, à concessão de serviços públicos, sobre os quais o Estado detinha o poder concedente, até o arrendamento ou cessão de bens e instalações, e dissolução de empresas” (BAHIA, 2002, p. 83). O princípio de diminuir a função do Estado investidor vem exigindo, cada vez mais, a instalação de um arcabouço apropriado de regulação e fiscalização, com o propósito de assegurar a universalização e a qualidade dos serviços prestados à sociedade pelo empreendimento privado.

Para estimular ainda mais a participação do capital privado na economia baiana, o governo da Bahia, através da Lei nº 7.980/2002, criou o Programa Desenvolve, cuja intenção era a de promover uma política de atração de investimentos industriais, via concessão de incentivos fiscais, que possibilitasse a vinda de empresas de diversas áreas da atividade econômica. Os artífices dessa política imaginavam que ela trouxesse uma nova dinâmica para o setor industrial baiano, com a diversificação de sua matriz e, por conseguinte, benfeitorias para a economia do estado. O programa continua a todo vapor no governo Wagner.

Seguindo os preceitos adotados pelo Programa Bahia, além da privatização, a terceirização também faz parte de um arcabouço fundamentado pelo PND que foi levado a cabo pelo governo baiano e que merece destaque.

Informações atualizadas até 2012 confirmam que a Seplan conta apenas com uma autarquia, a SEI. Vale ressaltar que, com a posse do novo secretário, José Sérgio Gabrielli, a Desenbahia e a Prodeb passarão para a estrutura da Seplan.

O coordenador Barbosa considera que a Seplan foi privatizada com a vinda do novo secretário. “Ele de fato deu um choque de gestão na Secretaria do

Planejamento. A forma como está sendo dirigida é muito objetiva, e isso facilita para todos nós. Hoje, nós temos contato direto com o secretário. Ele é bastante metódico [...] e a coisa funciona”. Ele ressalta também que no passado observaram-se algumas tentativas, mas o choque de gestão está acontecendo agora.

Diante dos exemplos observados até aqui, não se poderia deixar de mencionar o programa que deu início ao processo de modernização na Bahia, conforme os preceitos da reforma do Estado. Assim, é necessário discorrer sobre o Programa Estadual de Desestatização e suas atuações, além de esclarecer os procedimentos referentes ao processo de terceirização na Bahia.

### **3.2.1 Terceirização na administração pública baiana**

Em linhas gerais, a terceirização é conceituada como a incumbência a terceiros da efetivação de determinados serviços. Quando voltada à administração pública, podem-se observar duas formas de terceirização, tal qual destacado em Bahia (2002, p. 75):

- a. como transferência das atividades acessórias e de apoio, para que as instituições tomadoras concentrem-se em suas atividades-fins (terceirização de etapa do processo produtivo);
- b. como produção de bens e/ou serviços por outrem no interior da empresa contratante (terceirização no local de trabalho).

No mencionado documento, teve-se o cuidado de chamar a atenção para o fato de que, devido à dificuldade em se definir o que é meio e fim na administração pública, abre-se um precedente para uma terceira forma de terceirização, ou seja, “[...] a execução indireta de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade” (BAHIA, 2002, p. 75). Cabe salientar que esta concepção está pautada na Lei Federal nº 2.271, de 1997, pelo simples fato de os processos econômico, social e político serem totalmente dinâmicos. Contudo, a publicação Bahia (2002, p 75) enfatiza que:

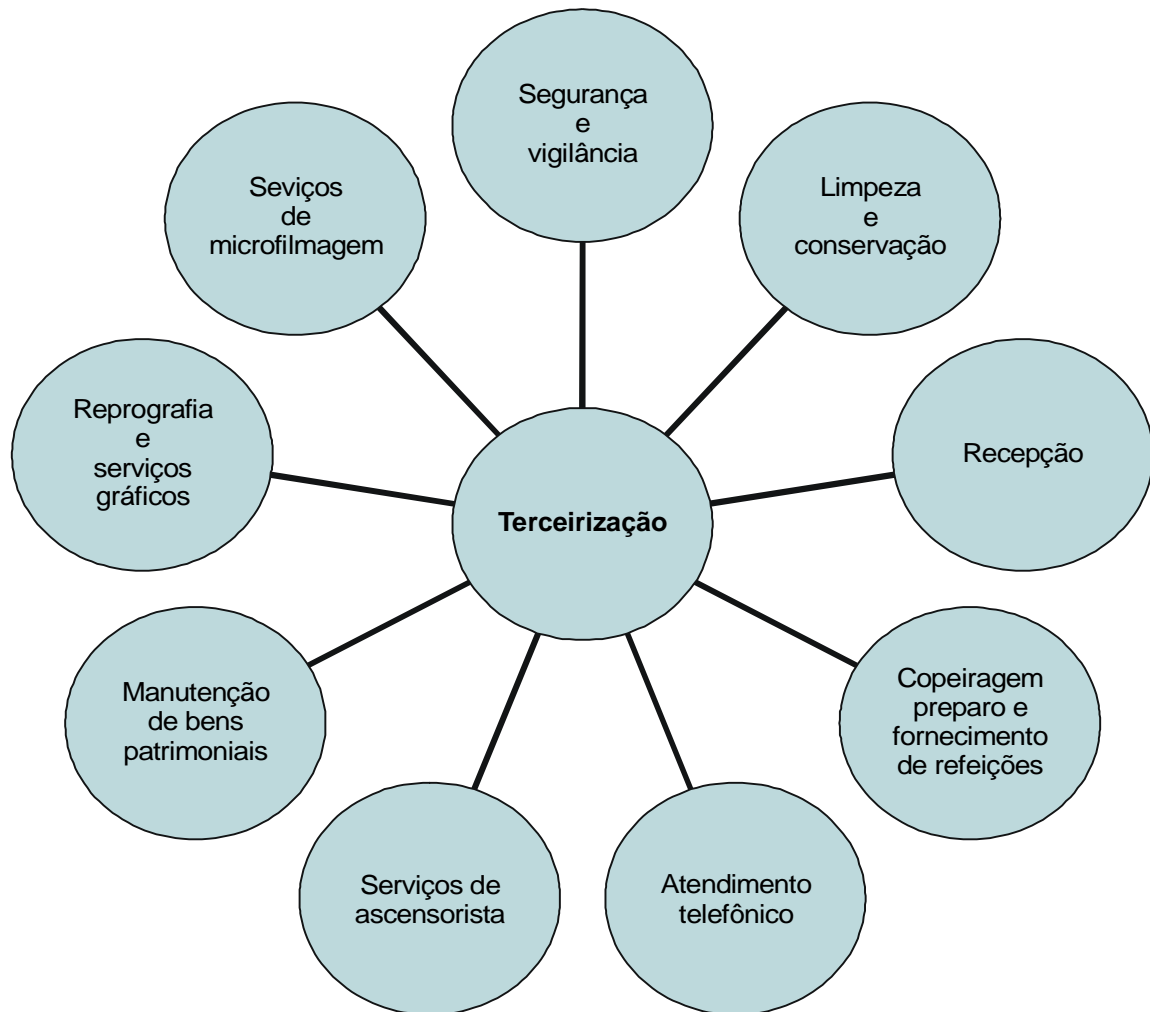
Essas considerações dão conta, portanto, de que a iniciativa de terceirizar serviços e/ou atividades, dentro da administração pública, ainda tem um caminho a percorrer no sentido de consolidar as transformações que o Governo do Estado da Bahia pretende operar neste campo, ainda que se reconheça que a terceirização de alguns serviços, como vigilância, conservação e limpeza, à semelhança do



que ocorre nas empresas privadas, é uma iniciativa mais consolidada e com resultados já considerados satisfatórios.

Assim, podem-se destacar os principais serviços/atividades que são passíveis de terceirização:

Figura 7 - Serviços que podem ser terceirizados: Brasil, 2002



Fonte: Bahia (2002, p. 75).

Nota: Elaboração própria.

A administração pública baiana estava empenhada em deixar claro e delimitar quais funções, atividades e/ou serviços são passíveis de terceirização. Contudo, “[...] a terceirização vem sendo concebida como transferência de serviços e/ou atividades e não de mão de obra/cargos [...]” (BAHIA, 2002, p 75). Isso porque as atividades que podem ser terceirizadas são aquelas acessórias/meio e não finalísticas. Sendo assim, “[...] a terceirização de mão de obra se configura como um procedimento ilegal, em razão do fato de que a contratação de servidores para o setor público só

deve se dar por via de concurso público [...]” (BAHIA, 2002, p. 75). Mas a mesma publicação destaca ainda que

[...] exceções se fazem para aqueles casos em que, mesmo sendo um serviço/atividade finalística, o Estado não dispõe de técnicos devidamente qualificados e/ou de tecnologias apropriadas para prestar aquele serviço e/ou desenvolver aquela atividade, como vem ocorrendo, por exemplo, em relação à área de informática. (BAHIA, 2002, p. 75).

A lei, então, deixa brechas pelas quais a terceirização poderia ser utilizada como meio de “cabide de emprego”, aflorado pelo princípio patrimonialista mencionado no capítulo anterior.

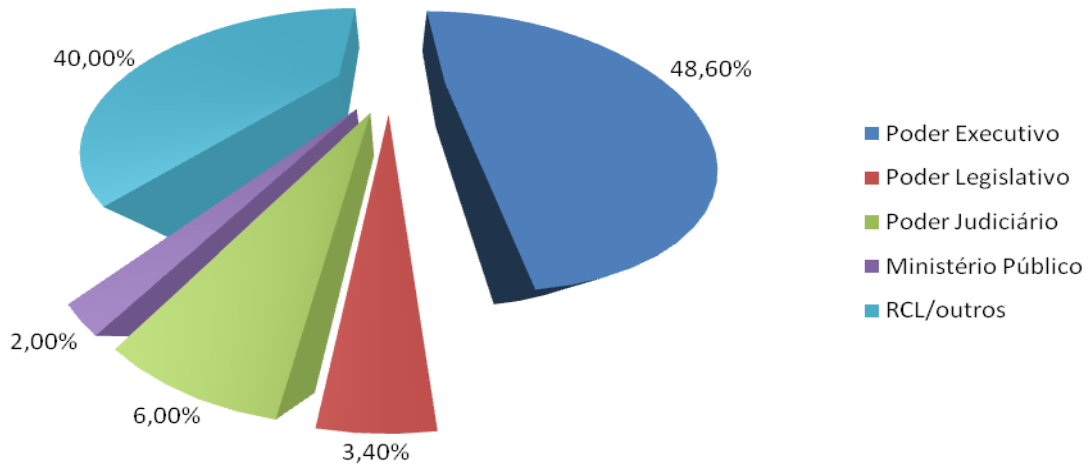
Diversos serviços e atividades auxiliares na máquina pública vinham sendo terceirizados, e a SAEB analisou as relações existentes entre as atividades terceirizadas e os cargos previstos no Plano de Carreira do Estado. Com isso, alguns cargos efetivos foram extintos para não figurar terceirização, “[...] isto porque a transferência para a iniciativa privada de atividades para as quais existam cargos correspondentes nos Planos pode se configurar como terceirização de mão de obra, o que não é recomendável [...]” (BAHIA, 2002, p. 76). E, ao que tudo indica, nem legal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) — Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 — fez com que a precisão de aprimoramento da estratégia de terceirização do estado se tornasse obrigatória. Isto significa que as contratações de mão de obra para substituição de funcionários efetivos devem ser escrituradas como “Outras Despesas de Pessoal”, sendo que, em ocasiões anteriores, eram classificadas como “Serviços de Terceiros”. “Essa decisão veio em decorrência da difusão de tal prática no setor público, o que indicou a necessidade de sua normalização, para imprimir limites aos gastos com despesas de pessoal” (BAHIA, 2002, p. 76). Ressalte-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) também reforça e estipula limites de despesa com pessoal, o que acabou refletindo na terceirização de serviços em todos os estados do país. Foram então estipulados 60% da Receita Corrente Líquida (RCL) para as despesas com pessoal e 16,83% para “Serviços de Terceiros”.

Ao se observar o gráfico 1, nota-se que a maior parcela das despesas com pessoal é destinada ao Poder Executivo, que pode utilizar até 48,60% do total da

RCL. Ao Poder Judiciário cabem 6,00%, ao Legislativo, 3,40%, e apenas 2,00% podem ser utilizados pelo Ministério Público.

Gráfico 1 - Distribuição percentual da despesa com pessoal em relação à Receita Corrente Líquida: Bahia, 2000



Fonte: Brasil (2000).

Nota: Elaboração própria.

A partir da LRF, os governantes do estado da Bahia verificaram a necessidade de revisar o Plano de Cargos e Salários, pois muitas atividades que estão sendo executadas de forma indireta levam à extinção, por meio de lei, dos cargos que ainda estão inseridos neste plano. Esta postura impacta a redução de custos com folha de pagamento e está atrelada a uma postura estratégica de gerar melhoria na prestação de serviços para a sociedade.

No intento de formar bases legais para tal ação, a SAEB fez algumas recomendações para fins de atendimento da LRF e para operacionalização da terceirização, o que pode ser visto em Bahia (2002, p. 77):

Quando comprovada a necessidade de terceirização de determinadas atividades em virtude de dificuldade de preenchimento de cargos e da possibilidade de redução de custos e/ou aumento da eficiência, deverão ser identificados os cargos correlatos existentes no Estado e proceder-se a sua extinção parcial ou total, mediante lei.

Enfim, as recomendações da SAEB (BAHIA, 2002, p. 77) para fins de operacionalização da terceirização são as que se seguem:

- 1) apenas poderão ser terceirizadas atividades, e não a mera contratação de mão de obra (terceirizam-se serviços e não mão de obra), devendo essas serem especificadas em contratos;
- 2) as atividades que poderão ser terceirizadas são as de caráter acessório e de apoio, devendo o órgão ou entidade se concentrar em uma atividade finalística precípua;
- 3) não deverá haver qualquer tipo de subordinação, vinculação hierárquica, controle de frequência, ou qualquer subordinação direta de mão de obra de empresa terceirizada pelo contratante;
- 4) os contratos de terceirização deverão prever quem são os responsáveis pelos relacionamentos entre contratante e contratado e como se fará o controle e fiscalização da execução de serviços;
- 5) desvios de função no âmbito dos contratados deverão ser coibidos;
- 6) os serviços que não são executados de forma continuada consistem em contratos de prestação de serviços e não são considerados terceirização (a prestação de serviços é condição necessária, mas não suficiente para que o contrato seja caracterizado como terceirização).

A primeira recomendação esclarece que a contratação é para a atividade e não para a mão de obra. Desse modo, contribui para não se caracterizar uma relação de trabalho, pois a primeira investidura no emprego público se dá através de concurso público e não por contrato de prestação de serviços. A segunda e a terceira recomendações ratificam a utilização da terceirização em atividades-meio, sendo que essas não poderão ser controladas pelo contratante. Com isso, pode-se perceber que o estado teve a intenção de praticar o serviço de terceirização em atividades não finalísticas, conforme fora mencionado anteriormente. A quarta dispõe sobre quem ficará com o controle e a fiscalização das operações dos serviços terceirizados. A quinta restringiu o possível desvio de função, e a sexta e última recomendação é que, se as atividades não tiverem uma característica contínua, é válida a terceirização.

Com a explanação deste capítulo, nota-se que o processo de modernização da administração pública da Bahia teve sua concepção marcada pelo restabelecimento das condições necessárias para a melhoria da qualidade do gasto público. Demonstrou-se que o governo da Bahia seguiu de forma veemente as características da reforma administrativa gerencial adotada pelo governo federal. Os novos sistemas procuraram acompanhar essa dinâmica sem perder o foco nos processos de planejamento e gestão. Seguindo esse modelo de gerencialismo, implantou-se o Programa Estadual de Desestatização, de acordo com os princípios do PND, fruto da reforma administrativa gerencial relatada nas bases conceituais.

#### 4 ANTECEDENTES DO PLANEJAMENTO NO BRASIL E NA BAHIA

Após ter contextualizado, no capítulo anterior, o início do processo de modernização na Administração Pública baiana, bem como sua evolução, ao longo dos últimos tempos, faz-se necessário, nesta parte, discorrer sobre como se deu o surgimento das atividades de planejamento no estado da Bahia, partindo dos antecedentes que marcaram a institucionalização do planejamento no Brasil.

Dando vazão a essa intenção, Spínola (2009, p. 185) assinala que:

Conceitualmente, o termo planejamento tem sido utilizado no Brasil, de forma livre e imprecisa, compreendendo tanto as atividades empresariais, na área da microeconomia, quanto dos diversos tipos de intervenção macroeconômica para a estabilização de preços e combate à inflação, como ocorreu no passado recente.

Com isso, o autor adverte que “[...] toda atividade de planejar sempre se apoiou na representação social da esfera pública, exigindo sempre opções, no que se refere a atualizar historicamente o interesse público e a fortalecê-lo, ou a torná-lo mais rígido e enfraquecê-lo.” (SPÍNOLA, 2009, p. 185).

Nesse sentido, o autor destaca como se deu o processo de planejamento brasileiro:

As preocupações com o desenvolvimento e sua discussão, no Brasil, pelas diversas correntes de pensamento, remontam ao século XIX, acentuando-se, contudo, a partir da década de 1930 e 1940, sobretudo, em um período imediato ao pós-guerra e no contexto de uma época de reconstrução mundial, gestada nos acordos de Breton Woods, na criação do Fundo Monetário Internacional, do Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento (Bird), no Plano Marshall para a Europa e na constituição da Organização das Nações Unidas, da qual brotou a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), sem dúvida um dos maiores celeiros de ideais e proposições para a promoção do desenvolvimento econômico da América do Sul. (SPÍNOLA, 2009, p. 185).

Cabe observar, de pronto, que uma referência cronológica importante na institucionalização do planejamento no Brasil foi a crise conjuntural surgida nos idos de 1929, que abalou as estruturas do sistema capitalista. No plano interno da sociedade brasileira, esse evento, além de produzir estragos de natureza econômica, também trouxe constrangimentos à correlação de forças que dominava a cena política, econômica e social, o que abriu espaço para a instalação da

Revolução de 1930, “[...] amadurecendo as condições para a ascensão do capital industrial e para a institucionalização gradativa da intervenção do Estado na economia.” (BAHIA, 2006, p.15).

Nestes termos, Spínola (2009) destaca que, no Brasil, foi preponderante, nessa época, a influência do pensamento keynesiano, que tratava da intervenção do Estado na economia, nas análises formuladas por autores estrangeiros dedicados ao estudo do subdesenvolvimento. Entre eles, destacam-se Raul Prebisch – contra a lei das vantagens comparativas –, Albert Hirschman, Gunnar Myrdal, Ragnar Nurkse e alguns brasileiros, como Celso Furtado, Ignácio Rangel, Rômulo Almeida e Maria da Conceição Tavares, além de muitos outros que contribuíram para a concepção das diretrizes da Cepal e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), “[...] fundamentando teoricamente o planejamento que veio a desenvolver-se no país, inclusive o modelo de substituição de importações e, politicamente, o que se convencionou denominar de paradigma *nacional – desenvolvimentista*.” (SPÍNOLA, 2009, p. 194).

Neste aspecto, Avena (2002, p. 10) afirma que “[...] a maior parte dos movimentos econômicos em direção a uma maior descentralização da atividade econômica no país resultou da intervenção governamental direta”.

“Na prática, as experiências relacionadas com o planejamento foram tomando corpo, ao longo do período de 1939 a 1951, e foram provocadas principalmente pela escassez e gargalos característicos da economia e da guerra.” (SPÍNOLA, 2009, p. 194). Campos (1994 apud SPÍNOLA, 2009) assinala que o centro dos esforços de planejamento brasileiro era o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), órgão do governo federal constituído por profissionais qualificados em administração pública, com o propósito de desenvolver planos de investimento para o desenvolvimento do Brasil. Eles ficaram conhecidos na literatura como o plano quinquenal de obras e reaparelhamento da defesa nacional, em 1939; o plano de obras, em 1943, que nada mais era que a atualização do plano quinquenal, e o Plano Salte (1946-1950), voltado para a saúde, alimentação, energia e transporte.

Seguindo o pensamento do autor:

Por seu turno, as conseqüências da política cambial praticada pelo governo no período de 1945-1953, que foram extremamente prejudiciais ao processo de crescimento econômico brasileiro, acabaram por contribuir significativamente para a mudança de orientação política econômica, mediante o abandono da orientação

liberal e a adoção de mecanismos de controle que culminaram com a introdução do planejamento no país. (SPÍNOLA, 2009, p. 194).

Nesse ponto, não se pode esquecer de fazer referência ao fato de que, para que a economia nacional passasse a trilhar a rota do planejamento e do desenvolvimento, foi necessário que o Estado assumisse a condição de protagonista.

Conforme pontua Serra (1982, p. 16-17):

Uma das características marcantes do desenvolvimento do capitalismo no Brasil diz respeito ao significativo papel do Estado como fator de impulso à industrialização. Esse papel foi exercido não apenas através de suas funções fiscais e monetárias e de controle do mercado de trabalho ou de sua função de provedor dos chamados bens públicos, mas também e, sobretudo pela (i) definição, articulação e sustentação financeira dos grandes blocos de investimento que determinaram as principais modificações estruturais da economia e (ii) criação da infraestrutura e produção direta de insumos indispensáveis à industrialização pesada.

Como bem destaca Serra (1982), outros agentes também participaram de forma ativa do processo de desenvolvimento por meio da industrialização. Desde meados dos anos de 1950, esse processo foi formado pelas empresas do Estado, do capital privado e do capital estrangeiro, sendo que as últimas compartilharam com as estatais o principal papel neste contexto. “Sua participação direta na produção manufatureira [...] intensificou-se notavelmente a partir da época mencionada.” (SERRA, 1982, p. 18). Com isso, a expansão da indústria brasileira na direção dos ramos manufatureiros “pesados” de bens de produção e de consumo duráveis é inseparável da penetração das empresas transnacionais no setor. Essa industrialização estava mais concentrada nas regiões Sul e Sudeste.

O desequilíbrio regional entre Nordeste, Sul e Sudeste, devido à fraca capacidade de inclusão nos períodos de expansão da economia – vez que as regiões Sul e Sudeste já se encontravam em ascensão há bastante tempo –, consolidou-se de tal maneira que a argúcia deste fato somente iniciou-se nos idos de 1950, com “[...] uma série de políticas públicas que se constituíam na única alternativa possível para redirecionar o capital para outras áreas do país, especialmente para a região Nordeste, aquela que mais se ressentia do processo de marginalização econômica.” (AVENA, 2002, p. 9).

Com esse panorama, Santos (1980, p. 05) assinala que a Comissão de Planejamento Econômico (CPE) nasceu no período oportuno, pois o país estava

iniciando “[...] uma nova fase de industrialização que acirrava o processo das desigualdades regionais, em detrimento do Nordeste”.

#### 4.1 INSTITUCIONALIZAÇÃO DO PLANEJAMENTO NA BAHIA

A principal referência cronológica quando se procura avistar em quais momentos tiveram lugar na Bahia atividades relacionadas ao planejamento é o ano de 1933. Tal como consta na literatura, é nesse momento que se manifesta o arcabouço literário sobre o planejamento no estado. Ele caracteriza-se por marcar a premência do enfrentamento à crise conjuntural vivida pela lavoura cacauzeira, o que resultou na criação do Instituto do Cacau.

Nas palavras de Penteado (1991, p. 1):

A principal função econômica de Salvador durante quase toda a primeira metade do século XX foi o escoamento da produção de cacau, através do seu porto. Essa atividade, no entanto, não possibilitou um crescimento econômico significativo, além de manter o caráter agroexportador da economia. De fato, o período que se segue à virada do século é aquele em que se estabelece o atual padrão de desigualdades regionais no país, com o deslanche do processo de industrialização na região sudeste.

Ainda na perspectiva de identificar cronologicamente os fatos que ditaram o início da atividade de planejamento no Brasil, de uma forma geral, e na Bahia, em particular, tem-se que, por volta dos idos de 1935, acontece, em Salvador, a primeira mobilização relacionada ao planejamento urbano, intitulada de a Semana do Urbanismo. Esse evento foi concebido pelo Governo do Estado da Bahia, juntamente com a Prefeitura Municipal de Salvador, ficando a sua realização a cargo da Comissão Organizadora do Plano da Cidade. Seu foco era justamente reunir pensadores para discutir sobre os principais problemas da cidade. Após essa primeira mobilização, ocorreu, em 1943, o primeiro experimento de planejamento urbano, por meio do Escritório do Planejamento Urbanístico da Cidade do Salvador (EPUCS).

Na avaliação de Penteado (1991, p. 2), o plano do EPUCS, “[...] era extremamente ambicioso, detalhado e minucioso, [...] com ênfase nos aspectos físicos do uso e ocupação do solo, mas também considerava fatores econômicos e sociais em grande detalhe”. Era missão do escritório, no contexto existente,



estabelecer diretrizes de planejamento urbano para ordenar o já intenso crescimento orgânico e demográfico da capital baiana.

Esse panorama encaminha-se para o surgimento do planejamento na Bahia como principal ferramenta de orientação do desenvolvimento econômico e social. Nesse sentido, na manifestação das condições necessárias e primordiais para o desenvolvimento foi despertada nas diversas classes de pensadores (lideranças técnicas, políticas e empresariais) “[...] certo consenso quanto à necessidade da modernização econômica do Estado pela via da industrialização, para que se superasse o modelo agrário-exportador, que dava sinais evidentes de exaustão.” (CARVALHO NETO, 2002, p. 10).

Conforme consta na publicação *Trinta e Cinco Anos de Planejamento na Bahia* (BAHIA, 2006, p. 16), o processo de transformação institucional esboçada numa conjuntura econômica e político-social que atravessava o país “[...] trazia em seu bojo a progressiva reorientação do próprio papel do Estado na economia, ou seja, a sua ação frente ao sistema e às relações econômicas e sociais de produção”.

Assim, o poder público, na Bahia, preparava-se melhor para conduzir a trajetória de transição de uma sociedade mercantil-agrário exportadora para uma economia urbano-industrial, migrando de posições fundamentalmente liberais para outras mais consentâneas com o novo momento histórico: Estado intervencionista, orientador e disciplinador das relações econômicas, planejador das ações públicas e privadas para a geração e indução do desenvolvimento. (BAHIA, 2006, p.16).

Os fortes indícios dessa preparação podem ser vislumbrados nas iniciativas do governo de Antônio Balbino, através da criação do Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plandeb)<sup>13</sup>.

Entretanto, o consenso entre as classes de pensadores sobre o “enigma baiano”<sup>14</sup> foi firmado sobre as vantagens da industrialização planejada como estratégia para sobrepujar o subdesenvolvimento e originar a modernização do estado. Nesse sentido, Avena (2002, p. 11) afirma que “[...] a Bahia criou uma estrutura de planejamento estadual pró-ativa e utilizou esse instrumento para

<sup>13</sup> O Plandeb – 59 representou depois de vários trabalhos no período de 55/59, a soma do esforço coletivo que se acumulou durante cinco anos, quanto ao conhecimento de problemas, definição de rumos e elaboração de técnicas de planejamento e promoção. Plandeb é um catálogo de idéias e dificilmente se encontra qualquer coisa importante realizada na Bahia que não esteja ali enfocada ou, pelo menos, pré-equacionada (ALMEIDA, 1980, p. 4).

<sup>14</sup> “Os anseios generalizados das populações baianas e suas elites, pela obtenção de uma taxa de crescimento econômico mais satisfatória que a atual, encontram eco e apoio na imprensa local, que abre suas colunas aos debates sobre as possíveis causas e soluções eventuais para este problema.” (AGUIAR, 1977, p. 5). Sinalizado por Avena (2002, p. 9) “como a queda da posição relativa da Bahia na economia nacional”.

potencializar a ação política que exigia do governo federal uma intervenção mais direta em prol do desenvolvimento local”. Nessa perspectiva tem-se como marco da industrialização baiana a concepção do Centro Industrial de Aratu e do Polo Petroquímico de Camaçari. Seguindo o pensamento do autor, “[...] no entanto, perpassando o debate político, os pleitos baianos estiveram sempre fundados em estudos, planos e programas estratégicos, elaborados pelo sistema estadual de planejamento, que lhes deram sustentação técnica”. Neste ponto, a Bahia destaca-se no âmbito nacional pelo pioneirismo na montagem de uma estrutura de planejamento inovadora.

Com esse caráter pioneiro, inicia-se a profissionalização da prática de planejamento da Bahia, com o estudo e avaliação econômica que resultou em um conjunto de planos e propostas que tinham como intenção “[...] estimular o crescimento e a inserção da economia baiana no processo nacional de acumulação de capital.” (BAHIA, 2006, p. 16). Cabe salientar que esses trabalhos estão armazenados na Biblioteca Rômulo Almeida, localizada na SEI, denominados como “pastas rosas”, distribuídos em três volumes.

No primeiro volume constam alguns esboços sobre as condições gerais de desenvolvimento, com estudos sobre a aceleração do desenvolvimento econômico; comparativo da renda; balanço de pagamentos e migrações internas no Brasil e na Bahia; transportes e comunicações e energia. O segundo volume contém estudos sobre agricultura e abastecimento. Já o terceiro e último volume abarca estudos sobre a indústria e o comércio; trabalho industrial, artesanato e indústrias domésticas, turismo, finanças; administração; recursos naturais, pesquisas e pessoal técnico e habitação popular (ALMEIDA, 1955).

É relevante destacar a afirmação de Almeida (1955, p. 5, v. 3) de que a carência de pessoal qualificado para atuar nesse sistema de planejamento era uma das maiores dificuldades encontradas pelo governo do estado:

Deve ser acentuado que uma das maiores dificuldades para realização dos estudos e a implantação das medidas e iniciativas públicas e particulares planejadas é a carência de pessoal. Há relativa abundância de homens com educação liberal básica, nos níveis superior e médio, porém pequeníssima quantidade dos que tem experiência em idéias e métodos de organização e de produção, e estes estão super-ocupados.

Além das “pastas rosas”, o Plandeb, considerado como o mais elaborado plano até então, foi aprovado em todos os níveis do Poder Executivo estadual e refutado na Assembleia Legislativa pela própria bancada governista (BAHIA, 2006).

Esse cenário convergiu para a formulação do planejamento na Bahia como ferramenta de direção para o desenvolvimento econômico e social do estado, sob o comando de dois órgãos de governo do estado: o Conselho de Desenvolvimento da Bahia (Condeb) e, principalmente, a Comissão de Planejamento Econômico (CPE).

#### **4.1.1 A concepção da CPE**

Esses dois órgãos do estado – o Condeb e a CPE –, criados no ano de 1955, foram responsáveis pela construção do sistema de planejamento no governo da Bahia. O primeiro foi presidido pelo governador e composto pelos secretários de estado, com amparo do reitor da Universidade Federal da Bahia (UFBA) e de representantes das federações de comércio e da indústria, associações rurais e entidade de trabalhadores. O segundo órgão foi presidido pelo secretário da Fazenda e composto por representantes dos setores da administração, como especialistas e técnicos que faziam parte do quadro funcional do estado.

Em conformidade com a leitura fornecida por Almeida (1980, p. 4):

A situação do sistema econômico do Estado era de estagnação e descrença que já vinha de há muito tempo. Um dos nossos desafios era vencer a descrença e a suposta falta de capacidade do baiano para trabalho em grupo, nos termos do cooperativismo. O “enigma” [...] estava no fato de se desconhecer ou de não se explicar porque o processo de desenvolvimento da Bahia parou de forma considerada até violenta em relação ao resto do país.

É nesse contexto que nasce a CPE, instituição que ficou conhecida na década de 1950 “[...] como uma organização destinada a racionalizar as decisões de política administrativa da Bahia, através de um método de planejamento.” (ALMEIDA, 1980, p. 4).

De acordo com a afirmação de Guimarães (1980 apud ALMEIDA, 1980, p. 4), a CPE nasceu da seguinte forma:

No verão de 1954 pode-se dizer que se originava uma nova mentalidade na Bahia, comandada pelo governador Estadual, através do grupo ligado a Rômulo Almeida. O nascimento desta equipe se deu nos porões da Escola de Enfermagem da Universidade da Bahia, onde se planejou, inicialmente, a atual

Comissão de Planejamento Econômico e também se fixou a revitalização do Instituto de Economia e Finanças da Bahia, que seria o núcleo de renovação do ensino da economia na Bahia e que se entrosou, embora por pouco tempo, ao sistema estadual de pré-investimentos econômicos.

A ideia de um órgão responsável pela elaboração de estudos e pesquisas que subsidiassem o planejamento governamental se efetivou com a criação da CPE pelo Decreto nº 16.261, de maio de 1955, dirigida inicialmente pelo economista Rômulo Almeida. Como órgão de estudo, planejamento, coordenação e controle, a CPE se constituiu na primeira experiência institucional de planejamento no Brasil, sendo responsável pela realização de importantes estudos e projetos no estado da Bahia.

Vale salientar que, antes de dirigir tal instituição, Rômulo Almeida já havia passado por outras experiências diretivas importantes. Uma das mais destacadas foi a contribuição que deu para o governo federal como chefe da Assessoria Econômica no mandato de Getúlio Vargas.

Uma das principais funções deste órgão era “[...] estudar e propor medidas convenientes à estabilidade e desenvolvimento equilibrado [...], podendo adotar um programa ou plano integrado de desenvolvimento, reunindo medidas de diversas esferas administrativas e de esfera particular.” (BAHIA, 2006, p. 15).

Sendo assim, Balbino<sup>15</sup> (1959 apud VASCONCELOS, 1980, p. 56) afirma:

[...] que o planejamento é uma necessidade permanente e de que o órgão que o promove, a entidade incumbida de pesquisas, de analisar, de sugerir, em todos os campos de ação do Estado, econômicos ou sociais, deve sempre existir, e deve funcionar sempre. É um erro grave pensar que concluída determinada etapa do planejamento, deve ele cessar as suas atividades. O planejamento é uma função dinâmica e constante. Não só pela própria natureza do Estado, sua missão está sempre subordinada a programas, a aplicações, a investimentos, como ainda à revisão de programas, de aplicações e de investimentos.

A partir desta declaração, pode-se verificar, de fato, a real essência da função do planejamento em todos os campos de ação do estado. Porém, três condições limitavam drasticamente a finalidade do planejamento no estado da Bahia: “A pobreza de informações e de quadro técnicos, e por outro lado, a míngua de poupança pública a nível estadual.” (ALMEIDA, 1980, p. 4). Chama muito a atenção o fato de que um dos fatores que mais dificultaram o exercício pleno das atividades

---

<sup>15</sup> BAHIA. Governador, 1955-1959 (Antônio Balbino). Mensagem de despedida ao povo baiano, em 6 de abril de 1959. Salvador, Imp. Oficial, 1959.

da CPE foi a dificuldade que tal órgão enfrentou para estruturar um quadro técnico qualificado que pudesse atender às demandas oriundas do processo de planejamento. Essa dificuldade partia da necessidade do órgão de montar uma equipe “multidisciplinar dos problemas”, ou seja, uma equipe composta por especialistas em diversos ramos do conhecimento. Assim, a CPE organizou um grupo com as seguintes formações: economistas, sociólogos, engenheiros, arquitetos, agrônomos, educadores, sanitaristas e juristas.

Além da característica multidisciplinar, a CPE tinha outro traço, que foi a progressividade e permanência do processo. A pretensão era aproximar-se da realidade “[...] do programa do Instituto de Economia e Finanças e outras entidades ou órgãos, o que se conseguiu com o Plandeb (1959) e a formação de quadros que permitissem um planejamento mais formal do ponto de vista pelo menos econométrico (ALMEIDA, 1980, p. 4).

Esse quadro funcional a que se refere o autor estava fortemente relacionado à formação de um corpo técnico com habilidades formais, e este conhecimento limitava-se aos profissionais da área econômica e estatística.

Além das considerações acima mencionadas acerca do planejamento estadual, os técnicos da CPE tinham como estratégia preliminar propor uma política para diminuir as flutuações econômico-financeiras na economia baiana, por meio de um aparelhamento da economia agrícola e provimento através do Fundo de Desenvolvimento Agroindustrial (Fundagro)<sup>16</sup>. Também se fazia necessária uma política voltada para o cacau, com o objetivo de elevar ao máximo as benfeitorias – desenvolvimento e crescimento – para o estado, mais precisamente para a região produtora. Almeida (1980, p. 4) assinala que a solução dessas flutuações econômicas “[...] só se alcançaria, pela implantação de um processo de desenvolvimento industrial considerado também indispensável para dar apoio a uma agricultura voltada para o mercado interno”.

Para o desenvolvimento industrial era indispensável a organização da economia agrícola já mencionada e um sistema de estímulos que incluía a implantação de uma área industrial. Mas era preciso também preservar o grande patrimônio histórico, paisagístico e

---

<sup>16</sup> O Fundagro “[...] foi criado como uma organização de promoção e participação de alcance amplo, porém dando prioridade, na primeira fase, a esse programa”. (ALMEIDA, 1980, p. 4). “O sistema se caracterizou pelo caráter participativo e mobilizador da sociedade, pela atividade multidisciplinar integrada, pelo planejamento com função contínua, flexível e progressista, pela coordenação entre atividades estaduais e federais, e outros aspectos que representaram feição pioneira na experiência de planejamento.” (ALMEIDA, 1982 apud SPÍNOLA, 2009, p. 265).

cultural da Bahia dos efeitos de um crescimento urbano e industrial desordenado. Daí a preocupação com aquele patrimônio e com o problema urbano, incluindo o ponto chave do regime de uso do solo urbano, que foi a diretriz básica na concepção primitiva da Urbis. (ALMEIDA, 1980, p. 4).

O Plandeb, de fato, foi importante para o desenvolvimento industrial, pois ele foi essencial nas definições de rumos e elaboração de técnicas de planejamento e promoção do estado da Bahia, sendo considerado por Simões (1980, p. 5) “[...] como o primeiro plano desenvolvimentista que se elaborou no Estado”.

Funcionando a todo vapor entre 1955 e 1959, com efetivos resultados em seus trabalhos, a CPE enfrentou, em 1959, insólita dificuldade institucional, “[...] qual fosse à argüição de vício insanável de ilegalidade existente nos atos de sua constituição jurídica.” (VASCONCELOS, 1980, p. 56). O problema consistia em alguns argumentos da oposição política sobre a legalidade da instituição, que, de fato, não foram adiante. Conforme relato de Vasconcelos (1980, p. 56), “[...] a CPE conseguiu sobreviver e continuar a prestar à Bahia, se não a contribuição de excelência para a qual fora concebida e sonhada, pelo menos assinalados e utilíssimos serviços para o desenvolvimento do Estado”.

Em decorrência dos bons resultados alcançados pela CPE, o governo do estado transformou-a em Fundação Comissão de Planejamento Econômico (CPE), dando-lhe maior autonomia, por meio do Decreto nº 17.260, de janeiro de 1959, atribuindo-lhe novas finalidades como a de "realizar estudos, pesquisas, projetos, análises e trabalhos" solicitados pelo governo. Tornou-se fundação “[...] em virtude dos trabalhos que podia realizar apesar de seus intermitentes períodos de dinamismo e funcionamento frutuoso.” (VASCONCELOS, 1980, p. 58).

Em 1962, foi nomeado para a presidência da CPE o geógrafo Milton Santos. Nesse período, além do assessoramento ao governador, a CPE também era responsável pela elaboração do orçamento do estado, esquematizando até mesmo as formas de controle no seu cumprimento.

Nas palavras de Santos (1980, p. 5):

O que propúnhamos era a indústria subordinada ao comércio; o fato é que a Bahia chegou muito tarde à fase do capitalismo de organização, o que permitiu que a fase anterior do planejamento pudesse se prolongar. Criou-se uma ideologia de planejamento para a Bahia que, sendo defasada em relação às áreas mais precocemente desenvolvidas do País, serviu de exemplo e de inspiração para guardar certas características, como a preocupação

com estudos globalizantes, onde estavam inseridos os conhecimentos da realidade local.

Em 1966, por conta de uma reforma administrativa, a CPE se revitalizou e passou a se intitular Fundação de Planejamento (CPE). Conforme afirma Vasconcelos (1980, p. 57), “[...] a reforma administrativa que se operou no Estado em razão do Convênio celebrado, em junho de 1964, entre SUDENE/USAID/Estado da Bahia/Ufba-ISP, para melhoramento das práticas administrativas governamentais do Estado da Bahia”. Com essa iniciativa, buscava-se não mais a oposição ao planejamento como método de governo, mas sim retirar o obstáculo daquela realidade manifestada por Vasconcelos (1980, p. 57): “Quanto mais um país necessita se planificar menos é capaz de dispor de condições administrativas para isso”.

Simões (1980) sinaliza que nesta reforma foram criadas as secretarias de governo, como, por exemplo, a de Minas e Energia, a do Trabalho e Bem-Estar Social, bem como inovações em relação ao planejamento, com a concepção da Assessoria Geral de Programa e Orçamento (AGPO) e a transformação da CPE em fundação. Em termos de planejamento, o primeiro funcionava como um órgão central, e a fundação desempenhava o “[...] trabalho executivo, de pesquisa e consolidação das informações necessárias à dinamização de setores prioritários da economia estadual e mesmo da criação de entidades requeridas para desenvolver algumas áreas importantes.” (SIMÕES, 1980, p. 6).

Vasconcelos (1980) afirma que a organização do planejamento em forma de sistema, ou seja, a ação articulada entre os homens do planejamento e da execução era essencial para o desenvolvimento do estado:

E essa busca de condições administrativas mais aperfeiçoadas e mais adequadas para o exercício da atividade planejadora, foi orientada, conforme preconizado pelo ISP – órgão da Ufba que prestou ao Governo do Estado ampla assistência técnica nos trabalhos do convênio para a reforma administrativa de 1966 – no sentido da organização do planejamento sob a forma de sistema, de modo a que fosse possível alcançar-se a associação dos esforços do homem do planejamento aos homens da execução, atuando um em relação ao outro como um sistema de freios e contrapesos. As vicissitudes da execução lembram ao planejador as limitações que irremediavelmente o aprisionam e as racionalizações e generalizações do planejador forçam o agente executivo a não se dispensar e consumir em puro ativismo sem conseqüências relevantes. (VASCONCELOS, 1980, p. 57).

Depois da referida reforma administrativa do Estado, a CPE passou a ser presidida pelo economista Jairo Simões, em 1968. Uma vez vinculada ao governador, a CPE deu a sua contribuição nas decisões sobre o estilo e os objetivos do desenvolvimento baiano em um período em que o planejamento estava aflorando. Com isso, a fundação contribuiu com alguns estudos sobre habitação, abastecimento alimentar, microrregiões, programas e a criação de índices econômicos.

Sobre esses estudos, Simões (1980, p. 6) destaca:

O primeiro estudo de desenvolvimento regional integrado feito na Bahia foi obra da CPE, que foi o do Nordeste baiano, bem como um outro específico para a região de Juazeiro. É dessa mesma época, em que a CPE já se encontrava na estrutura da recém-criada SEPLANTEC, a fundação da CONDER<sup>17</sup> como entidade vinculada à nossa entidade e a realização de estudos mais variados a respeito do desenvolvimento futuro da região do Recôncavo, a exemplo do seu Termo de Referência, dos seus indicadores quantitativos nas áreas econômica e social e do estudo da petroquímica, primeiro passo para a instalação do II Polo Petroquímico do Nordeste da Bahia.

Com relação a esses trabalhos, a CPE buscou cumprir com o seu papel na construção de estudos e indicadores que fossem úteis para a tomada de decisões no nível de planejamento na Bahia, pois o estado era essencialmente frágil em termos de informações estatísticas.

No início da década de 1970, a CPE passou a ser presidida pelo administrador Mário Kertész. Segundo Kertész (1980), o planejamento na Bahia foi essencialmente precursor. Ele diz que, no início da sua gestão, foi possível perceber o seguinte em relação à CPE:

[...] administrativamente, não existia uma estrutura capaz de permitir implantar a atividade de planejamento como norma de trabalho se não a nível de alguns setores, mas nunca de maneira integrada, como um organismo funcionando como núcleo de todo o sistema.

Era um órgão em estado de grande prostração, possuidor de reduzido corpo técnico de qualificados profissionais, mas extremamente desestimulado, que usava aquela entidade como um trabalho marginal, um trabalho adicional, porque na Fundação CPE não havia o que fazer e nem recursos para fazer. (KERTÉSZ, 1980, p. 6).

Esse diagnóstico retrata a inoperância da CPE naquele período, na medida em que o autor expõe claramente as fragilidades e carências da fundação. Ainda a

---

<sup>17</sup> Conselho de Desenvolvimento do Recôncavo.



respeito da leitura desse último autor, chama a atenção a declaração de que a CPE era possuidora de um corpo técnico pouco qualificado e que utilizava o órgão como um trabalho marginal, pois boa parte do quadro funcional da instituição estava totalmente desestimulada.

Em verdade, também de acordo com a linha de raciocínio desenvolvida por Kertész (1980, p. 6),

[...] os mais altos escalões do Governo do Estado na época, consideravam a CPE um apêndice, no sentido de que, deixando de existir, não faria nenhuma falta ao Governo. Realmente o distanciamento entre a administração pública estadual e a CPE era enorme: não lhe chegava nenhuma solicitação de trabalho, nem ela fazia nenhum tipo de proposição ao Governo do Estado.

Comprovava-se que o sistema de planejamento era muito mal dirigido pela AGPO, cujo coordenador era o presidente da CPE, pois assim a lei ordenava que fosse, porque a AGPO tinha que fazer o Orçamento, os Planos Trimestrais de Aplicação, mantendo um contato muito vivo e dinâmico com a administração estadual, para cumprir os requisitos e prazos legais. (KERTÉSZ, 1980, p. 6).

Ao sinalizar essa fragilidade, o autor deixa transparecer que a CPE começava a ser vista pelos gestores do estado como um órgão sem utilidade, devido ao declínio de suas atividades. No início da década de 1970, a instituição entrou em decadência, correndo sérios riscos de ser extinta. Neste último período, o órgão foi alvo de questionamentos acerca da sua atuação perante o governo do estado.

Para que retomasse o seu prestígio, a sua presidência reuniu esforços na formulação das diretrizes que orientariam o governador da época (Antônio Carlos Magalhães), reforçou o Programa de Desenvolvimento das Microrregiões, que havia sido formulado por Simões (1980), e implantou um critério de prioridade regional para a atuação do governo do estado. Com isso, a CPE teve a sua importância voltada a outro tipo de atuação dentro do estado, passando, então, a ser vista como uma entidade política.

Com a criação da Seplante, em 1970, a CPE teve seus trabalhos redirecionados e voltou a ser uma fundação, com as mesmas atribuições que lhe foram impostas originalmente, ou seja, ser um órgão de apoio em estudos e pesquisas. Vários estudos foram realizados pela instituição, dentre eles pode-se destacar o diagnóstico geral da economia baiana.

Em 1975, com a Lei nº 3.413, a Fundação de Planejamento (CPE) experimentou sensível modificação em relação ao modelo implantado em 1966. O

órgão foi deslocado para a subordinação da Subsecretaria de Planejamento e não mais para a Subsecretaria de Estudos e Pesquisas, e passou a ser denominado de Fundação de Pesquisas (CPE), com a finalidade de realizar pesquisas e estudos básicos, bem como promover a capacitação do pessoal de nível superior da Administração Pública Estadual.

Entre 1975 a 1976, a CPE foi dirigida por Raimundo Moreira. Segundo ele, neste período existiam três razões para modificar a estrutura da Seplantec, no caso específico da CPE, em 1975:

[...] primeiro, existiam na CPE, naquele momento, grandes dificuldades institucionais para desenvolver um papel efetivo de programação e planejamento. Segundo, existia uma lacuna no campo das pesquisas sócio-econômicas, com a eliminação, anos atrás, do Instituto de Economia e Finanças ligado à UFBA e que valia a pena ser coberta. E, terceiro, naquela conjuntura, era muito falho o sistema de informações estatísticas e sócio-econômicas, além de muito afastado do planejamento, quando deveria servir-lhe de subsídio de forma o mais atualizado possível. (MOREIRA, 1980, p. 8).

Visando superar essa realidade, foi criada a Fundação Centro de Planejamento da Bahia (Ceplab), com a finalidade de desenvolver, de forma integrada, as funções de informação, planejamento e programação como órgão central do Sistema Estadual de Planejamento. Desse modo, a CPE ficou voltada para pesquisas socioeconômicas que sustentassem, de forma mais qualificada, o planejamento. Com isso, fica clara a divisão de tarefas entre os órgãos.

Quanto à estrutura de informações, Moreira (1980, p. 8) destaca que:

Esta residia no antigo DGE<sup>18</sup>, órgão centralizado, que funcionava em regime especial, sem as condições técnicas, financeiras e institucionais para levar a cabo um programa de subsidiar o planejamento, não através de levantamentos esporádicos, mas através de um trabalho sistemático de acompanhamento da evolução da economia baiana, através de índices e indicadores mais representativos, bem como através de um sistema de contas regionais.

---

<sup>18</sup> Em 1966, por conta de uma reforma administrativa, a CPE passou a se intitular Fundação de Planejamento (CPE). Nessa mesma data foi criado o Departamento Estadual de Estatística (DEE), com o encargo de realizar análises e que, em 1973, passou a ser chamado de Departamento de Geografia e Estatística (DGE), agregando a tarefa de realizar levantamentos geográficos. No ano de 1975, o DGE foi extinto e suas atribuições passaram a ser desempenhadas pela Fundação Centro de Planejamento da Bahia (Ceplab). Simultaneamente, a Fundação de Planejamento (CPE) passou a denominar-se Fundação de Pesquisas (CPE).

A configuração desse quadro expunha, de maneira inequívoca, a necessidade da economia baiana de contar com um amplo e complexo sistema de informações, de modo a alimentar/subsidiar a formulação do planejamento.

Segundo Vasconcelos (1980, p. 58), a Ceplab tinha como desígnio:

[...] conceber a política de planejamento global e desenvolvimento regional, elaborando e atualizando o Plano de Governo, bem como superintender e executar as atividades cartográficas e geográficas, promovendo a base estatística necessária à formação racional de decisões na administração pública e nas atividades privadas, em articulação com os sistemas nacional e regional de estatística.

Além dessas atribuições, o legislador conferia à Ceplab a responsabilidade de assumir as obrigações resultantes de convênios e contratos relativos à prestação de serviços técnicos de interesse dos programas a cargo da Fundação de Pesquisas (CPE). Ou seja, as finalidades confiadas a esta fundação foram divididas com a Ceplab nessa nova estrutura. Antônio Osório (1980), secretário de Planejamento nesse período, destacou três áreas relevantes nas atividades da CPE:

- 1) Primeiro, com Estudos e Pesquisas, tanto do ponto de vista social quanto econômico, que deverá servir de suporte aos trabalhos de formulação da política desenvolvida pelo CEPLAB;
- 2) Em segundo lugar, com estudos e pesquisas elaborados do ponto de vista institucional, que deverão servir de base a todo o trabalho de modernização administrativa do setor público. Este aspecto caracteriza a CPE, como um órgão de assessoramento, um órgão de suporte necessário à Secretaria do Planejamento, porquanto toda alteração que venha a ocorrer na estrutura administrativa do Estado envolve despesas e envolve, também, conteúdo e mérito administrativo;
- 3) Finalmente, o terceiro setor aquele que diz respeito aos projetos de financiamento. Enquanto o CEPLAB encarrega-se de uma visão mais globalista, a CPE tem um direcionamento todo ele específico. De um lado dando suporte ao Centro de Planejamento na formulação dos programas, e de outro, na preparação de projetos que deverão servir de apoio ao Secretário na captação de recursos. (OSÓRIO, 1980, p. 8).

Visto isso, percebe-se que a CPE, de fato, foi um órgão importante dentro das metas do governo baiano, pois, além de realizar estudos, atuou no assessoramento da secretaria e desenvolveu vários projetos que possibilitaram ao governo do estado captar recursos para o financiamento do seu desenvolvimento.

Em 1979, com a Lei nº 3.700, novas atribuições foram agregadas à CPE, que então passou a se chamar Fundação Centro de Pesquisas e Estudos (CPE),

denominação que manteria até o ano de 1980, quando foi extinta, juntamente com a Ceplab, e suas atividades foram absorvidas pelo recém-criado Centro de Planejamento e Estudos (CPE). A esta fundação foi incumbida a nova responsabilidade de realizar atividades e competências relativas à modernização administrativa, função esta que foi anteriormente desenvolvida por uma coordenação característica da mesma Seplantec.

No ano de 1983, o Centro de Planejamento e Estudos passou a se chamar Centro de Estatísticas e Informações (CEI), reconhecido como promotor de informações para respaldar o planejamento de ações governamentais e a tomada de decisões. Em paralelo, foi criado o Centro de Projetos e Estudos (Cenpes), responsável pela elaboração de estudos e projetos orientados ao desenvolvimento do estado, que em 1987 seria transformado na Fundação Centro de Projetos e Estudos (CPE).

No comando da produção das informações, base crítica do planejamento, e tendo o CEI como órgão responsável, foi uma ação promissora a locação do Sistema de Informação para o Planejamento (SIP), com a reorganização das estatísticas econômicas, sociais e de recursos naturais do estado e a conexão dos sistemas de informações municipais (SIM). Para que isso fosse possível, a capacitação técnica dos quadros da entidade foi reforçada, com o apoio das Nações Unidas, por meio da Cepal/Ilpes<sup>19</sup> (BAHIA, 2006).

Em meio à crise da década de 1980, o governo de Waldir Pires (1987-1991) empreendeu uma reforma administrativa por meio da Lei nº 4.697, de 15 de julho de 1987. Essa reforma culminou com a extinção de vários órgãos, cerca de 800 cargos em comissão foram eliminados e houve a criação de composição específica para desempenho nas áreas de irrigação, reforma agrária, cooperativismo, abastecimento

---

<sup>19</sup> El perfil sustantivo del ILPES se centra en la gestión pública y se le reconocen tres prioridades. La primera es contribuir a la construcción de visiones estratégicas para fortalecer la institucionalidad de la planificación como instrumento de gobierno, basadas en experiencias de concertación de políticas de desarrollo y en esquemas de cooperación público-privada, y que pueden desembocar o no en planes formales de desarrollo. La segunda prioridad es la programación y evaluación de las actividades del sector público, incluyendo las reglas macro-fiscales, programación plurianual, gestión y bancos de proyectos de inversión pública y cooperación internacional; y seguimiento y evaluación de la gestión pública. La tercera prioridad son los procesos de descentralización y el planeamiento y gestión del desarrollo local y regional, con énfasis en los temas de descentralización fiscal y competitividad territorial. Aparte de productos parciales, destaca la elaboración de un documento institucional periódico (flag-ship) denominado *Panorama de la Gestión Pública*, acordado en la XXI Mesa Directiva del CRP que se llevó a cabo en mayo de 2002 en Brasilia, Brasil. (NAÇÕES UNIDAS, 2012).

e financiamento da produção. Implementou-se também uma dura política de saneamento das finanças do estado.

Com esse contexto tumultuado, a publicação Bahia (2006, p. 83) sinaliza que:

[...] o Governo deu continuidade à política de privatizações e imprimiu maior rigor à política de austeridade, o que levou à redução de atividades de vários órgãos e entidades, resultado em crescente insatisfação de segmentos do funcionalismo, amplificada em decorrência do arrocho salarial.

Essa decisão foi tomada com a finalidade proposta pela reforma administrativa do estado da Bahia de promover o ajuste das contas do governo. A concepção da CPE, a partir da extinção do Cenpes, teve como finalidade resgatar a figura e a memória de uma instituição marco na história do planejamento na Bahia e o seu direcionamento para uma área conforme os fundamentos políticos e estratégicos do governo. É notório que a CPE caracterizou-se, em essência, como a entidade de projetos do estado, produzindo importantes trabalhos nas áreas econômica e social, com o intuito de obter financiamentos. Porém, parte considerável do acervo lançado no período, congratulado pela sua propriedade técnica, não foi utilizada devido à conjuntura instalada, conservando-se como um ativo estimado para auxiliar as gestões vindouras.

O CEI, além de dar continuidade à produção de estatísticas, criou o Programa de Análise Regional e sustentou relevantes projetos e atividades vinculados à produção, análise e disseminação de informações. Cabe salientar que todas as estatísticas eram de natureza geográfica, cartográfica e demográfica, a despeito das barreiras estabelecidas pela conjuntura adversa, tendo como destaque a intensificação dos trabalhos de definição de fronteiras municipais e interestaduais, em acolhimento à requisição constitucional.

Em 1991, o governo da Bahia estabeleceu a aplicação de algumas medidas para contenção de despesas, com a finalidade de sanear as finanças públicas, através da Lei nº 6.074, de 22 de maio de 1991. O principal foco era o reordenamento administrativo do estado, causando a redução de 1.539 cargos de confiança, a extinção de seis secretarias e 13 entidades e a restauração da Seplantec.

No âmbito das informações e conhecimento para ações estratégicas do governo, observa-se que:

A produção de informações para o planejamento, de natureza estatística, geográfica, cartográfica e demográfica, de responsabilidade da SEPLANTEC através do CEI, praticamente interrompida na gestão precedente, foi reativada em 1991. Para reverter a defasagem de informações promoveu-se um esforço concentrado para a retomada da produção, sendo lançado, já naquele ano, a publicação Bahia Análise e Dados, com periodicidade trimestral. (BAHIA, 2006, p. 97).

Em 1995, o governo estava focado na Reforma e Modernização do Estado. Dentre as ações, pode-se destacar: o SAC; a institucionalização do Programa Estadual de Desestatização; operacionalização de estratégia de terceirização, ou seja, de transferência de serviços e/ou atividades para terceiros; instituição do Programa Especial de Incentivo à Exoneração e Demissão Voluntária; e implantação do Programa de Modernização da Administração Fazendária (PromoSefaz), financiado pelo BID. Conforme comentado no capítulo anterior, vale salientar que a concepção da nova estrutura do CEI se deu nesse contexto da Reforma Administrativa Gerencial e Modernização do Estado, o que será historiado no quinto capítulo.

Nota-se neste capítulo que a institucionalização do planejamento na Bahia iniciou-se de forma pioneira, datada de 1933. A concepção da CPE em 1955 constituiu-se na experiência institucional de planejamento no Brasil e na Bahia, apesar das limitações destacadas, como a pobreza de informações e do quadro técnico. Com esse panorama, pode-se garantir que o Governo do Estado da Bahia empenhou-se para imprimir esse caráter planejador oriundo do desejo de modernização econômica via industrialização, para superar o modelo agroexportador predominante na época. E a CPE teve um papel fundamental para esse cenário, pois foi por meio dela que se originou a SEI, órgão que será analisado no capítulo empírico.

## 5 METODOLOGIA

Para se realizar uma pesquisa de investigação científica, faz-se necessária a utilização de um conjunto de métodos técnicos para que se atinjam os objetivos previamente propostos, assegurando o seu caráter científico. Assim, a “[...] metodologia é o conjunto de métodos ou caminhos que são percorridos na busca do conhecimento.” (ANDRADE, 2001, p.128).

Para Lakatos e Marconi (2006, p. 128), “[...] o método é o conjunto das atividades sistemáticas e racionais que, com maior segurança e economia, permite alcançar o objetivo [...], traçando o caminho a ser seguido, detectando erros e auxiliando as decisões do cientista”.

A pesquisa buscou relatos para o tema proposto, permitindo, assim, descobrir a realidade sobre os fatos e contribuir para posteriores análises e reflexões.

### 5.1 DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

Em presença das reformas pelas quais passou o Estado brasileiro e das experiências internacionais que influenciaram a prerrogativa adotada pela reforma administrativa gerencial é que se iniciam as reflexões acerca da assimilação do estado baiano nesta nova linha de gerenciamento da máquina pública.

O objetivo principal da reforma administrativa do Estado brasileiro não era diferente daquele que se buscava alcançar com as outras reformas gerenciais ocorridas em outros países. Ou seja, pretendia-se a superação de problemas relativos à eficiência e à qualidade dos serviços públicos.

É digno de nota o fato de que a experiência brasileira, nesse particular, conforme assinalado por Ferreira (1999, p. 71), assentava-se nos seguintes princípios: a) focalização da ação do Estado no cidadão; b) reorientação dos mecanismos de controle para resultados; c) flexibilidade administrativa; c) controle social; e d) valorização do servidor.

Comungando com essa linha de raciocínio Souza e Fadul (2006) concluíram que a tarefa principal da reforma de 1995 era tornar a administração pública mais flexível e competente, diminuir seus custos, aprimorar a qualidade dos serviços proporcionados aos cidadãos e dar valor ao servidor, profissionalizando o serviço

público, reorganizando a burocracia administrativa e protegendo-a contra o clientelismo e a corrupção.

Então, todas as mudanças decorrentes da reforma administrativa do Estado acabaram levando esse ente a utilizar práticas adotadas no setor privado. Para que isso fosse conseguido a contento, duas estratégias foram adotadas. Conforme assinala Borges (2004), a primeira consistia em procurar diminuir os custos do setor público por meio da redução do quadro funcional, o que foi viabilizado pelos processos de privatização e terceirização. A segunda estratégia foi a reestruturação do setor público em relação à flexibilização das relações de trabalho. Ou seja, a generalização de formas atípicas de contratação, sem concurso público prévio e com remunerações fora do padrão constituído nos planos de cargos e salários, as quais poderiam ser menores ou maiores, a depender dos interesses imediatos.

No que diz respeito à flexibilização das relações de trabalho, isso se caracterizou, na verdade, por contratações por tempo determinado, serviços temporários, prestação de serviços, estagiários etc. Borges (2004, p. 257) sinaliza que a flexibilização,

[...] aumenta enormemente o grau de arbítrio (e de poder) dos que detêm o controle político da máquina pública, tanto nos processos de seleção dos novos contratados, como na determinação da sua remuneração e na avaliação do seu desempenho, enfraquecendo e marginalizando os servidores públicos de carreira, em muitos casos desvalorizados e tratados como ocupantes de cargos “em extinção”, situação da qual, a rigor, está a salvo apenas a pequena parcela dos funcionários que ocupa as chamadas “carreira típicas.” (BORGES, 2004, p. 257).

A SEI, no final da década de 1990, começou a demonstrar sinais de asfixia no que se refere ao quadro funcional, pois as aposentadorias dos funcionários efetivos eram crescentes. Para dar seguimento aos seus projetos, a instituição passou a utilizar meios de contratação fragilizados, colocando em xeque a continuidade das suas atividades-fim.

## 5.2 QUESTÃO NORTEADORA

Com base nesse cenário de transformações ocorridas no Estado brasileiro a partir da reforma de 1995 e da assimilação do estado baiano, abriram-se as reflexões e questionamentos sobre os impactos da reforma administrativa nas



formas de contratação de mão de obra na SEI. Então, a questão norteadora deste estudo é investigar de que modo as diferentes formas de contratação de mão de obra aplicadas pela administração pública baiana refletem na capacidade do órgão em realizar as suas atividades centrais.

### 5.3 MÉTODOS DE ABORDAGEM

Método de abordagem é um conjugado de procedimentos empregados na investigação de fenômenos para aproximar-se da verdade. Para Lakatos e Marconi (2006, p. 128):

A maioria dos especialistas faz hoje uma distinção entre método e métodos, por se situarem em níveis claramente distintos, no que se refere à sua inspiração filosófica, ao seu grau de abstração, à sua finalidade mais ou menos explicativa, à sua ação nas etapas mais ou menos concretas da investigação e ao momento em que se situam.

Para estes autores, o método de abordagem pode ser indutivo, dedutivo, hipotético-dedutivo e dialético. Andrade (2001) também concorda com o raciocínio empregado.

Nesta pesquisa, escolheu-se como método de abordagem o dedutivo. Ou seja, uma abordagem que tem como característica partir do geral para o particular, saindo do todo para as partes. Então, “[...] se todas as premissas são verdadeiras, a conclusão deve ser verdadeira. Toda a informação ou conteúdo fatural da conclusão já estava, pelo menos implicitamente, nas premissas.” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p. 92).

Entretanto, Verde (2010) frisa que a dedução não oferece conhecimento novo, uma vez que a conclusão se apresenta como um caso particular da lei geral. A dedução organiza e especifica o conhecimento que já se tem, mas não é geradora de conhecimentos novos.

Optou-se por este tipo de abordagem por se tratar de uma pesquisa que requer uma análise descendente dos fatos, sobretudo no que se refere aos aspectos do referencial teórico explorado e da análise empírica do surgimento da SEI.

#### 5.4 MÉTODOS DE PROCEDIMENTOS

Para Lakatos e Marconi (2001, p. 223), os métodos de procedimento “[...] constituem etapas mais concretas da investigação, com a finalidade mais restrita em termos de explicação geral dos fenômenos menos abstratos”. Os autores afirmam que os principais métodos de procedimento na área das ciências sociais são: método histórico, comparativo, monográfico, estatístico, tipológico, funcionalista e estruturalista.

Vale ressaltar que os métodos de procedimento não são disjuntos, porém devem ser apropriados a cada área de investigação. Diferentemente dos métodos de abordagem, que estão voltados para o plano mais geral da pesquisa, esses métodos têm caráter muito mais específico e se preocupam com as etapas da investigação. Nesta dissertação, optou-se por explorar o método histórico, monográfico e comparativo.

O método histórico consiste em investigar fatos pretéritos para verificar sua influência na sociedade atual, porque as instituições têm a sua formação atual devido às mutações ocorridas ao longo do tempo, sendo influenciadas, essencialmente, pelo contexto cultural vivenciado a cada momento. Este método “[...] preenche os vazios dos fatos e acontecimentos, apoiando-se em um tempo, mesmo que artificialmente reconstruído, que assegura a percepção da continuidade e do entrelaçamento dos fenômenos.” (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 107).

O método comparativo também foi escolhido, considerando que o estudo das semelhanças e diferenças é necessário para a compreensão do comportamento da instituição nas alternâncias de dirigentes. “Este método realiza comparações, com a finalidade de verificar similitudes e explicar divergências”. Os autores também afirmam que o método “[...] é usado tanto para comparações de grupos no presente, no passado, ou entre os existentes e os do passado, quanto entre sociedades de iguais ou diferentes estágios de desenvolvimento.” (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 107).

O método monográfico, ou estudo de caso, tem como pretensão estudar determinados indivíduos, profissões e instituições, com o objetivo de obter conclusões (LAKATOS; MARCONI, 2001).

Martins (2008, p. xi) faz as seguintes considerações sobre o estudo de caso:

Trata-se de uma investigação empírica que pesquisa fenômenos dentro do seu contexto real, onde o pesquisador não tem o controle sobre eventos e variáveis, buscando apreender a totalidade de uma situação e, criativamente, descrever, compreender e interpretar a complexidade de um caso concreto. Mediante um mergulho profundo e exaustivo em um objeto delimitado – problema da pesquisa -, o Estudo de Caso possibilita a penetração na realidade social, não conseguida plenamente pela avaliação quantitativa.

Lakatos e Marconi (2001, p. 108) afirmam que a vantagem do método consiste em respeitar a “totalidade solidária” dos grupos, “[...] ao estudar, em primeiro lugar, a vida do grupo na sua unidade concreta, evitando, portanto, a prematura dissociação de seus elementos”. Então, por se tratar de um fenômeno sucedido em uma organização pública, este método também é o mais adequado.

Martins (2008, p. xi) destaca que o estudo de caso “[...] pede avaliação qualitativa, pois seu objetivo é o estudo de uma unidade social que se analisa profunda e intensamente. A avaliação qualitativa é caracterizada pela descrição, compreensão e fatos e fenômenos [...]”, por isso que foi escolhida para a análise do caso. Então, por se tratar de uma organização pública, o autor salienta que:

[...] há fenômenos de elevada complexidade e de difícil quantificação. Nestes casos, abordagens qualitativas são adequadas, tanto no que diz respeito ao tratamento contextual do fenômeno, quanto no que tange à sua operacionalização. O tratamento de eventos complexos pressupõe um maior nível de delineamento das relações dentro das organizações, entre os indivíduos e as organizações, bem como dos relacionamentos que estabelecem com o meio ambiente em que estão inseridos (MARTINS, 2008, p. xii).

A pesquisa quantitativa foi descartada porque tem como pretensão a mensuração dos fatos, e esse não é o propósito da dissertação.

## 5.5 CLASSIFICAÇÃO DA PESQUISA

Segundo Gil (1991, p. 45), “[...] é possível classificar as pesquisas em três grandes grupos: exploratórias, descritivas e explicativas”. As pesquisas escolhidas foram as exploratórias. Segundo o autor, “[...] estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias ou a descoberta de intuições”. Ele afirma:

Seu planejamento é, portanto, bastante flexível, de modo que possibilite a consideração dos mais variados aspectos relativos ao fato estudado. Na maioria dos casos, essas pesquisas envolvem: a) levantamento bibliográfico; b) entrevistas com pessoas que tiveram experiências práticas com o problema pesquisado; e c) análise de

exemplos que estimulem a compreensão. Embora o planejamento da pesquisa exploratória seja bastante flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso.

Então, para realizar as análises do estudo de caso, foi necessário fazer uma pesquisa bibliográfica para a fundamentação teórica dos argumentos.

## 5.6 TÉCNICAS METODOLÓGICAS

As técnicas “[...] correspondem à parte prática de coleta de dados” (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 107). “São os conjuntos de normas usadas especificamente em cada área das ciências, podendo-se afirmar que técnica é a instrumentação específica da coleta de dados.” (ANDRADE, 2001, p.135). Gil (1991) também concorda com os autores que é o procedimento adotado para a coleta de dados. Podem ser definidas em dois grandes grupos. No primeiro estão a pesquisa bibliográfica e a pesquisa documental, classificada como “documentação indireta.” (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 224). E no segundo estão a pesquisa experimental, a pesquisa *ex-post-facto*, o levantamento e o estudo de caso (Gil, 1991).

Foram escolhidas para a dissertação as técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. A primeira porque “é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” impressos localizados nas bibliotecas. A segunda porque é muito parecida com a pesquisa bibliográfica. A única diferença está na natureza das fontes: ela se vale de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico.

Nesta categoria estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas (documentos de arquivos, igrejas, sindicatos, instituições etc.). Incluem-se aqui inúmeros outros documentos como relatórios de empresas, tabelas, jurisprudências, boletins etc.

Assim, para fundamentar e contextualizar a evolução da SEI, essas técnicas foram fundamentais. Com elas foi possível desenvolver os tópicos que antecederam o capítulo empírico do estudo de caso. Buscou-se material bibliográfico publicado a respeito das definições sobre as reformas do Estado, modernização da máquina pública e planejamento, analisando-o como forma de se obter embasamento teórico

até o objeto de estudo: a SEI. A partir disso, foi possível discutir a influência das reformas do Estado no âmbito internacional, nacional e baiano.

Além dessas técnicas, foi também utilizada a “documentação direta”, por meio de entrevista e da história de vida. A entrevista “[...] é a conversação efetuada face a face, de maneira metódica; proporciona ao entrevistador, verbalmente, a informação necessária”. E a história de vida “[...] tenta obter dados relativos à experiência íntima de alguém que tenha significado importante para o conhecimento do objeto em estudo.” (LAKATOS; MARCONI, 2001, p. 224).

Martins (2008, p. 27) sinaliza que a entrevista pode ser estruturada ou não estruturada. Nesta investigação, optou-se por uma entrevista não estruturada, por ser uma técnica em que “[...] o entrevistador busca obter informações, dados e opiniões por meio de uma conversa livre, com pouca atenção a prévio roteiro de perguntas”. Como a pretensão da entrevista era a obtenção de informações detalhadas sobre a influência das reformas do Estado, com a pretensão de levantar motivações, crenças, percepções e atitudes em relação às formas de contratação utilizadas pela SEI, essa técnica foi bastante explorada.

O mesmo autor ressalva que as escolhas dos “[...] informantes-chave são fundamentais para um estudo desta natureza, pois fornecem ao pesquisador percepções e interpretações de eventos”, além de “[...] sugerir fontes alternativas para corroborar evidências obtidas de outras, possibilitando, conforme a situação, o encadeamento de evidências: achado básico para um estudo construído com qualidade.” (MARTINS, 2008, p. 27).

Além da entrevista, escolheu-se também a história de vida por ser comum, em um estudo de caso, se utilizar mais de uma técnica de coleta de dados (LAKATOS; MARCONI, 2001); (GIL, 1991) e (MARTINS, 2008). Partindo dessa premissa, Gil (1991, p. 123) destaca a importância da história de vida para um estudo de caso.

É uma técnica das mais significativas no estudo de caso, sobretudo quando cada pessoa é considerada um caso específico. A história de vida, à medida que é constituída pelo relato pessoal do informante acerca das situações vividas, possibilita a investigação do fenômeno da mudança, que dificilmente é obtido mediante outros procedimentos de pesquisa social. É necessário, entretanto, que cada história de vida seja cuidadosamente analisada e cotejada com informações obtidas a partir de outras fontes para que tenham a validade pela pesquisa científica.

Essa técnica também foi fundamental para se conhecer a história dos dirigentes que passaram pela SEI e a do atual, com a intenção de identificar a relação dos diretores com a instituição e suas reais intenções para com o órgão.

## 5.7 INSTRUMENTOS PARA A COLETA DE DADOS

Os levantamentos de dados relevantes para a execução dessa investigação foram realizados por meio de entrevistas sobre o tema proposto. Elas foram feitas individualmente, com a intenção de garantir a privacidade e fidedignidade do entrevistado.

A entrevista foi composta por temas importantes, estabelecidos a partir de elementos que cercavam o problema da pesquisa. Por não serem encontrados textos atualizados na literatura relativos a alguns temas discutidos no capítulo sobre a modernização administrativa baiana, foi necessário recorrer à entrevista “direta intensiva.” (LAKATOS; MARCONI, 2001). As indagações limitaram-se ao nível de conhecimento dos coordenadores dos setores responsáveis pelas informações para atualização e obtenção de novos dados (APÊNDICE A).

Além deste levantamento, foram feitas entrevistas com os dirigentes da SEI seguindo os temas propostos no APÊNDICE B. As entrevistas foram compostas por temas relevantes estabelecidos a partir de elementos que também cercavam o problema da pesquisa. As respostas foram fundamentais para analisar o pensamento dos entrevistados a respeito do assunto.

## 5.8 DELIMITAÇÃO DO UNIVERSO

Segundo Lakatos e Marconi (2001, p. 225), “[...] a delimitação do universo consiste em explicitar que pessoas ou coisa, fenômenos etc. serão pesquisados, enumerando suas características comuns”. A seleção dos dirigentes foi pautada no espaço temporal delimitado ao tema. Como a SEI nasceu justamente no ano em que foi instaurada a reforma administrativa gerencial do Estado brasileiro, as entrevistas do estudo empírico limitaram-se às realizadas com três diretores. A escolha destes diretores se justifica pelo contato direto e longo que tiveram com o objeto de estudo e pela facilidade do acesso da pesquisadora aos entrevistados, assegurando-se, assim, a realização das entrevistas necessárias.

## 5.9 TRATAMENTO DOS DADOS

Ao finalizar a coleta de dados e delimitação do universo de uma pesquisa científica, parte-se para a fase da tabulação e tratamento dos dados. De acordo com Lakatos e Marconi (2006, p.168), “[...] antes da análise e interpretação, os dados devem seguir os seguintes passos: seleção, codificação, tabulação”.

Na dissertação, utilizou-se a seleção e a tabulação dos dados. A seleção “é o exame minucioso dos dados”. Ao reter o material coletado, “[...] o pesquisador deve submeter a uma verificação crítica, a fim de detectar falhas ou erros, evitando informações confusas, distorcidas, incompletas, que podem prejudicar o resultado da pesquisa.” (LAKATOS; MARCONI, 2006, p.168). A tabulação, por sua vez,

[...] é a disposição dos dados em tabelas, possibilitando maior facilidade na verificação das inter-relações entre eles. É uma parte do processo técnico de análise estatística, que permite sintetizar os dados de observação conseguida pelas diferentes categorias e representá-los graficamente. Desta forma, poderão ser melhor compreendidos e interpretados mais rapidamente. (LAKATOS; MARCONI, 2006, p.168).

Verde (2010) assegura que, mesmo sendo uma pesquisa de natureza teórica, caso esta tenha como suporte o acervo documental – por exemplo, um estudo de caso de determinada organização –, os dados obtidos por meio de relatórios, manuais de rotinas e procedimentos, oriundos de arquivos públicos ou privados, deverão ser trabalhados para sua exposição, análise/comentários e respectiva interpretação.

Os dados analisados no capítulo empírico foram criteriosamente selecionados com base em elementos que pudessem responder à questão aqui levantada, e a tabulação foi relevante para a organização e melhor exposição das informações, facilitando, assim, as análises e interpretações sobre os fatos.

## 5.10 ANÁLISE DOS DADOS

Martins (2008, p. 86) aponta que a análise dos dados “[...] consiste em examinar, classificar e, muito mais frequentemente, categorizar os dados, opiniões e informações”. Para Lakatos e Marconi (2006, p. 169 -170), “[...] é a tentativa de

evidenciar as relações existentes entre o fenômeno estudado e outros fatores”. Esses últimos autores atestam que:

Na análise, o pesquisador entra em maiores detalhes sobre os dados decorrentes do trabalho estatístico, a fim de conseguir respostas às suas indagações, e procura estabelecer às relações necessárias entre os dados obtidos e às hipóteses formuladas. (LAKATOS; MARCONI, 2006, p.171).

Com foi sinalizado no capítulo sobre o contexto introdutório das reformas, os vários autores que discorrem sobre o tema contribuíram para a fundamentação desta pesquisa. Entre eles, podem-se destacar Bresser Pereira (1999), Fadul e Silva (2008), Fadul e Souza (2006), Kettl (1999), Jenkins (1999), Abrucio (1999), Richardson (1999), Ferreira (1999).

Para concepção do modelo de análise do estudo de caso, contudo, optou-se pelo embasamento teórico dos autores que versaram sobre a experiência brasileira, tais como Bresser Pereira (1999), Fadul e Silva (2008), Fadul e Souza (2006) e Ferreira (1999). Pelo que foi levantado, são as referências mais adequadas para a análise das entrevistas, devido às suas analogias aplicáveis à realidade da máquina pública baiana.

Então, seguiram-se, como noções da análise, as formas de contratação como fenômeno que pode causar descontinuidade nas instituições públicas, seus conceitos e dimensões (ver figura abaixo).

Figura 8 - Modelo de Análise



Fonte: Elaboração própria.

No próximo capítulo, serão apresentados os dados coletados e as análises dos resultados obtidos com o levantamento de dados e as entrevistas.



## 6 ANÁLISE DOS DADOS: A HISTÓRIA DA SEI: DO NASCIMENTO À CRISE DOS DIAS ATUAIS

Tendo em vista que, no capítulo que antecedeu a metodologia, procurou-se descrever como se deu o surgimento da função planejamento no Brasil como um todo e na Bahia, é chegado o momento de avaliar como foi se alterando, ao longo do tempo, a capacidade da SEI de cumprir com as suas obrigações legais, em virtude das sucessivas mudanças que se fizeram presentes a partir do movimento de Reforma Administrativa levado a termo pelo estado da Bahia.

Como se pode perceber, ter empreendido a referida discussão foi absolutamente fundamental, uma vez que é a partir dela que se consegue identificar os substratos históricos que explicam como se deu o aparecimento de várias instituições ligadas ao setor de planejamento no estado. Essas instituições experimentaram processos de metamorfoses, fusões e desmembramentos sucessivos, ao longo do tempo, e nos dias atuais emprestam os seus respectivos DNA's à instituição que é o objeto de análise central desta investigação, no caso, a SEI, com "S".

### 6.1 O NASCIMENTO DA SEI COM "S"

Segundo a entrevista concedida por Renata Proserpio (2012)<sup>20</sup>, ex- diretora da SEI, o fato mais importante que contribuiu para o nascimento da SEI foi quando Waldir Pires assumiu o posto de governador da Bahia e quis retomar uma ideia que no passado funcionou bem, qual seja, a concepção de uma CPE, um centro de pensamento e planejamento estratégico do estado, com uma equipe que fosse totalmente qualificada.

Nós lutamos muito para recriar essa ideia deste órgão que propusesse novas linhas, novas frentes, e não só propusesse mais que também executasse alguns desses projetos. Minhas dificuldades foram muito grandes, embora tivesse uma equipe muito animada. O próprio Rômulo Almeida nos dava assessoria na CPE. Naquela época ele tinha o privilégio de atuar em qualquer secretaria que ele quisesse, e ele escolheu a diretoria industrial do BNDES. Era justamente onde tinha o dinheiro, supostamente, onde teria a possibilidade de fazer o financiamento dos projetos. Só que os

---

<sup>20</sup> Entrevista concedida no dia 4 de julho 2012.

tempos já eram outros, nós já vivíamos a crise fiscal e financeira do Estado brasileiro e já não tinha dinheiro sobrando para financiar esses projetos. (PROSERPIO, 2012).

A despeito da crise fiscal, são bem claras as palavras de Bresser (1999a) quando ele afirma que, ao perder a cultura de gerencialismo, nos anos 1980, proveniente da crise, o Estado instaurou a quarta reforma, na década de 1990 – a Reforma Administrativa Gerencial do Estado –, “sem perder o foco no ajuste estrutural” (BRESSER PEREIRA, 1999a, p. 21). E Vidal (2007) alerta que “[...] essa crise a que é levado o setor público só adquiriu caráter fiscal em sua fase terminal, ou seja, já nos anos 1990 e, mesmo assim, dentro da ótica mais ou menos minimalista do Estado” (VIDAL, 2007, p. 530), como pode ser observado no contexto do embasamento teórico. Em função desta crise, o CEI estava prestes a ser extinta no mandato de ACM e, para reverter esse cenário, funcionários que estavam liderando o órgão uniram-se para a confecção de um projeto estratégico que foi decisivo para sua repaginação.

#### **6.1.1 A gestão Renata Proserpio (1995-1999)**

Em 18 de janeiro de 1995, por força da Lei nº 6.812<sup>21</sup>, assinada pelo governador Paulo Souto, ocorreu a fusão entre a Fundação Centro de Projetos e Estudos (CPE) e a autarquia Centro de Estatísticas e Informações (CEI), fato esse que deu lugar a uma nova autarquia, denominada de Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia, ou simplesmente SEI. Neste momento, foi concedida à técnica Renata Proserpio a prerrogativa de conduzir os destinos de tal instituição. Essa foi uma decisão muito interessante, haja vista que se aproveitou um quadro técnico da própria instituição, ou seja, um *insider* (alguém que conhecia profundamente as idiosincrasias da instituição) para conduzir o seu destino. Esta atitude relacionava-se com um dos princípios da reforma administração gerencial, que era a “valorização do servidor”, como foi assinalado por Ferreira (1999, p. 71).

A relação da servidora com o órgão teve início nos idos da década de 1980. Logo na sua chegada, ela teve a oportunidade de envolver-se com trabalhos que elevariam a SEI à condição de uma das mais destacadas instituições de pesquisa do país. De forma mais precisa, nesse primeiro momento, ela integrou o grupo de contas regionais, cuja função primordial era nada mais nada menos do que calcular o PIB da Bahia. Até então, tal tarefa cabia única e exclusivamente ao IBGE. Além desta atividade da SEI, vale enfatizar outras ações referentes à pesquisa direta e

indireta vinculadas a este órgão, tais como definição dos limites municipais, apuração do IPC, medição do desemprego e outras.

Ao mesmo tempo em que a SEI consolidava a abertura dessa nova frente de trabalho, estabelecendo a expertise necessária para criar uma estimativa mais confiável do PIB estadual, permaneciam praticamente intocadas algumas distorções no que diz respeito a certas atividades que eram desenvolvidas pelo órgão e que, do ponto de vista prático, não eram relevantes.

O maior problema enfrentado pela SEI era o fato de que muitas vezes nos grupos de trabalho que existiam os técnicos trabalhavam em função de interesses próprios do grupo. Isso evidenciava um problema de grande monta, qual seja, a falta de clareza de qual era a informação que a sociedade naquele momento estava demandando. (PROSERPIO, 2012).

Ela ilustra essa situação recorrendo ao seguinte exemplo:

Tinha uma grande demanda por informações municipais, mas a informação municipal era muito trabalhosa, muito chato, são muitos municípios. Então era um levantamento que muitos técnicos resistiam a fazer. De repente muitas pessoas tinham interesse em calcular um índice de preço específico, que é uma coisa, do ponto de vista metodológico, mais desafiador, mas não era a demanda que a sociedade tinha naquele momento. Muitas vezes tinha um consultor que empurrava determinado produto que não era o que a sociedade estava demandando, era o interesse dele como consultor, ou seja, não tinha uma clareza de qual era o papel, e qual era o foco deste órgão de estatística. (PROSERPIO, 2012).

Neste sentido, nota-se que a instituição não estava atendendo também a um dos princípios da administração gerencial, que era a “focalização da ação do Estado no cidadão”, com vistas no que foi marcado por Ferreira (1999, p. 71). Foi pensando exatamente em superar esse imbróglio que se concebeu o planejamento estratégico da SEI com “S” e se entendeu que seu *slogan* deveria ser “Informação a Serviço da Sociedade”. Para torná-lo realidade, impunha-se à SEI a tarefa de escutar a sociedade para identificar qual era a sua demanda em termos de informações, além de assessorar o governo do estado através de pesquisas específicas para formulação de políticas públicas voltadas para a sociedade.

Embasada nessa nova perspectiva, a SEI começou a publicar uma série de informações conjunturais na área econômica, social e demográfica. De acordo com o relato de Proserpio:

---

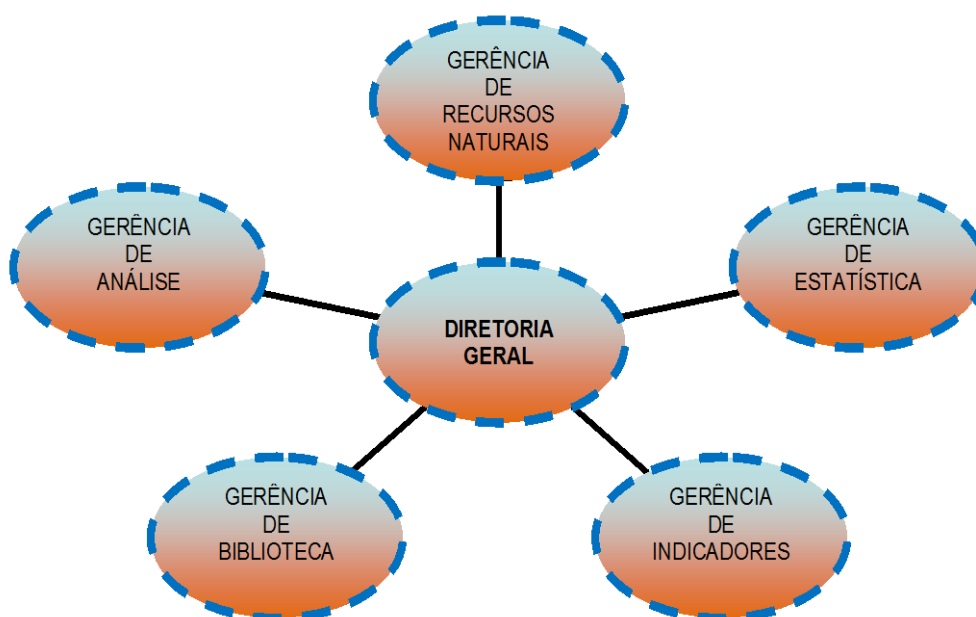
<sup>21</sup> Lei nº 6.812, de 18 de janeiro de 1995. Cria a Secretaria da Cultura e Turismo, introduz modificações na estrutura organizacional da Administração Pública Estadual e dá outras providências.

Praticamente ocupamos todos os espaços e todas as demandas que a sociedade efetivamente tinha e deixamos de lado algumas demandas que, do ponto de vista metodológico, interessavam a técnicos específicos, consultores. Por exemplo, a Matriz Insumo Produto era uma coisa que naquela época desafiava muitas pessoas, mas do ponto de vista prático não existia uma demanda da sociedade para aquela informação. Então, todo plano de trabalho na SEI foi baseado em entender e priorizar o que realmente estava se pedindo. (PROSERPIO, 2012).

A partir deste plano de trabalho foi que a SEI passou de fato a aplicar o princípio da “focalização da ação do Estado no cidadão”. Nesse novo quadro que se configurou, “[...] a produção e a divulgação de informações, estudos e análises socioeconômicas e ambientais sobre o estado, ou do interesse deste, deu-se, sobretudo através da SEI.” (BAHIA, 2006, p. 107). Obviamente, isso gerou relevantes contribuições para a concepção de políticas públicas direcionadas ao desenvolvimento do estado baiano.

A concepção da SEI tem forte relação com a reforma pela qual passou o estado baiano na década de 1990, em especial a Seplan, devido aos encadeamentos de medidas legais, em função do enxugamento da sua estrutura organizacional, conforme pode ser visualizado no capítulo 2. Nestes termos, a SEI foi composta por uma diretoria-geral e cinco gerências, a saber: de análise; de recursos naturais; de estatística; de indicadores; e de biblioteca (Figura 8).

Figura 9 - Estrutura administrativa da SEI, 1995

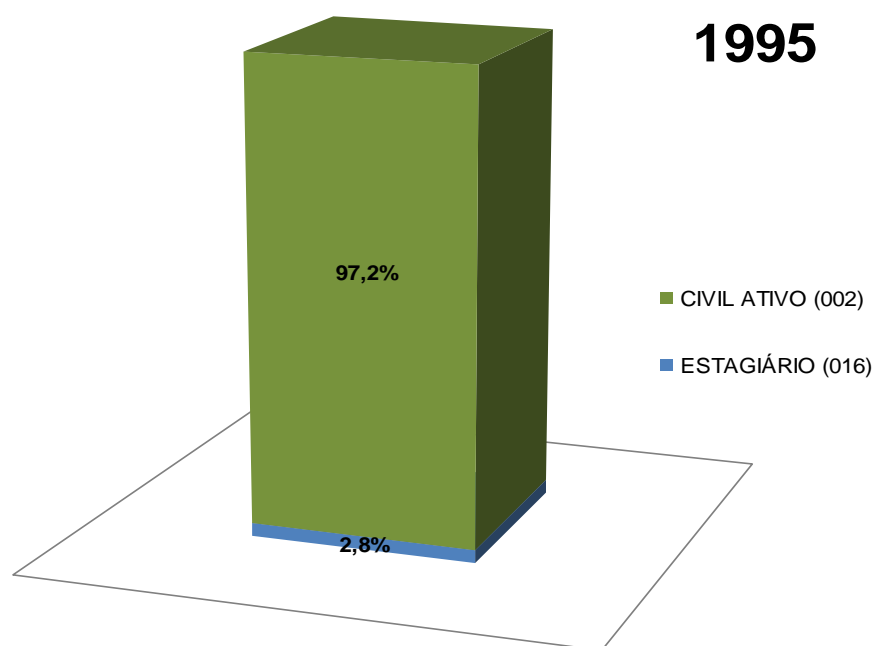


Fonte: Elaboração própria.

Uma das novidades trazidas por esse arcabouço organizacional e que diferenciava a SEI de outras instituições congêneres no país era o fato de a instituição contar com a referida gerência de recursos naturais. Isso é um diferencial para qualquer órgão de estatística.

Sob a batuta dos gestores que comandavam as referidas instâncias administrativas da SEI, encontrava-se um quadro funcional composto de 254 pessoas, das quais 247 eram civis ativos e sete eram estagiários. Apesar da disposição do quadro funcional, vale observar que nem todos os civis ativos eram originariamente vinculados ao órgão, ou seja, este agregado era composto por cargos comissionados, por efetivos e por funcionários de órgãos estaduais e municipais que estavam à disposição da SEI. Esse pessoal correspondia a 97,2% do quadro funcional total, conforme pode ser visualizado no Gráfico 2.

Gráfico 2 - Disposição do quadro funcional da SEI (%): Bahia, 1995



Fonte: Elaboração própria.

Nota: valor apurado para o mês de dezembro.

Apesar de todo esse contingente de pessoas que trabalhavam na SEI, Proserpio (2012) salienta que “[...] um dos aspectos que mais chamam a atenção quando se avalia algumas singularidades desse conjunto de pessoas que davam

vida à SEI naquela oportunidade diz respeito ao fato de que se tratava de indivíduos altamente qualificados”. Esse quadro era formado por “[...] um grupo muito bom que veio da CPE, um grupo que já estava na CEI, grupo que tinha se dispersado e que voltou, todos eles do quadro efetivo do estado.” (Proserpio, 2012). Mas, ainda assim, havia uma demanda da instituição por mais profissionais, tendo em vista a necessidade de o órgão realizar determinados trabalhos. Em outras palavras, havia déficit de pessoal.

Com base na dispersão dos funcionários neste período, verifica-se que se tratava de pessoas que se afastaram por motivos pessoais (mestrado, doutorado etc.) ou profissionais (quando eram convidados para assumir cargos comissionados em outros órgãos). O retorno se dava após o término do período de afastamento ou estabilidade financeira adquirida pelo funcionário efetivo. Para muitos, a ida para outros órgãos em função do cargo era muito vantajosa. Era por meio deste artifício que se conseguia a ascensão no salário para efeito de aposentadoria, pois a quantidade de cargos na instituição era limitada e não havia para todos.

O órgão se deparou com dificuldades em termos de quantitativo de pessoal em determinadas pesquisas, pois necessitava de um quadro funcional mais amplo, conforme salienta Proserpio (2012):

A Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED) era uma tentativa que tinha sido feita no passado e que não tinha se sustentado. Então, se juntou a UFBA (José Sérgio Gabrielli, Luiz Filgueiras), SEI e o Dieese, fizemos um convênio e destacamos uma pessoa que tinha uma experiência imensa em pesquisa e que fazia sempre as pesquisas de preços. Então, para você fazer uma pesquisa dessa natureza, tem que trabalhar com uma equipe enorme de pesquisadores, e isso envolve uma competência de articular pesquisadores, de articular grupos de pesquisas, muito grande. Com isso, o melhor quadro da SEI foi colocado para trabalhar na PED, pessoas-chaves, aproximadamente 12 estatísticos, que foram alocados para essa pesquisa, mas os pesquisadores, a maioria, eram contratados via contrato Fapex.

Para a realização desta pesquisa, a SEI necessitava montar um quadro de pesquisadores o mais rápido possível, e a realização de concurso para a contratação não era a solução mais imediata. Além disso, o governo do estado estava em busca da “recuperação operacional” (SANTOS, 1991 apud BAHIA, 2002, p. 73) e da modernização da máquina pública, conforme foi discorrido no capítulo 2. A solução encontrada foi fazer um convênio com a Fundação de Apoio à Pesquisa e

à Extensão (Fapex)<sup>22</sup> para a realização da pesquisa. Essa relação se dava da seguinte forma: a Fapex contratava alunos da UFBA, conhecidos como bolsistas, para atuarem como pesquisadores neste projeto. Assim, o bolsista não tinha nenhum vínculo empregatício com a instituição, ou seja, não existia nenhuma relação trabalhista, e esta era uma forma de contratar mão de obra qualificada e barata, porém fragilizada. Desta forma, a SEI conseguiu levar adiante um projeto que não havia se sustentado na antiga CPE.

A contratação de bolsistas via Fapex era uma prática bem semelhante ao que se aplica aos procedimentos de terceirização, pois os bolsistas estavam locados na instituição realizando atividades finalísticas. Neste sentido, adverte-se que “[...] a terceirização de mão de obra se configura como um procedimento ilegal, em razão do fato de que a contratação de servidores para o setor público só deve se dar por via de concurso público [...]” (BAHIA, 2002, p. 75), conforme mencionado no capítulo 2. Logo, os diretores se valiam de uma brecha na Lei Federal nº 2.271, de 1997, em que “[...] exceções se fazem para aqueles casos em que, mesmo sendo um serviço/atividade finalística, o Estado não dispõe de técnicos devidamente qualificados [...] para desenvolver aquela atividade.” (BAHIA, 2002, p. 75). É conveniente salientar que essa foi uma prática adotada por Proserpio em toda a sua gestão.

Atendendo a um dos princípios da reforma administrativa gerencial, que era a “valorização do servidor” (FERREIRA, 1999, p. 71), a ex-diretora da SEI utilizava o cargo comissionado como forma de valorização e promoção do servidor através de critérios técnicos, e isso fica claro na declaração de Proserpio (2012):

No momento em que os cargos na administração pública baiana eram utilizados por motivos políticos, por indicação política, na SEI 100% dos cargos eram ocupados em função de critérios técnicos. Isso era muito importante, pois diferenciava a SEI de outras secretarias e nos dava uma possibilidade de administração muito legal. Ganhei o respeito dos meus colegas por adotar este critério, pois não existia o direcionamento de promover uma pessoa a gerente independentemente se ela estava no partido A, B ou C,

---

<sup>22</sup> FAPEX foi criada em 1980 por iniciativa da UFBA, com a colaboração de quatro grupos empresariais baianos: Norberto Odebrecht, Paes Mendonça, Banco Econômico e Barreto de Araújo. Apesar de ser entidade autárquica, com autonomia administrativa, a UFBA, assim como diversas instituições federais de ensino superior no País, sempre esteve sob as amarras de órgãos de controle externo e interno, o que dificulta a sua atuação nas atividades de PESQUISA e EXTENSÃO. Desta forma, a FAPEX surge com a proposta de tornar mais ágeis e flexíveis estas atividades, apoiando a Universidade Federal na realização de seus projetos. Em 28 anos de atuação, a FAPEX participou de projetos fundamentais para o progresso da sociedade brasileira, o que a torna referência no apoio à pesquisa e à extensão de diversas instituições de ensino superior da Bahia e do Brasil (FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA E À EXTENSÃO, 2012).

quanto para os próprios técnicos, que observavam que eu estava gerente pela minha competência e não porque eu fui indicada por um político. E isso era possível porque o grupo era muito coeso, mas também porque a SEI não é um objeto de interesse dos políticos, não tem muito dinheiro, não tem muita influência política. Nós tínhamos essa possibilidade, e isso era muito raro no governo.

Com isso, nota-se que a possibilidade de melhorar o salário e reconhecer os funcionários efetivos se dava através dos cargos. Nesse período, a estratégia era privilegiar com os cargos quem estava dentro do órgão. Rechaçava-se completamente o expediente de chamar/convidar pessoas de fora da instituição. Agindo assim, não se perdia a possibilidade de estimular alguém de dentro do órgão, como afirma Ferreira (1999, p. 80): “[...] quer dizer estimular sua capacidade empreendedora, sua criatividade, destacando o espírito público de sua missão e o seu comportamento ético, visando ao resgate da auto-estima e o estabelecimento de relações profissionais de trabalho”.

O tom do discurso de Proserpio (2012) parece indicar que ela esforçou-se bravamente para não marcar a sua gestão com os selos do clientelismo e do patrimonialismo. Em vez disso, procurou se distinguir pela adoção de critérios meritocráticos para valorização do servidor, atendendo aos princípios da reforma administrativa gerencial.

### **6.1.2 A gestão César Vaz de Carvalho Júnior (1999-2006)**

Em 1999, Proserpio solicitou a aposentadoria, e a SEI, por sua vez, passou a ser dirigida pelo economista César Vaz<sup>23</sup>. Nessa mudança privilegiou-se, mais uma vez, a prática de valorização do quadro de pessoal da própria instituição.

A SEI é um órgão peculiar, que se distingue e que, de certa forma, precisa ter credibilidade. “Ela teria que ser encarada como uma política de Estado e não como política de governo, como é o IBGE, que tem 70 anos, e o IPEA, que tem entre 40 e 50 anos. São órgãos que vêm se sustentando devido à sua credibilidade, e a SEI também tem que trilhar esse caminho.” (VAZ, 2012).

O entrevistado adverte que a crise que se estabeleceu na década de 1980 no Estado brasileiro como um todo levou ao empobrecimento dos funcionários públicos, pois a perda salarial foi muito grande, e isso acabou desmotivando o quadro de pessoal. Além disso, não existia nenhum tipo de plano de carreira. Então, para

---

<sup>23</sup> Entrevista concedida em 18 de julho 2012.



melhorar a situação financeira dos funcionários do órgão, a SEI passou a publicar todos os trabalhos realizados, como forma de dar visibilidade aos projetos e, com isso, proporcionar ganhos adicionais por meio de consultorias em atividades fora da instituição (VAZ, 2012).

Vaz (2012) faz uma reflexão acerca da oportunidade de se trabalhar na iniciativa privada, antes da crise da década de 1980 que culminou no empobrecimento do funcionalismo público, além de salientar que o estado era o melhor lugar para trabalhar, mais especificamente, a SEI. Além de se praticar os melhores salários, tinha-se flexibilidade quanto à produção e aos resultados, pois a principal atividade era a produção de conhecimento.

Para você ter uma noção, eu ganhava, no início da década de 1980, quando eu entrei na SEI, o salário compatível com o Polo Petroquímico. Eu ganhava bem, e eu recusei trabalho no Polo Petroquímico. Eu estava ensinando na Universidade de Feira, estava aqui. Tinha uma flexibilidade, trabalhava com conhecimento, pois a produção de conhecimento não adianta você colocar um profissional na cadeira e dizer: fique aqui de 8 às 12 e das 14 às 18. Não vai sair, não sai, você pode criar em casa, de noite, no final de semana.

A “flexibilidade administrativa” é um dos princípios da reforma administrativa gerencial afirmada por Kettl (1999, p. 80), em que “[...] há um consenso quase unânime em torno da idéia de que os administradores públicos precisam de maior flexibilidade para trabalhar e de que o grande obstáculo à introdução dessa flexibilidade são os padrões vigentes de hierarquia e autoridade”. Reafirmado por Souza e Fadul (2006, p. 124): “Maior flexibilidade administrativa da ação governamental respeitando algumas especificidades regionais”. E por Ferreira (1999, p. 71), em um dos seus princípios de “flexibilidade administrativa”.

Ao assumir a direção-geral da SEI, em 1999, o entrevistado teve que retomar tudo isso, ou seja, reavaliar toda a flexibilidade que existia no órgão, pois a SEI passou a ser o trabalho secundário para muitos funcionários, inclusive aqueles que eram do quadro efetivo. Ele precisou ter o cuidado de ser justo com aquelas pessoas que permaneceram no órgão e valorizar os técnicos que estavam lá. Ter flexibilidade, sim, nas produções e não no comprometimento com o órgão. “Na verdade, se instituiu um trabalho nesta direção, numa tentativa de modernização para você ter resultados, você ter uma busca da meritocracia mesmo.” (VAZ, 2012).

Vaz (2012) faz algumas considerações acerca da estrutura administrativa da SEI, que não mudou muito da sua gestão para a atual. Garante que o grande

problema dessa estrutura é que deveria ter uma diretoria de Disseminação da Informação. Inclusive isso foi proposto por ele a seus superiores e não foi acatado. Essa diretoria é relevante, pois a SEI é um órgão de pesquisa que precisa transmitir a informação, mas tem que ouvir a sociedade. Além do mais, para manter uma nova estrutura, era necessário a SEI oxigenar o seu quadro de pessoal.

#### 6.1.2.1 A busca pela oxigenação do quadro de pessoal da SEI

Nessa perspectiva, por mais de uma década a questão da ausência de oxigenação do quadro de pessoal da SEI foi percebida por seus gestores. A busca por mudanças foi emplacada em 2000, quando o diretor da época enviou a primeira carta ao secretário de Planejamento, com todas as demandas para a vivificação do quadro. “Nós criamos as carreiras para a SEI. Daí foi para a Secretaria de Administração. Foi aquela burocracia.” (VAZ, 2012).

#### 6.1.2.2 Uma saída paliativa para atenuar a falta de mão de obra

O estado como um todo também tentou sanar a falta de mão de obra e trabalhar em função de um organismo mais gerencialista. O estado da Bahia, dentro do seu processo de “modernização”, para minimizar algumas ações levadas a cabo pela esfera federal, criou o cargo de gestor público, mas o perfil desse profissional não se enquadrava nas especificidades da SEI. “Trouxemos alguns gestores para cá, pessoas excelentes, mas isso tudo não respondia”. O órgão precisava de técnicos com conhecimentos específicos. Então, sem um quadro técnico que pudesse qualificar e sem o enquadramento dos gestores, “nós ficávamos amarrados.” (VAZ, 2012).

Em função disso, a SEI contou, ao longo do período, com a passagem de aproximadamente 15 gestores. Destes, só ficaram 12. Além disso, a ida desses gestores para a SEI implicou uma alocação ineficiente dos recursos do estado, uma vez que não eram profissionais com as melhores credenciais para desenvolver o tipo de trabalho que a SEI normalmente executa. Também a cultura institucional que era de conhecimento de todos na SEI estava se perdendo com a saída de alguns funcionários. Para que isso não ocorresse, era necessária uma efetividade do quadro funcional, e que esse fosse específico, como afirma Vaz (2012): “Preciso de um funcionário que seja estatístico, um que entenda de econometria, um que

entenda de demografia, um que entenda de macroeconomia, se não vai ser isso aqui, então não quero, o gestor público vai dar mais dor de cabeça”. Além dos gestores, o estado passou a contar com profissionais temporários, mais especificamente com o REDA, que foi utilizado para suprir a falta de pessoal e substituir os bolsistas. Isso foi muito usado na gestão de Proserpio e prosseguiu com Vaz. Porém, a contratação pelo REDA tinha as suas fragilidades.

#### 6.1.2.3 Os constrangimentos envolvidos na contratação de profissionais

Nos anos de 2003 e 2005, a SEI promoveu dois concursos simplificados para provimento de cargo por tempo determinado, pelo REDA. No primeiro certame, as vagas oferecidas eram em número de três e destinavam-se a pessoas interessadas em trabalhar exercendo a função de motoristas. Portanto, nesta oportunidade, as ações não se dirigiram a equacionar e/ou arrefecer a debilidade da instituição do ponto de vista do provimento de pessoal qualificado, de nível superior, para executar as tarefas que são a sua razão de existir, quais sejam, aquelas relacionadas com o fornecimento de informações à sociedade baiana. Já no segundo, investiu-se nessa frente e foram contratados aproximadamente 26 técnicos de nível superior e médio, para resolver o problema da carência de profissionais da área e para fazer jus às demandas do órgão que antes eram executadas por bolsistas.

A contratação de profissional com vínculos fragilizados não resolve o problema da falta de mão de obra, uma vez que esbarra na impossibilidade de também avançar em alguns projetos. Isso porque, para realizar determinadas atividades, os funcionários necessariamente precisam passar por treinamentos, para adquirir habilidades peculiares à função alocada.

Quando os treinamentos eram ofertados aos profissionais que tinham esse tipo de vínculo, a procuradora da SEI barrava a operação, conforme afirma Vaz (2012).

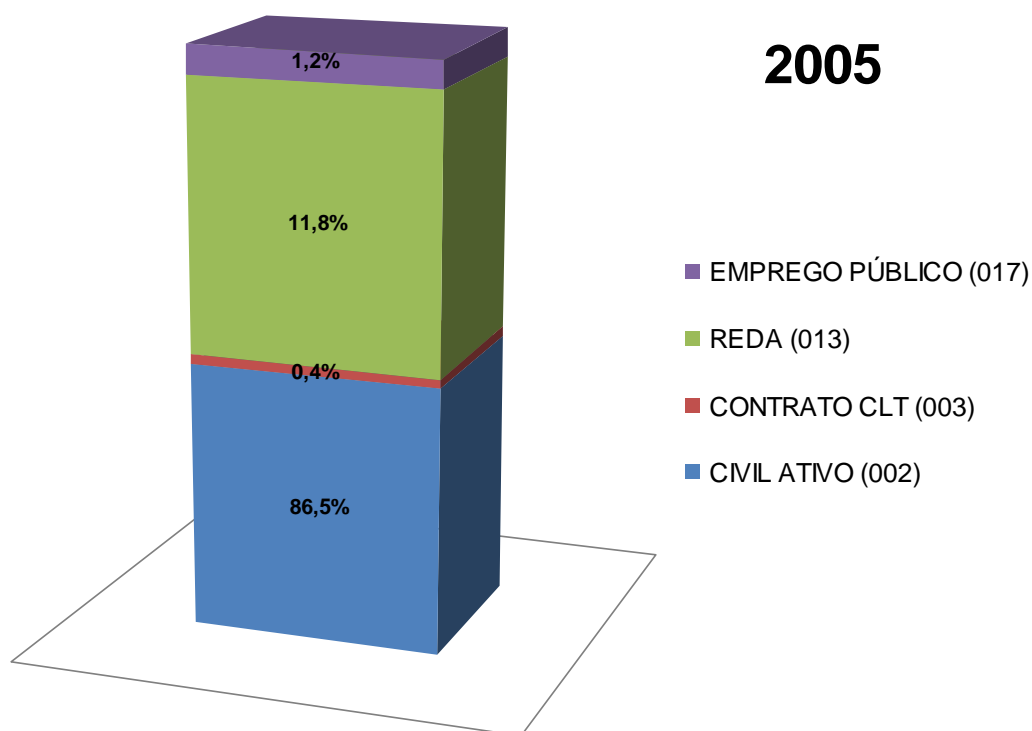
Para atuar em determinados projetos, você precisa treinar pessoas. Aí, o que acontecia? Eu chamava uma funcionária, e ela era REDA. Eu dizia: “Vou dar um treinamento para ela”. E a procuradora dizia: “Não pode”. Ela daqui a quatro anos sai, e o treinamento não serviu para nada. O mesmo acontecia com o esquema de prestação de serviço com alguns bolsistas, que realizavam alguns trabalhos para o órgão. De uma forma ou de outra, era uma terceirização, era uma consultoria, mas seria mais interessante que a gente pudesse ter

essas pessoas trabalhando aqui. Eu não posso dar treinamento ao profissional que está prestando um serviço para mim.

Esse dilema também foi enfrentado por Proserpio em sua gestão, mas como não havia outra opção, a solução era treinar os profissionais, mesmo que este conhecimento não ficasse na instituição.

Com a contratação do REDA em 2005, a disposição do quadro funcional da SEI passou a ser a seguinte:

Gráfico 3 - Disposição do quadro funcional da SEI (%): Bahia, 2005.



Fonte: Elaboração própria.

Nota: valor apurado para o mês de dezembro.

Com essa disposição ocupacional, nota-se que, dentro de um mesmo órgão, existiam quatro tipos de contratação, além do efetivo. O entrevistado sinaliza que foi um grande desafio ter que administrar um órgão que possuía um quadro funcional com distintas formas de relações trabalhistas, e isso ocasionava uma grande cobrança, principalmente dos funcionários efetivos da SEI.

Você chega numa coordenação, tem um funcionário que tem um cargo, tem um funcionário que entra por outro tipo de contratação, o outro efetivo ganha R\$ 1.500, estava chateado porque o outro tem um salário maior do que ele, era uma confusão, era muito difícil ter que administrar isso. Tinha funcionário efetivo que chegava para mim para questionar isso, e eu respondia que não poderia fazer nada sobre isso, e se estava achando muito ruim, a sugestão é que pare de trabalhar, saia, peça licença, você quer que eu faça o quê? (VAZ, 2012).

O diretor não tinha o poder de melhorar o salário de ninguém, mesmo se tratando de uma autarquia, ou seja, de um órgão com certa independência para deliberar nomeações. Mas no que diz respeito a enquadramentos com relação à melhoria salarial, o responsável é o governador do estado. Então, para diminuir esse conflito, o gestor Vaz orientava seus funcionários a criar ao menos um clima agradável na organização para o bom andamento dos trabalhos. Conforme o seu relato, “[...] a gente tenta criar um ambiente agradável, porque pelo estado não tenho como resolver o problema de salário e não posso deixar o órgão parar.” (VAZ, 2012). Observou-se que no órgão havia no mínimo quatro formas diferentes de contratação, com salários diferentes, ou seja, na mesma sala havia funcionários que ganhavam acima de R\$ 4.000 e outros que ganhavam R\$ 1.000, fazendo a mesma coisa. “Eles ficavam enlouquecidos. Com é que se dirige isso?” (VAZ, 2012). Da gestão de Vaz para a mais recente não mudou muita coisa em relação a essa situação.

Nesse período, os funcionários pressionavam o diretor-geral por conta das disparidades de salários no mesmo órgão, e os administradores queriam resolver o problema do escoamento da mão de obra. Foi quando, em 2006, o governador apreciou o projeto da SEI para a realização do concurso público. Contudo, não o encaminhou para a Assembleia. Com isso, passou a eleição e entrou um novo governo. O diretor-geral do novo mandato “[...] pegou esse mesmo projeto, fez algumas modificações. Achei até que ficou interessante. A Assembleia aprovou. Ainda assim, roda mais quatro anos sem concurso. Está parado, não roda nada.” (VAZ, 2012).

O entrevistado salienta que, de fato, o principal entrave hoje da SEI é a falta de pessoal efetivo. Como não tem pessoal, a SEI utiliza os cargos para atrair mão de obra qualificada, ou seja, os cargos passaram a ser utilizados como mecanismo de atração de profissionais no mercado de trabalho, deixando de ser um instrumento de valorização dos funcionários públicos mais antigos da instituição.

É um problema sério a concepção do quadro de pessoal para a SEI. São duas coisas estruturantes. Primeiro o governo tem que ver a SEI como um órgão de política de Estado. Segundo, precisa de quadro específico para fazer esses trabalhos. Realmente, o problema de pessoal foi um grande problema na minha gestão, e ainda é o principal entrave da SEI. O órgão tem aproximadamente 100 cargos, mas não precisa, com metade disso a SEI funciona, mas precisa ter gente. Como não tem, usam-se os cargos para contratar. Então, o cara é um técnico que está ocupando cargo em comissão, que na verdade este cargo deveria estar nas posições de assessoramento e coordenações.

Vaz (2012) assegura que, além do problema de pessoal, a SEI está perdendo a cultura institucional, e isso é ruim para uma instituição que precisa ter credibilidade. Nestes termos, Aktouf (1994), ao analisar de forma crítica a cultura organizacional, salienta que aumentou o interesse pelo estudo do tema devido a algumas implicações, tais como:

- 1 o fracasso do modelo das relações humanas e das motivações que mostraram sua incapacidade intrínseca de resolver o problema de fazer com que dirigentes e dirigidos se tornem realmente parceiros;
- 2 o fracasso do modelo racional e o comportamento científico das organizações, em virtude da inibição do potencial humano devido à sua especialização;
- 3 o desejo de fazer emergir campeões e embaixadores de todos os lados da empresa, para suscitar em cada um a procura de um ideal de si mesmo, na organização e através da organização, isto é, na sua qualidade. (AKTOUF, 1994, p.44).

Em termos conceituais, “[...] cultura é uma maneira diferente de designar um sistema informal generalizado, irracional e, talvez, profundamente subjetivo ou inconsciente.” (AKTOUF, 1994, p. 42). Para Silva e Fadul (2007, p. 13), “[...] a organização entende a cultura como instrumento fundamental no processo dos resultados. Sua transformação é essencial para que as metas organizacionais sejam atingidas”.

Nas palavras de Vaz (2012):

Eu sinto que a cultura institucional está se perdendo. Além da gravidade do problema do pessoal, tem a gravidade da cultura institucional – trabalho, cooperação, regras – de se tentar brigar por uma autonomia do órgão. E quando eu falo em autonomia, não é que o secretário não indique o diretor do órgão, mas não pode ser qualquer um, tem que ter um conselho para discutir. Coloca três, quatro nomes na mão do secretário. Certa blindagem no órgão é importante para se ter certa independência. Chega um quer fazer isso, o outro quer fazer aquilo. Por exemplo, o governo de ACM fez isso, acaba a CEI, depois junta a CEI com a CPE, fica fazendo essas

maluquices, e isso é ruim para o órgão. Quando chegaram para mim e falaram: “César, criamos aqui um órgão”, eu perguntei: “Vocês estão malucos, como é que vocês terminam com a CEI? O nome da CEI era para manter a sonoridade CEI, só isso. Então, passou de CEI para SEI, que não tem nada a ver com Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. O caso é que ficamos enlouquecidos quando fizeram isso. O governo tem essas maluquices. As pessoas não compreendem às vezes a natureza e a importância de um nome. Já pensou se o IBGE fica mudando de nome toda vez que mudar o governo? A tendência é perder a credibilidade.

Como o objeto de estudo não tem como alvo explorar as questões pertinentes ao clima e cultura organizacional, deixa-se esta lacuna para futuros trabalhos e aprofundamento desta mesma pesquisa com essa linha teórica.

Em suma, na gestão de Vaz (2012), procurou-se trabalhar em função da credibilidade e do conhecimento do órgão, criticando alguns posicionamentos dos que estavam governando o estado naquele período, pois não se cria um órgão de estatística e, de repente, se muda o seu nome sem um fundamento plausível. Além disso, tentou-se adotar características da reforma administrativa na sua direção.

### **6.1.3 A gestão de José Geraldo dos Reis Santos (2007-Atual)**

Com a mudança de governador em 2007, a SEI passou a ser dirigida pelo sociólogo Geraldo Santos<sup>24</sup>. Com a chegada de Geraldo, teve fim à “tradição” de se aproveitar os próprios técnicos da SEI para dirigi-la. Ao menos num primeiro instante, revelou-se algo absolutamente preocupante, uma vez que o novo dirigente não conhecia profundamente a realidade e as especificidades da instituição. Essa preocupação se justificava, pois talvez ele não tivesse a sensibilidade para assumir a luta encampada pelos gestores anteriores do órgão no sentido de valorizá-lo, situação essa que poderia trazer consequências bastante adversas para o futuro da SEI.

Ao se deparar com o contexto da realidade do órgão, o dirigente verificou que a SEI era uma autarquia constituída, porém não tinha um quadro próprio de pessoal e nem uma carreira própria. Havia apenas uma espécie de carreira remanescente dos outros órgãos, devido à junção da CEI com a CPE – como foi sinalizado em parágrafos anteriores por Vaz (2012) e Proserpio (2012) –, que

---

<sup>24</sup> Entrevista concedida em 30 de julho 2012.

eram os analistas técnicos. Ele herdou um conjunto de problemas que tiveram origem em épocas pretéritas, tais como falta de um quadro técnico efetivo especializado; a evasão de profissionais para o mercado de trabalho formal; as crescentes aposentadorias; a cultura institucional; o clima organizacional; entre outros. Então, no início da sua gestão, foi “[...] colocado como um dos principais desafios a constituição de um quadro próprio, de uma carreira própria e a realização do concurso.” (SANTOS, 2012).

Ao vislumbrar a situação crítica da SEI em relação à retração do quadro funcional da instituição, o diretor-geral deu prosseguimento ao pleito de diretores anteriores, como foi bem observado nas palavras de Vaz (2012) a respeito do “primeiro movimento em prol da realização do concurso”. Com isso, foi criado um projeto de lei para a concepção de uma carreira específica, que seria preenchida com a realização do primeiro concurso público da instituição.

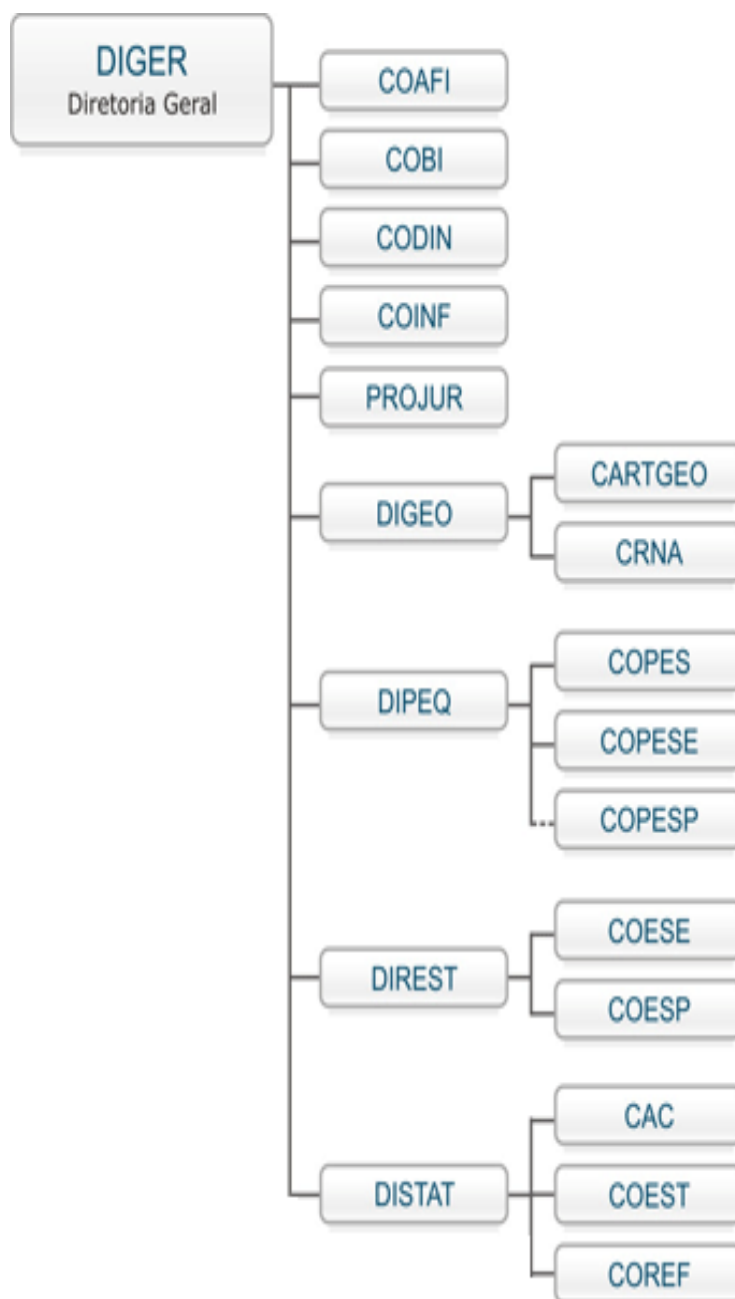
#### 6.1.3.1 A estrutura organizacional e o concurso da SEI

Em relação à estrutura organizacional, o atual diretor-geral do órgão sinaliza que, para a instituição dar cabo das atividades de rotina e das suas novas frentes de trabalho, “[...] é necessária uma reestruturação organizacional para que possamos dotar a instituição das estruturas necessárias para dar suporte a essas novas esferas de trabalho.” (SANTOS, 2012). Entretanto, essa reestruturação está atrelada à criação de novos cargos, em nível de coordenação, pois alguns deles atualmente são desviados para outras diretorias devido à falta de cargos específicos para a função. Segundo Santos (2012), “[...] existem áreas que funcionam sem uma coordenação formal, como a de demografia, a de comércio exterior, a de atualização e divisas intermunicipais. A própria estrutura de assessoria da diretoria-geral é muito precária. A gente acaba utilizando os cargos das áreas de coordenações”.

A estrutura organizacional formal está estabelecida da seguinte forma:



Figura 10 - Organograma da SEI



Fonte: SEI (2011).

Vale salientar que essa reestruturação não depende apenas da instituição, mas também da aprovação do governo do estado, pois essa mudança tem que passar pela Assembleia Legislativa, ou seja, tem que ter uma autorização do governo e ir para a Assembleia em forma de projeto de lei. O diretor sinaliza que “[...] estamos trabalhando em relação ao concurso público e em relação à reestruturação

organizacional da SEI.” (SANTOS, 2012). Nesta situação, percebe-se que a estrutura organizacional real da SEI é bem diferente da que foi apresentada, pois existem coordenadores com poderes de coordenações sem exercer de fato os direitos. Nota-se que o órgão chegou a uma situação limite.

É com base nesta estrutura que a SEI delineou a sua necessidade. Nestes termos, Santos (2012) declara que:

Conseguimos avançar até certo ponto depois de muita negociação e reuniões com a SAEB e com a Seplan. Nós conseguimos fazer com que a SAEB fizesse um estudo<sup>25</sup> da demanda real da SEI – na época a SAEB identificou que havia a necessidade de 120 novas vagas para a SEI no caso de realização de um concurso público. Com base nesse estudo da SAEB, nós montamos a proposta de uma carreira específica para a SEI e nós conseguimos aprovar na Assembleia Legislativa, depois de o governador recolher essa proposta da SEI, e aí encaminhar à Assembleia Legislativa na forma de projeto de lei.

O estudo foi feito pela SAEB em 2007 e demonstrava a demanda real da SEI em termos de aquisição de profissionais. Para efeito da elaboração do referido estudo, foram utilizadas as seguintes premissas:

- 1) a maior parte das atividades desenvolvidas pela instituição foi considerada como de conteúdo intelectual e singular;
- 2) considerou-se para a projeção do quantitativo necessário ao funcionamento da SEI alguns critérios, tais como: a estrutura organizacional atual formal e informal, acrescida de indicações de conformações futuras, seguindo orientações da autarquia;
- 3) foi considerado para o planejamento da força de trabalho o quadro de pessoal apenas para nível superior;
- 4) o horizonte de tempo para o cálculo das projeções foi de quatro anos. (BAHIA, 2007, p. 7).

Nesse estudo realizado pela SAEB constatou-se que aproximadamente 23% do quadro era de funcionários ocupantes de cargos temporários sem vínculo empregatício com o estado, que, em sua maioria, executam atividades técnicas. Isso demonstra certa fragilidade no vínculo funcional da instituição, pois são cargos de livre nomeação e exoneração, podendo afetar a continuidade das atividades nas quais é indispensável o conhecimento tácito.

Além da fragilidade no vínculo funcional, pode-se também observar que existiam 31 funcionários à disposição de outros órgãos com ônus e 12 sem ônus

---

<sup>25</sup> Este documento integra a parte dos anexos deste trabalho.

para a instituição. Isso representava aproximadamente 16,7% do quadro. Esta situação é oriunda da ausência de perspectivas de crescimento dos profissionais no órgão, ou seja, de serem promovidos e adquirirem um cargo por meios meritocráticos para melhorarem as suas condições salariais (Tabela 1).

Tabela 1 - Servidores ativos da SEI por situação funcional, 2007

<b>Situação Funcional</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência (%)</b>
À disposição órgão municipal com ônus	1	0,39
À disposição outro órgão com ônus	30	11,67
De outro órgão, disposição deste c/ônus	15	5,84
Em atividade	119	46,30
Férias	7	2,72
Licença interesse part./susp. contrato	2	0,78
Licença prêmio	7	2,72
Ocupante de cargo temp.s/vínculo com o estado	58	22,57
Suspensão de pagamento	1	0,39
À disposição outro órgão sem ônus	11	4,28
À disposição org. municipal sem ônus	1	0,39
Relotado	4	1,56
Licença médica com ônus	1	0,39
<b>Total</b>	<b>257</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Bahia (2007); On-line Analytical Processing (OLAP)<sup>26</sup>, 12 de junho de 2007.

Nota: Elaboração própria com base no relatório da SAEB.

As etapas do trabalho consistiam na realização do cálculo da oferta projetada, da demanda projetada e a identificação do hiato a preencher, que foi calculado para o pessoal por unidade (diretorias e coordenações ligadas à diretoria-geral), como se pode observar na Tabela 2.

A situação desses funcionários efetivos à disposição de outros órgãos era fruto da ausência de perspectivas de crescimento dos profissionais na instituição. Ou seja, eles não viam possibilidade de serem promovidos e adquirirem um cargo por meios meritocráticos, para melhorarem as suas condições salariais, pois, em função

<sup>26</sup> Técnica utilizada por gestores para fazer análises comparativas que facilitem a sua tomada de decisões.

da ausência de pessoal, o diretor também passou a utilizar os cargos para atrair profissionais.

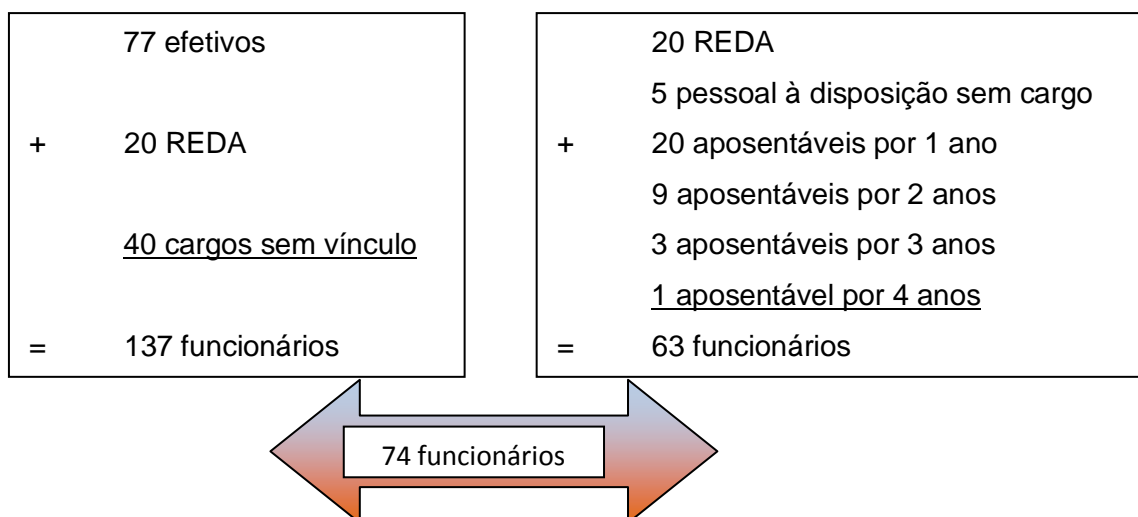
Tabela 2 - Demanda de pessoal da SEI por unidade, 2007

Diretoria	Oferta Projetada	Demanda Projetada	Hiato a Preencher
Diretoria de Indicadores e Estatísticas – Distat	17	67	50
Diretoria de Informações Geoambientais – Digeo	16	39	23
Diretoria de Estudos – Direst	3	13	10
Diretoria de Pesquisas – Dipeq	16	54	38
Coordenação de Informática – Coinf	6	10	4
Coord. de Disseminação de Informações – Codin	8	12	4
Coord. de Biblioteca e Documentação – Cobi	8	15	7
<b>Total</b>	<b>74</b>	<b>210</b>	<b>136</b>

Fonte: Bahia (2007) OLAP, 12 de julho de 2007.

Nota: Elaboração própria com base no relatório da SAEB.

No cálculo da oferta projetada, a SAEB<sup>27</sup> levou em consideração a oferta atual de 137 funcionários menos 63 funcionários compostos por:



No cálculo da demanda projetada, levaram-se em consideração algumas definições:

<sup>27</sup> Para obter informações mais detalhadas, basta observar, no final deste trabalho, o relatório da SAEB no anexo III.

- 1) o volume de produtos por unidade de tempo, com a participação menos intensiva dos coordenadores na geração dos mesmos, as demandas atuais não atendidas, por insuficiência ou inexistência de quadro, a expansão de demandas e redução no tempo de realização dos produtos.
- 2) em função da singularidade das atividades, buscou-se, através de trabalho de entrevista junto às áreas envolvidas, identificar o quadro de pessoal necessário ao cumprimento das competências institucionais daquela autarquia, utilizando-se como instrumentos: o regimento e o plano de ação da entidade, a caracterização dos produtos resultantes por unidade de tempo e o período médio despendido na sua elaboração.
- 3) foram identificados os principais produtos gerados pelas unidades de linha, associados aos atributos passíveis de variação que refletem a dimensão do esforço empreendido para se gerar cada produto e a estes se atribuíram parâmetros: volume/ano, quantitativo de funcionários por produto e equipe, para grupo de produtos, e tempo de realização estimado e a produtividade, que é a conformidade de prazo e qualidade.
- 4) os parâmetros sistematizados foram baseados em dados estimados pelas áreas, visando aferir o esforço de trabalho, apesar do caráter intelectual de grande parte dos produtos.
- 5) para cada produto gerado foram identificadas as respectivas equipes envolvidas e posteriormente consolidados os quantitativos por núcleos ou coordenações de trabalho, em função do modelo adotado de agregação de profissionais em múltiplas tarefas para a elaboração de um produto, evitando-se dessa maneira a contagem de técnicos em duplicidade.
- 6) para alguns produtos, cuja produtividade está comprometida, o parâmetro projetado do quantitativo de funcionário tomou como base o ano de 2006, período no qual os produtos foram gerados em conformidade de prazo e qualidade. (BAHIA, 2007, p. 3).

O mesmo relatório sinaliza que nesta etapa do trabalho foram identificadas situações extremamente relevantes para a demanda projetada, tais como:

- 1) o comprometimento da continuidade de alguns trabalhos, por insuficiência de quadro;
- 2) em virtude da especificidade das atividades da autarquia, o conhecimento tácito tem caráter relevante para a formação dos profissionais. Em algumas áreas existem profissionais que estão trabalhando há menos de um ano, ou seja, sem o conhecimento tácito necessário à execução das atividades, o que impacta o tempo de realização do produto;
- 3) em todas as unidades há necessidade de pessoal para atender o crescimento de demanda para produtos existentes e novos produtos;
- 4) coordenadores exercendo atividades dos técnicos, por insuficiência de quadro. (BAHIA, 2007, p. 4).

Depois de levar em consideração essas situações, subtraiu-se a demanda projetada da oferta projetada, encontrando-se um hiato geral de 136 funcionários. O relatório demonstrou que a SEI, em 2007, já apresentava sinais de inoperância devido à falta de pessoal. Em boa medida, o relatório constatou o que há anos já era identificado por todos os dirigentes da SEI, além de comprovar o desvio de função de coordenadores, pois muitos estavam realizando atividades que essencialmente deveriam ser executadas por técnicos, carga de trabalho devido ao arrefecimento de funcionários e pressão do órgão para manter-se em operação.

Ao observar que a instituição necessitava de mão de obra devido às aposentadorias de muitos técnicos e pesquisadores, sobretudo dos que estavam lotados na PED, e que o projeto de lei ainda estava sendo analisado pelo governo do estado, a SEI realizou um novo concurso REDA, para dar continuidade à pesquisa. Ao que parece, a realização de tal concurso era uma medida que se fazia absolutamente imprescindível, haja vista que a PED é uma das pesquisas sistemáticas mais importantes da instituição, além de ser uma atividade finalística. Além disso, o não conhecimento tácito para a realização dos trabalhos pode também comprometer a qualidade e o tempo de execução.

A PED é uma das pesquisas mais antigas da SEI, uma parceria com o DIEESE<sup>28</sup> e a Fundação Seade<sup>29</sup>. É uma pesquisa que permite conhecer com maior profundidade os aspectos quantitativos e qualitativos do mercado de trabalho da Região Metropolitana de Salvador e tem uma base de comparação com outras regiões metropolitanas também. “Nós temos feito todo esforço possível no sentido de garantir a continuidade da série histórica, mas evidentemente que nós temos passado por alguns obstáculos significativos nesse sentido” (SANTOS, 2012).

O obstáculo, em verdade, é a limitação e/ou os impedimentos legais que a SEI tem para poder contratar as pessoas sem concurso para realizar a PED e outras pesquisas/projetos. Com a contratação de pesquisadores via REDA em 2007, a

---

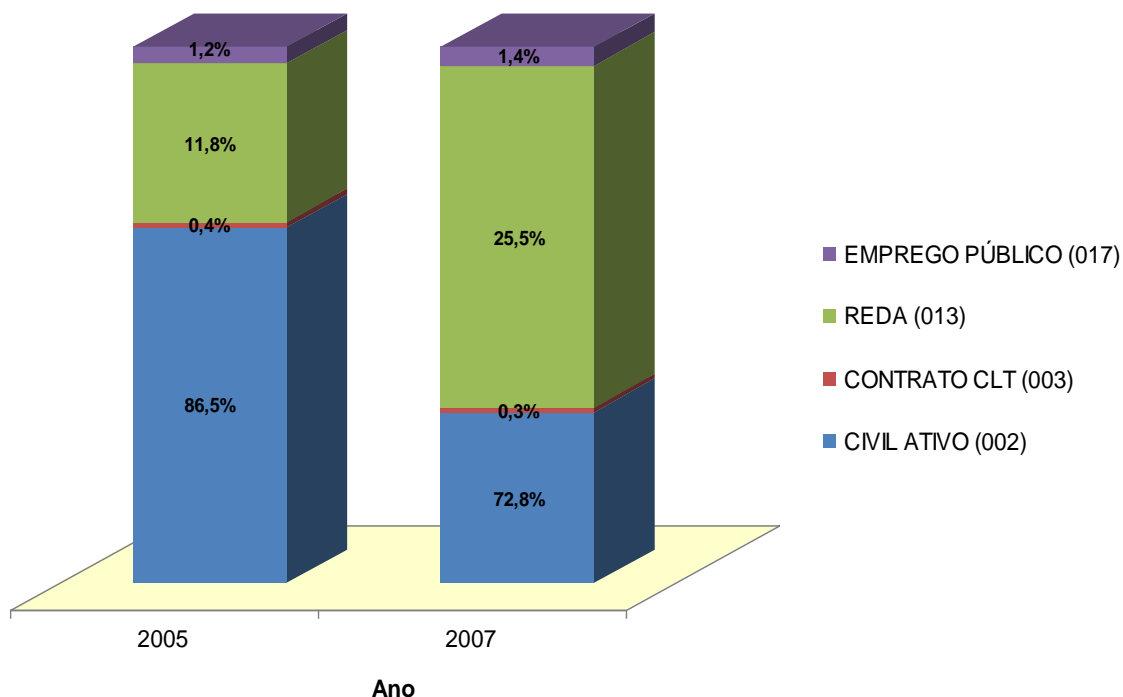
<sup>28</sup> Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos é uma criação do movimento sindical brasileiro. Foi fundado em 1955 para desenvolver pesquisas que fundamentassem as reivindicações dos trabalhadores. Ao longo de 50 anos de história, a instituição conquistou credibilidade, nacional e internacionalmente. Reconhecido como instituição de produção científica, o D atua nas áreas de assessoria, pesquisa e educação. (DEPARTAMENTO INTERESINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICO, 2012).

<sup>29</sup> Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados, vinculada à Secretaria Estadual de Planejamento e Desenvolvimento Regional do Estado de São Paulo, é hoje um centro de referência nacional na produção e disseminação de análises e estatísticas socioeconômicas e demográficas. Para isso ela realiza pesquisas diretas e levantamentos de informações produzidas por outras fontes, compondo um amplo acervo, disponibilizado gratuitamente, que permite a caracterização de diferentes aspectos da realidade socioeconômica do estado, de suas regiões e municípios e de sua evolução histórica (SÃO PAULO, 2012).

disposição ocupacional da SEI mudou bastante em relação ao último REDA realizado.

A participação do civil ativo caiu de 86,5% para 72,8%, e a do REDA aumentou de 11,8% para 25,5%, conforme pode ser visualizado no Gráfico 4. Com a ampliação do REDA no quadro funcional da SEI, por se tratar de um vínculo fragilizado, tanto os técnicos como o órgão correm risco da não permanência do funcionário. Ao entrar no órgão, eles podem, a qualquer momento, ser desligados por motivos pessoais ou por iniciativa do próprio órgão, culminando no não prosseguimento das atividades, fato este confirmado pelo relatório da SAEB.

Gráfico 4 - Disposição do quadro funcional da SEI (%): Bahia, 2005 e 2007



Fonte: Elaboração própria.

Nota: valor apurado para o mês de dezembro.

Em função deste risco, a diretoria-geral encampou forças em busca da aprovação do projeto de lei. Justamente no dia 2 de dezembro de 2008, a Assembleia Legislativa da Bahia aprovou, por unanimidade, o projeto de lei que criou a carreira de Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais da SEI, Projeto de Lei nº 17.661/2008. Logo na sequência, ou seja, em 2 de fevereiro de 2009, foi criada a Lei nº 11.367, que dispõe sobre a concepção

da carreira de Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais, no âmbito da SEI, e dá outras providências.

A lei registra a criação de 120 cargos, organizados em 12 classes, voltadas para os profissionais de 19 áreas, como pode ser visualizado no quadro abaixo:

**Quadro 2 - Área de atuação do concurso público e suas respectivas formações: SEI**

<b>ÁREAS DE ATUAÇÃO</b>	<b>FORMAÇÕES</b>
<b>Estudos e Pesquisas Socioeconômicas</b>	Demografia; Economia; Sociologia; Arquitetura; Urbanismo; Geografia.
<b>Geoambientais</b>	Biologia; Geologia; Engenharia Sanitária e Ambiental; Geografia; Meteorologia; Engenharia Cartográfica; Engenharia de Agrimensura.
<b>Informações Estatísticas</b>	Economia; Matemática; Estatística.
<b>Documentação e Disseminação de Informações</b>	Ciência da Computação; Processamento de Dados; Administração; Biblioteconomia; Comunicação Social; Sistemas de Informação.

Fonte: Bahia (2009).

Nesse ponto, cabe comentar que a criação da supracitada lei não implicou a resolução definitiva de todos os problemas que a SEI vem enfrentado do ponto de vista do gerenciamento da sua força de trabalho. Isso porque, em que pese o fato de ter sido estabelecido, na referida lei, que o número de especialistas para integrar a citada carreira é de 120, só foi autorizada a contratação, via concurso, de 30 especialistas.

Outro agravante é que, mesmo depois de terem sido liberadas, pelas instâncias competentes, as 30 vagas para especialistas, o concurso para preenchimento/provimento delas não aconteceu. A justificativa para tal acontecimento foi encontrada nas questões de ordem econômica.

Como é de conhecimento de todos, no final de 2008, a economia mundial enfrentou a crise mais aguda da história do capitalismo. Alguns fatores, essencialmente de ordem econômica, influenciaram para a não realização do concurso público – não só a SEI, mas o estado como um todo experimentou esse



mesmo dissabor, como foi relatado pelos gestores das secretarias sistêmicas, no capítulo 2 – que estava previsto para ser realizado no ano de 2009. Fundamentalmente, no panorama nacional, o país foi marcado pelo acerto da combinação de uma política macroeconômica anticíclica com políticas públicas de transferência de renda, devido à crise econômica internacional que se instalou nos EUA com reflexos em vários outros países. “A proposta do concurso passou certo tempo tramitando na procuradoria-geral e quando saiu era a época da crise econômica [...]. O estado entrou com medidas restritivas de diminuição dos gastos, impossibilitando a realização do concurso.” (SANTOS, 2012).

Diante deste cenário, o governo do estado concentrou suas forças em outras prioridades. Nesse contexto, coube à SEI, como sempre, atuar como uma das instituições da Bahia a contribuir com a sistematização de dados, produção de indicadores e geração de conhecimentos, nas esferas econômica, social e geoambiental, para atender as demandas conjunturais observadas, mesmo necessitando de uma oxigenação no seu quadro de pessoal.

Se nesse particular a SEI não logrou êxito na realização de seu concurso público, outras frentes de atuação se fizeram presentes, e resultados bastante satisfatórios, de modo surpreende, foram alcançados. Exemplos desse sucesso dizem respeito ao avanço nas técnicas de modernização, com os instrumentos de tecnologia da informação e de geotecnologias.

Outra conquista da instituição foi ter conseguido articular a criação de uma rede de estatísticas no âmbito do governo do estado. Esse foi também um importante passo no sentido de padronização da coleta e manejo sistemático de dados e informações.

Santos (2008, p. 3) afirma que “[...] contribuir para uma Bahia cada vez mais contemporânea e com melhor qualidade de vida requer planejamento e gestão de políticas públicas. Para isso, precisamos ter clareza da importância da informação e do conhecimento”.

Passada essa crise, o órgão retomou a discussão e contratou uma instituição para assumir o concurso público. Porém, outras situações ocorreram, impossibilitando, mais uma vez, ao governo do estado a realização do concurso, conforme sinaliza Santos (2012):

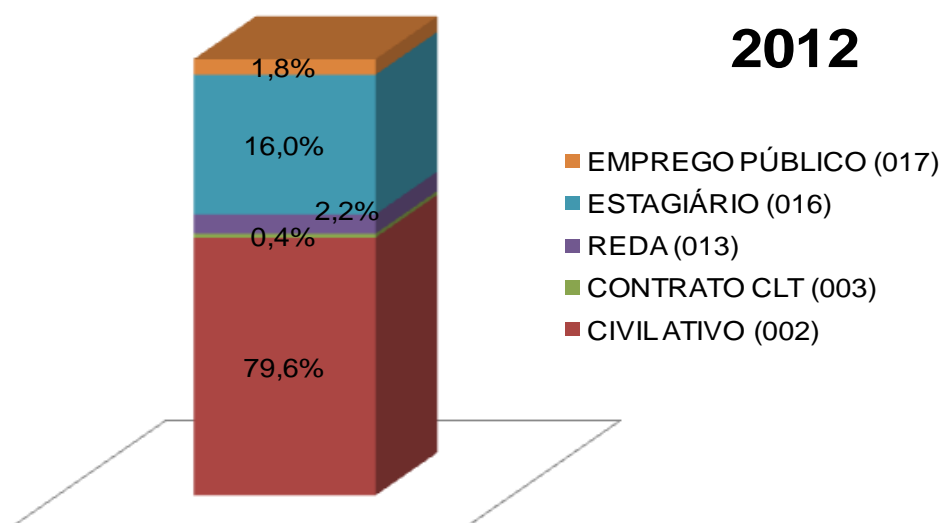
Depois de retomarmos essa discussão, o edital foi elaborado, foi contratada a empresa para realizar o concurso, mas quando

imaginávamos que era o momento adequado para realizar o concurso, aconteceram novos fatos, como greves de outras categorias reivindicando aumento, a polícia militar, e mais recentemente os professores. São categorias grandes que têm um impacto significativo. Qualquer reajuste tem um impacto grande no conjunto da folha de pagamento do estado. Então, isso terminou, mais uma vez, atrasando o nosso concurso. Foi feito um levantamento e temos aproximadamente 62 pessoas aptas a se aposentar no prazo de um ano. Nós já passamos esse quadro para o novo secretário de Planejamento, Gabrielli, pois a nossa situação é dramática.

Com a extinção dos contratos das pessoas que se enquadravam na condição de REDA e com o aumento do número de servidores que se aposentaram, a SEI passou a adotar uma estratégia absolutamente preocupante para tentar contornar o impiedoso escasseamento do seu contingente de trabalhadores, qual seja, a contratação de estagiários para realizar algumas atividades de cunho finalístico para a instituição. Essa participação deixou de ser marginal, e isso é preocupante, pois, além de ser um vínculo fragilizado, pode-se ter um impacto na qualidade dos trabalhos e no impedimento da realização de treinamentos para esses estudantes (Gráfico 5).

Com este cenário à disposição ocupacional da SEI passou a compor a seguinte estrutura:

Gráfico 5 - Disposição ocupacional do quadro da SEI: Bahia, 2012

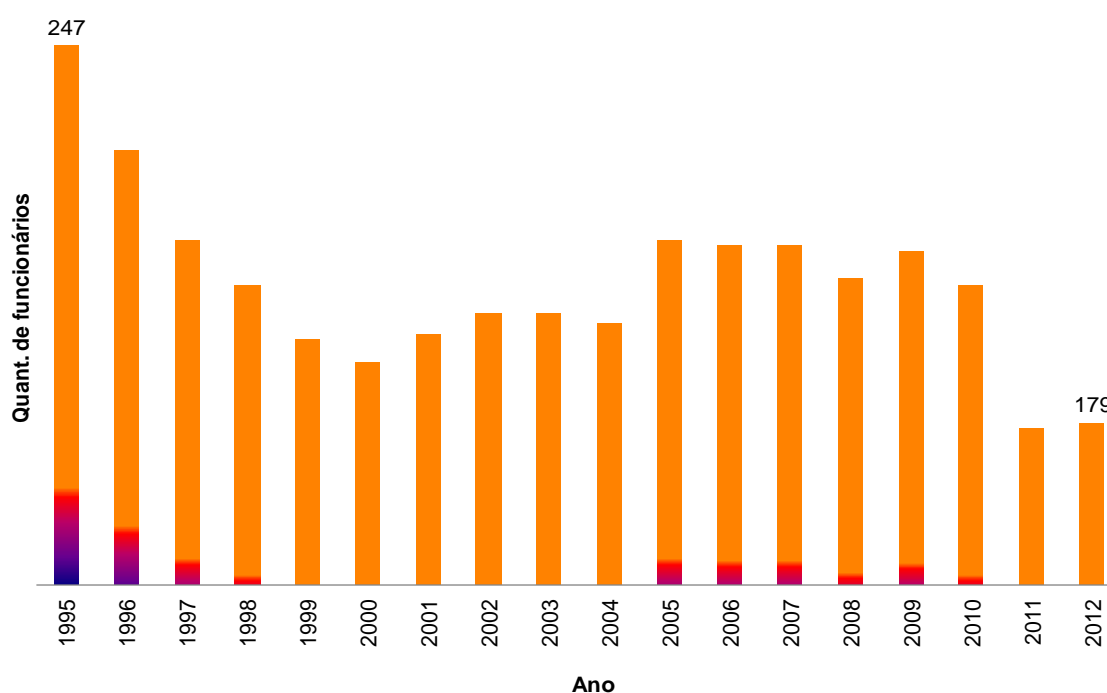


Fonte: Elaboração própria.

Nota: valor apurado para o mês de maio.

Através do gráfico abaixo se pode visualizar ao longo do período analisado o comportamento em termos quantitativos do quadro funcional da SEI. Nota-se que desde 1995 tem-se forte regressão do quadro oriundo dos pedidos de aposentadorias que ocorreram nestes anos, cabe salientar também que os funcionários que foram para outros órgãos também contribuíram para esse decréscimo. Percebe-se também que em 2005 o quadro funcional deu um salto significativo, devido ao concurso REDA que ocorreu neste ano, retornando a cair em 2011, fruto dos términos do contrato (Gráfico 6).

Gráfico 6 - Evolução quantitativa do quadro funcional da SEI: Bahia, 1995-2012\*



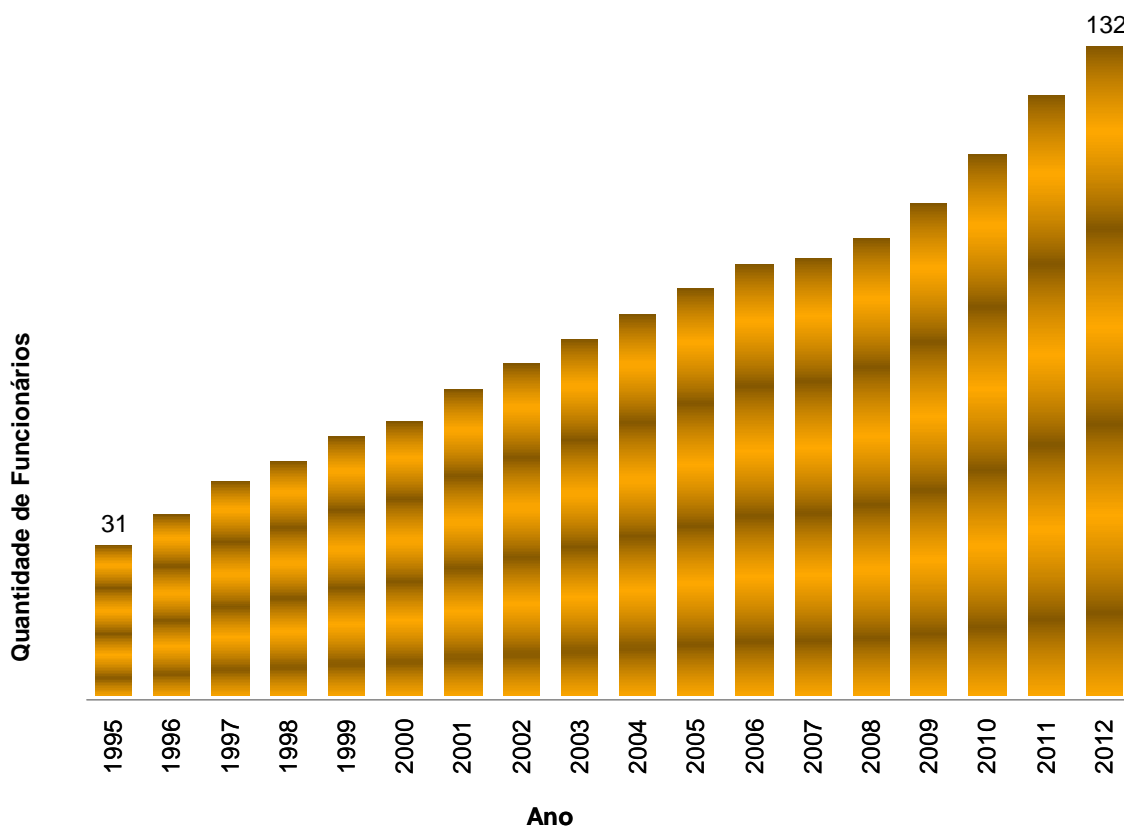
Fonte: Elaboração própria.

Nota: valor apurado para os meses de dezembro,

(\*) 2012/maio.

No mesmo período pode-se visualizar a evolução do quantitativo acumulado de funcionários que se aposentaram na SEI. Nota-se que desde 1995 tem-se forte ascensão dos pedidos de aposentadorias cabe salientar que estas aposentadorias não tem nenhuma relação com a reforma gerencial, sendo provenientes do tempo de serviço dos funcionários e principalmente daqueles funcionários que adquiriram estabilidade financeira no cargo (Gráfico 7).

Gráfico 7 - Evolução acumulada do quadro de aposentados da SEI: Bahia, 1995 – 2012\*



Fonte: Elaboração própria.

Nota: valor apurado para os meses de dezembro, maio para o ano 2012.

(\*) 2012/maio.

#### 6.1.3.2 As mudanças das práticas e rotinas

Algumas atividades de rotina e produção editorial da SEI deixaram de ser devidamente acompanhadas após o término de contrato do REDA, pela saída de funcionários que passaram em concurso público de outras esferas e por melhores propostas no mercado formal e até mesmo em outros órgãos do governo baiano. Como exemplo, pode-se citar o acompanhamento da agropecuária, que, após a saída paulatina dos funcionários que faziam o levantamento e análise do setor, ficou por muito tempo totalmente descoberto. Justamente quando mais 230 municípios baianos estavam vivenciando a seca, a SEI não tinha informações suficientes para assessorar a Secretaria do Planejamento nas suas ações.

Quanto à produção editorial, se no passado era fortemente alimentada pelo quadro técnico da SEI, hoje em dia não é mais. Boa parte das publicações do órgão,

inclusive as que originalmente foram pensadas como exclusivas dos técnicos da SEI, para que eles pudessem divulgar seus trabalhos, conforme observado na fala de Vaz (2012), perdeu esse caráter. Por exemplo, o livro da Série de Estudos e Pesquisas anteriormente servia exatamente para dar visibilidade aos trabalhos internos desenvolvidos por cada diretoria. Hoje em dia, como essas diretorias andam com dificuldades do ponto de vista do quadro técnico, não existe a possibilidade de esse pessoal produzir estudos que permitam a elaboração de trabalhos de maior fôlego.

Essa perda de capacidade para empreender a realização de estudos mais estruturais compromete, sobremaneira, a capacidade do órgão de alimentar a função de planejamento do estado. Inequivocamente, a SEI tem se voltado muito mais, nos últimos tempos, para responder questões conjunturais. Apesar disso, o órgão tem buscado a todo custo manter alguns projetos que são estruturantes e sistemáticos, como a PED, juntamente com o Dieese e a Fundação Seade, e o Índice de Preço ao Consumidor.

Recorre-se a todo tipo de malabarismo para não deixar que a série histórica dessas duas pesquisas seja interrompida. Para continuar com a PED, por exemplo, a alternativa encontrada foi a terceirização, prática adotada pela reforma administrativa gerencial para reduzir custos e aumentar a qualidade. Por exemplo, a PED está funcionando por meio de uma empresa privada, ou seja, a pesquisa foi terceirizada para uma empresa que pudesse garantir a continuidade da série histórica, como foi mencionado anteriormente. Esses funcionários não fazem parte da contagem do quadro funcional da SEI.

Mesmo enfrentando toda a sorte de adversidades, os atuais gestores da SEI são compelidos a não ficar paralisados e, por via de consequência, continuam a articular, de forma esporádica, a realização de certas atividades que, dadas as suas respectivas naturezas, podem influenciar decisiva e positivamente os trabalhos/estudos que futuramente serão encampados. Nesse particular, é reveladora a fala de Santos (2012):

Iniciamos uma série de grandes estudos estruturantes, que são estudos que vão possibilitar a constituição de ferramentas importantes para novas pesquisas, estudos e projeções. Por exemplo, nós contratamos uma consultoria, que está passando o *know how*, tecnologia e conhecimento para a construção de uma matriz insumo-produto. Da mesma forma, estamos fazendo um

trabalho, conjuntamente com o IBGE, em relação às tabelas de recursos e usos (TRU). E existem pesquisas relativas às projeções demográficas por pequenas áreas, mais especificamente por município.

Como as atividades não podem parar, os treinamentos estão sendo ofertados aos funcionários que não têm vínculo com o estado. São pessoas das áreas-fim, mas não necessariamente efetivas no quadro de pessoal, exatamente pela ausência de pessoal do quadro efetivo. A instituição tem um dilema: ela é obrigada a treinar pessoas que podem ou não continuar na instituição, quadro este também visualizado nas palavras de Vaz (2012). Caso não haja uma reposição, o mais rapidamente possível, de pessoal na SEI, a tendência é a autarquia funcionar cada vez mais com a terceirização dos trabalhos e das pesquisas.

Santos (2012) alerta:

São trabalhos dessa natureza que vão armar a SEI e o conjunto das secretarias sistêmicas do estado da Bahia para conhecer melhor o perfil socioeconômico do estado, bem como as suas necessidades, as suas demandas. Enfim, nós vamos ter condições de colaborar e subsidiar muito mais o planejamento de curto, médio e longo prazo do estado da Bahia.

Dada essa fragilidade do quadro técnico, como é que o diretor-geral pode afirmar que a instituição terá condições de fomentar o estado com informações apuradas para o planejamento, se o *know how* passado pelas consultorias encontra-se concentrado nas mãos de pessoas que não têm vínculo empregatício com a instituição? Basta encontrar uma oportunidade melhor do que a ofertada no órgão para que o funcionário não efetivo leve consigo tudo que lhe foi proporcionado em termos de conhecimentos.

Em uma parte importante dos estudos da SEI adotou-se uma estratégia que era praticada também por gestões anteriores, em uma diretoria específica. Por exemplo, há uma tendência muito forte de produzir trabalhos que não são internalizados ao quadro técnico da SEI. Conseguem-se recursos, via convênios, e esses recursos são passados para empresas. Existe um conjunto de trabalhos que são produzidos pela SEI, saem com o selo SEI, mas não são resultado de um esforço mais direto dos técnicos da SEI. Claro que eles têm uma participação importante, uma vez que formulam, preparam os projetos. Porém, a execução muitas vezes se dá fora do ambiente da SEI, num espaço e com pessoas

completamente alheias à vida da SEI. Então, isso dificulta a internalização do conhecimento e perde o caráter multiplicador.

Proserpio (2012) sinalizou, em parágrafos anteriores, que uma das diretorias mais importantes da instituição é a de recursos naturais. Nestes termos, Santos (2012) coloca que:

Temos projetos importantes na área geoambiental, como o projeto de atualização das divisas intermunicipais. Estamos realizando essas atualizações em 417 municípios, já chegamos a 158 municípios, e pretendemos concluir esse trabalho dentro de dois anos, dois anos e meio. Como a SEI também é responsável pela cartografia básica do estado, nós montamos um projeto de atualização cartográfica, estamos em fase de conclusão. Cerca de 80% desse projeto já foi concluído, a primeira etapa, e já estamos iniciando a segunda etapa da planimetria. Esse é um projeto grandioso, já teve um custo de R\$ 138 milhões e nessa nova etapa há uma previsão, que já negociamos, inclusive, com o secretário, de R\$ 33 milhões.

Mais uma vez, Santos (2012) salienta a importância do quadro de pessoal para dar conta desses projetos. O que adianta munir a instituição com toda essa tecnologia sem um quadro efetivo profissional para monitorar?

Então, são projetos grandiosos que exigem recursos humanos para monitorar, gerenciar. E um projeto como esse de cartografia é de fundamental importância pra todas setoriais do estado, desde a área de infraestrutura, área social, sobretudo a área ambiental. Enfim, são projetos que, quando estiverem concluídos, armarão a SEI, do ponto de vista de conteúdo, de ferramentas, do ponto de vista tecnológico, para estar muito mais apta, muito mais atualizada, para colaborar com o governo e com o estado da Bahia.

Estamos conseguindo avançar do ponto de vista das áreas finalísticas, do ponto de vista de conteúdo, do parque tecnológico. Temos máquinas robustas, GPS dos mais detalhistas, temos equipamentos, como o datacenter, para alocar esse conjunto de informações, com capacidade de 100 tera. Nós avançamos substancialmente do ponto de vista tecnológico e sobretudo do ponto de vista da geotecnologia.

Com a chegada do secretário José Sérgio Gabrielli, a SEI está avançando do ponto de vista de gestão. É uma orientação do secretário do Planejamento para que a SEI adote uma ferramenta de gestão com o propósito de ter todos os projetos planejados e monitorados. Neste processo, percebe-se claramente que o secretário tem a pretensão de dar um choque de gestão na instituição, aplicando técnicas de controle e acompanhamento dos trabalhos, situação também mencionada pelo coordenador de modernização da Seplan, no capítulo 2.

### 6.1.3.3 Situação funcional do quadro da SEI em 2012

A título de detalhamento, relacionam-se abaixo todas as pessoas que atualmente dirigem a SEI, ao tempo em que se discrimina a condição funcional de cada uma delas no âmbito do estado, bem como quais são as atribuições/ações que devem ser encampadas pelas respectivas diretorias/coordenações que ocupam.

Quadro 1 – Síntese das diretorias com as respectivas situações funcionais dos dirigentes e atribuições

<b>Diretorias</b>	<b>Situação funcional do dirigente</b>	<b>Atribuições das diretorias previstas em estatuto</b>
<b>Diger</b> Diretoria-geral	Funcionário efetivo do estado à disposição do órgão. Nomeado para o cargo em 2007.	Promover a articulação da entidade com organismos estaduais, nacionais e internacionais, objetivando o cumprimento da finalidade institucional e a efetivação da sua missão de informar a sociedade.
		Apreciar e aprovar planos, programas e pesquisas apresentados pelas diversas unidades da instituição em consonância com os requerimentos.
		Estabelecer critérios para a contratação de serviços de terceiros pela SEI.
<b>Digeo</b> Diretoria de Informações Geoambientais	Funcionário efetivo do estado à disposição do órgão. Nomeado para o cargo em 2010.	Tem por finalidade planejar, conceber, coordenar e executar as atividades referentes à produção de informações cartográficas, de recursos naturais e ambientais necessárias à análise e avaliação do território baiano, com vistas a subsidiar sua gestão e ordenamento.
<b>Dipeq</b> Diretoria de Pesquisas	Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2012	Planejar, executar, produzir, sistematizar e coordenar levantamentos de dados primários, com vistas a subsidiar o planejamento estadual, a elaboração de estudos, a construção de indicadores, o monitoramento e a avaliação de programas, planos e projetos governamentais e da sociedade em geral.
<b>Direst</b> Diretoria de Estudos	Funcionário efetivo do município de Salvador à disposição do órgão. Nomeado para o cargo em 2005.	Planejar, conceber, coordenar e elaborar estudos econômicos, sociais, demográficos, regionais e conjunturais, com vistas a subsidiar o planejamento do desenvolvimento do estado.
<b>Distat</b> Diretoria de Indicadores e Estatística	Funcionário efetivo do estado à disposição do órgão. Nomeado para o cargo em 2009.	Executar por meio de suas coordenações atividades referentes à produção e divulgação de informações de indicadores estatísticos, com vistas a subsidiar o planejamento estadual, a iniciativa privada e a sociedade em geral.

Fonte: SEI (2012).



Quadro 2 – Síntese das Coordenações com as respectivas situações funcionais dos dirigentes e atribuições

Continua

Coordenações	Situação funcional do dirigente	Atribuições das coordenações previstas em estatuto
<b>Coafi</b> Coordenação Administrativa e Financeira	Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2007.	Planejar, coordenar e executar as atividades de administração geral, recursos humanos, orçamentária, contábil e financeira.
<b>Cobi</b> Coordenação de Biblioteca e Documentação	Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2012.	<p>Desenvolver atividades de empréstimo e de informações documentais ao usuário.</p> <p>Manter intercâmbio de informações com entidades nacionais, internacionais e estrangeiras, que possam oferecer subsídios às suas atividades e/ou permitir a transferência de tecnologias e de informações.</p> <p>Promover, divulgar, distribuir e comercializar a produção editorial da SEI, através da biblioteca.</p> <p>Participar de eventos, divulgando e comercializando a produção editorial da SEI, articulando-se com a Coordenação de Disseminação de Informações.</p> <p>Proceder à seleção, aquisição e manutenção dos documentos que compõem o acervo da biblioteca da SEI.</p> <p>Normalizar a produção editorial da SEI e da Seplan e assessorar outros órgãos da administração estadual.</p> <p>Remeter as publicações da instituição para depósito obrigatório simultâneo na Biblioteca Central do Estado e na Biblioteca Nacional, conforme legislação.</p> <p>É depositária da ONU, CE (Comunidade Europeia) e IBGE na Bahia.</p> <p>Atender os usuários da SEI por meio magnético.</p>
<b>Codin</b> Coordenação de Disseminação de Informações	Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2007.	<p>Realizar a coordenação gráfica das publicações e CDs da SEI.</p> <p>Organizar os eventos promocionais externos e internos.</p> <p>Realizar a divulgação institucional.</p> <p>Realizar atividades de assessoria à imprensa.</p>
<b>Coinf</b> Coordenação de Informática	Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2009.	Organizar, preservar e promover a evolução de um banco de dados alimentado por diversas fontes geradoras de dados a serem filtrados e formatados, possibilitando ser trabalhados e transformados em informações precisas, seguras e independentes, indispensáveis às mais distintas demandas da sociedade.
<b>Projur</b> Procuradoria Jurídica	Funcionário efetivo do estado à disposição do órgão. Nomeado para o cargo em 1997.	Assessorar juridicamente as diretorias e as coordenações da SEI.
<b>Cartgeo</b> Coordenação de Cartografia e Geoprocessamento	Aposentado c/ cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2010	Elaborar, planejar e executar a produção e o processamento de informações cartográficas básicas, temáticas e implantação da base geoprocessada no âmbito estadual.

Coordenações	Situação funcional do dirigente	Atribuições das coordenações previstas em estatuto
<b>CRNA</b> Coordenação de Recursos Naturais e Ambientais	Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2010.	Elaborar estudos e manter atualizadas as informações geográficas, de recursos naturais e ambientais do estado, além de coordenar, orientar, organizar e executar atividades de demarcação de limites interdistritais, intermunicipais e interestaduais.
<b>Copes</b> Coordenação de Pesquisas Sociais	Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2012.	Desenvolver, sistematizar e analisar indicadores sobre a dinâmica demográfica no estado.
		Desenvolver, sistematizar e analisar indicadores de condições de vida (educação, saúde, habitação e saneamento básico) e comportamento do mercado de trabalho.
<b>Copese</b> Coordenação de Pesquisas Sistemáticas e Especiais	Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2011.	Realizar pesquisas elaboradas ou não pela SEI, coordenar a realização mensal de duas pesquisas permanentes: IPC (1977) e PED (1996).
		Coordenar a realização de pesquisas de avaliação de políticas públicas, como Pronaf e Abandono Escolar, e pesquisas aplicadas.
		Atualizar a cesta de produtos e serviços e os ponderadores do IPC com base nos resultados da Pesquisa de Orçamentos Familiares.
		Organizar e manter atualizado o banco de dados sobre informações socioeconômicas no âmbito da RMS e de Salvador.
		Acompanhar e analisar a dinâmica do mercado de trabalho, através dos índices de movimentação e rotatividade de emprego e desemprego, elaborar release mensal e boletim anual da PED e IPC.
<b>Copesp</b> Coordenação de Pesquisas Sociopopulacionais	Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2010	Sistematizar e analisar os dados referentes aos aspectos demográficos que compreendem as características gerais da população e dos domicílios.
		Sistematizar os dados referentes às informações sociais que compreendem educação (taxa de analfabetismo); características das pessoas responsáveis pelo domicílio; e saneamento básico (abastecimento e água, esgotamento sanitário etc.).
<b>Coese</b> Coordenação de Estudos Socioeconômicos	Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2011.	Elaborar e coordenar estudos econômicos e sociais, promovendo a análise e o debate, com objetivo de dar suporte ao planejamento do desenvolvimento do estado da Bahia.
<b>Coesp</b> Coordenação de Estudos Especiais	Efetivo do estado à disposição do órgão. Nomeado para o cargo em 2011.	Elaborar e coordenar estudos especiais, promovendo a análise e o debate, com objetivo de dar suporte ao planejamento do desenvolvimento do estado da Bahia.

Conclusão

Coordenações	Situação funcional do dirigente	Atribuições das coordenações previstas em estatuto
<p><b>Coref</b> Coordenação de Contas Regionais e Finanças Públicas</p>	<p>Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2009.</p>	<p>Calcular e analisar o PIB da Bahia e dos municípios.</p>
		<p>Articular-se com os demais órgãos do sistema estatístico nacional, objetivando o desenvolvimento e aperfeiçoamento da metodologia utilizada no referido cálculo.</p>
		<p>Coletar, sistematizar e atualizar dados das áreas financeiras e tributárias, para subsidiar as análises dos resultados obtidos pelas diversas esferas de governo.</p>
		<p>É responsável pela elaboração e publicação do boletim Finanças Públicas Estaduais – Acompanhamento, Perfil Financeiro dos Municípios Baianos e pela parte de indicadores econômicos da publicação Bahia em Números.</p>
<p><b>Coest</b> Coordenação de Estatística</p>	<p>Cargo comissionado. Nomeado para o cargo em 2011.</p>	<p>Proceder a coleta, tabulação, sistematização, processamento e divulgação de informações econômicas, sociais e de infraestrutura agregadas sobre o estado da Bahia e seus municípios.</p>
		<p>Coletar e sistematizar dados de registros contínuos e administrativos do estado da Bahia e seus municípios, fornecendo elementos que subsidiem a formulação de políticas públicas.</p>
		<p>Organizar e manter atualizado o banco de dados com informações socioeconômicas e indicadores para uso corporativo do estado.</p>
		<p>Elaborar indicadores e índices representativos da realidade socioeconômica do estado da Bahia e seus municípios, bem como desenvolver novas metodologias e aperfeiçoar as existentes, aplicáveis às demandas recebidas pela autarquia.</p>
		<p>Fornecer apoio metodológico nas questões relacionadas à amostragem, coleta, sistematização, crítica e tabulação de informações estatísticas, assim como a construção de indicadores, mediante articulação com as demais coordenações da autarquia.</p>
<p><b>CAC</b> Coordenação de Acompanhamento Conjuntural</p>	<p>Funcionário efetivo do estado à disposição do órgão. Nomeado para o cargo em 2002.</p>	<p>Acompanhar a conjuntura socioeconômica nacional, regional e estadual e os indicadores socioeconômicos dos principais setores e segmentos produtivos.</p>
		<p>Analisar as políticas macroeconômicas e setoriais, nos âmbitos nacional, regional e estadual, e seus impactos sobre as principais variáveis macroeconômicas do estado da Bahia.</p>
		<p>Analisar o comportamento dos principais indicadores socioeconômicos nos âmbitos nacional, regional e estadual, e suas inter-relações com as políticas macroeconômicas.</p>

Fonte: SEI (2012).

Com o quadro exposto, pode-se notar que em nenhuma diretoria há funcionário efetivo da própria SEI. Isso sinaliza que a instituição não adota critérios

meritocráticos para ascensão dos funcionários da casa. O mesmo pode ser observado para todas as coordenações. Isso tem um forte rebatimento em relação à cultura e ao clima organizacional, pois se antes, na época de Vaz (2012), já era bem difícil gestar, hoje deve ter piorado, pois o diretor-geral tem adotado critérios patrimonialistas na escolha dos seus diretores e coordenadores. Dos 20 cargos deste quadro, exatamente 13 funcionários têm vínculo fragilizado com a instituição e sete estão à disposição do órgão. Esta situação, de certa forma, é fruto da origem do diretor-geral, pois ele não compõe o quadro da instituição e ainda não conhece o potencial de seus funcionários efetivos.

Tomando como pano de fundo o que está previsto na política de recursos humanos formulada em 1997 na esfera do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE), é plausível que:

Julga-se relevante que o número de vagas de cargos em comissão seja ocupado exclusivamente por servidores públicos efetivos, tendo em vista que os cargos em comissão são um instrumento que a administração pública dispõe atualmente para premiar os melhores funcionários, alcançando-os aos mais altos postos. (BRASIL, 1997, p. 20).

Nestes termos, a SEI não acompanhou a cabo o que se considera relevante na administração gerencial adotada pelo governo federal. Além disso, observou-se que a maioria das atividades desenvolvidas pelo órgão estão concentradas por técnicos que possuem vínculo fragilizado.

Quanto ao processo de esvaziamento da instituição e de perda paulatina e sistemática de sua capacidade de cumprir a sua função, muito disso se deve exatamente à dificuldade de manutenção do quadros. Com isso, vai-se perdendo a história do órgão. Técnicos que anteriormente eram plenamente capacitados para exercer determinada atividade não fazem mais parte do corpo de pessoal. Hoje a instituição passa a contar com técnicos que possuem pouca experiência com o objeto de trabalho. Isso porque a SEI tem perdido para o mercado de trabalho, ao longo do período, os profissionais que foram capacitados pelo órgão, pois não existem perspectivas de crescimento na autarquia. Por outro lado, existem profissionais que trabalham na instituição com cargo comissionado há mais de uma década na mesma função e a cada dia esperam uma informação nova acerca da realização do concurso.

Nota-se que nesta gestão o diretor-geral se empenhou para a realização do concurso da SEI, porém alguns impedimentos de ordem econômica do estado impossibilitaram a sua realização. Além disso, altos investimentos foram realizados para a modernização da Digeo, diretoria considerada por Proserpio (2012) como um diferencial em relação às outras instituições estatísticas.

Neste capítulo, foram demonstradas as mutações ocorridas na SEI através do relato dos principais dirigentes que por lá passaram. Nestes termos, observam-se o uso concentrado dos princípios da reforma administrativa e a interferência do governo do estado baiano influenciando as suas tomadas de decisão.

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na década de 1990, as políticas de ajuste incidiram, essencialmente, sobre a União e sobre os estados. No governo Collor, por exemplo, iniciaram-se as demissões de funcionários públicos temporários, a limitação de novas contratações, incentivos à aposentadoria e a terceirização de serviços. No governo Fernando Henrique Cardoso, foi formulado o Plano de Demissão Voluntária (PDV), e deram continuidade as estratégias do governo anterior. No entanto, foi com o Programa Nacional de Desestatização (PND) que, ao longo dos anos, vinha produzindo efeitos mais permanentes em prol do enxugamento da máquina pública.

A manifestação desses encaminhamentos no território baiano se fizeram presentes, de modo mais preciso, a partir do momento em que foi criado o Programa Estadual de Desestatização, o qual procurava replicar os mesmos princípios alinhavados no PND.

Em termos bastante simplistas, pretendia-se que a reforma administrativa de 1995 mimetizasse as práticas do modelo de gestão típicas da esfera privada. Ao forçar o Governo do estado Bahia a trilhar nessa direção, objetivava-se a redução de custos no setor público, notadamente daqueles derivados do seu quadro funcional. Para tanto, recorreu-se de maneira intensa aos mecanismos de “privatização e terceirização; ao tempo em que também se buscou a reestruturação do setor público via implantação de outros expedientes de contratação de força de trabalho que estivessem alinhados à perspectiva da flexibilização das relações de trabalho.” (BORGES, 2004).

Com isso, a ocupação no setor público brasileiro acarretou-se para a administração pública baiana, modelos de contratações significativamente hipotéticas no que diz respeito às formas de contratação do trabalhador, essa contribuição não foi desprezível, haja vista que o setor público brasileiro, passou a se constituir como um dos principais espaços de flexibilização das relações de trabalho. Esse acontecimento é bem marcante nas regiões metropolitanas do nordeste, em que o Estado se insere como provedor de uma grande parcela na geração de postos de trabalho, pois “a capacidade da iniciativa privada para mover a força de trabalho disponível é muito baixa.” (BORGES, 2004, p. 256).

O processo de ajuste provenientes das reformas do Estado é mais contemporâneo na esfera estadual. A partir dos anos de 1995, começaram os acordos de negociação dos débitos estaduais e os adiantamentos de recursos federais, que vai desde a venda de bancos estatais, participações acionárias, até a promessa de redução de gastos. O propósito da esfera estadual neste período era o comprometimento com a diminuição do gasto com pessoal e na quantidade de funcionários, seguindo os princípios referenciais adotados pela esfera federal. Isso levou ao Estado adotar meios de flexibilização e precarização (DRUCK, 2002).

As formas de flexibilização do trabalho destacada pela autora Druck (2002) não estão apenas alocadas no setor privado, mas se pode perceber visivelmente no setor público, onde as práticas de subcontratações, emprego temporário, por tempo determinado e terceirizado são bem acentuadas e que por via de consequência gera uma alta rotatividade da mão de obra impactando na continuidade das operações finalísticas dos órgãos.

Valendo-se desta prática, a pretensão desta pesquisa é demonstrar de que maneira às formas de contratação de mão de obra aplicadas pela administração pública baiana a partir da reforma administrativa de 1995, refletem na capacidade da SEI em realizar suas atividades centrais. Esta, diga-se de passagem, foi a primeira vez que tal instituição tornou-se objeto de uma investigação acadêmica em nível de mestrado, fato esse que denota o seu ineditismo e pioneirismo.

Uma prova inconteste disso foi encontrada nos encaminhamentos que vem sendo adotados pelos diretores da SEI, desde a sua concepção até os dias atuais, em relação às formas de contratação de mão de obra. Então, para atender o princípio da redução de custo com pessoal à administração pública baiana, passou a contratar funcionários com vínculos fragilizados e a SEI como é subordinada ao Governo do estado passou também a utilizar esses meios de contratação para dar andamento às suas atividades.

No capítulo empírico, observou-se que a SEI utilizou, no primeiro momento, essas formas flexíveis de contratação para alavancar a Pesquisa de Emprego e Desemprego, mas foi, além disso, pelo mesmo meio, contratou mão de obra para realizar as atividades fins do órgão, pois o quadro funcional era decrescente devido às aposentadorias por tempo de serviço. Ao adotar essa prática os dirigentes se esbarravam na impossibilidade de investir em treinamentos e capacitações para os funcionários que eram contratados com vínculos fragilizados pelo órgão, pois o setor

jurídico do órgão questionava acerca dos investimentos relativos aos treinamentos e quem eram os funcionários que seriam beneficiados.

A princípio, quando os investimentos eram direcionados a mão de obra temporária muitos deles não eram realizados. Isso porque o setor jurídico do órgão entendia que os investimentos em capacitação para profissionais temporários também traziam benefícios temporários. Na verdade o conhecimento adquirido não permaneceria no órgão, bastava apenas encontrar uma oportunidade melhor no mercado de trabalho para que o profissional se desligasse da instituição. Com isso, existia uma alta rotatividade da mão de obra impactando no acompanhamento e até mesmo na continuidade de algumas atividades da SEI, tais como: finanças públicas, agropecuária, investimentos indústrias, e outros, comprometendo de certa forma a qualidade dos trabalhos desenvolvidos pelo órgão.

Em 2011, a SEI para não comprometer a realização da PED, por exemplo, foi preciso contratar pessoas via terceirização para não perder a série histórica. Caso essa medida não fosse tomada, tal pesquisa seria extinta por falta de pessoal. Isso demonstra, de maneira cabal, a recorrência do Governo do estado da Bahia aos ditames e prerrogativas do Programa Estadual de Desestatização. Porém, essa não seria a melhor solução em longo prazo, pois a pesquisa precisa ser contínua e não pode sofrer com a rotatividade de pessoal para não comprometer a veracidade da informação.

Pelo que se viu, essa não tem sido uma tarefa fácil de ser levada a bom termo, uma vez que o Governo do estado Bahia passou a utilizar, em escala ampliada, os artifícios do modelo gerencialista – especialmente a terceirização, e outras formas de contratação sem vínculo indeterminado com o estado, a exemplo do REDA, dos bolsistas, estagiários e cargos comissionados – para contenção de despesas com o quadro funcional.

Essas alternativas de contratação embora tenham permitido a viabilização da existência da SEI enquanto instituição, honrando as atribuições legais que lhes são conferidas pelo poder público, serviram de válvula de escape para a postergação de medidas mais efetivas e concretas no sentido de equacionar o seu gargalo estrutural de pessoal.

Atualmente, não existe mais os bolsistas, nem os REDAS. A SEI vem funcionando com um quadro bem restrito de funcionários efetivos, estagiários, cargos comissionados, e a terceirização da PED. Sem outra saída, a SEI tem



investido nesses profissionais para dar continuidade às atividades fins sem nenhuma garantia da disseminação do conhecimento no órgão.

O ângulo interpretativo aqui adotado, talvez possa ter impedido que outras circunstâncias que concorrem para que a SEI se veja constrangida de cumprir, de modo pleno, o seu papel. Tal situação, ao mesmo tempo em que pode indicar certa limitação, também faculta a abertura de novas frentes de investigação que procurem dar conta dos aspectos que aqui não foram privilegiados a partir de outros matizes.

Dito isso, pode-se assegurar que as bases conceituais das reformas, foram fundamentais no sentido de evidenciar que as reformas administrativas que se verificaram em outros países perseguiram sempre os mesmos propósitos. Notou-se, que elas influenciaram por demais a reforma administrativa levada a cabo pelo Governo brasileiro, e, por via de consequência, a empreendida pelo Governo da Bahia.

Em decorrência desse contexto, faz-se necessário a tomada de medidas que garantam à contratação de técnicos especialistas nas atividades que constituem o cerne da atuação da SEI. A imperiosidade delas se justifica pela necessidade de reverter o verdadeiro quadro de asfixia em que se encontra a instituição. Caso não se caminhe nessa direção, jogar-se-á por terra a longa tradição da Bahia, em que pese os contratemplos recentes, de desenvolver trabalhos que ajudem a fortalecer a função planejamento.

Em absoluto, não se justifica colocar em risco a existência de um órgão que gera a estatística oficial do estado em função de ações que objetivam a redução de custo com pessoal. Por mais nobre e necessário que seja esse propósito, é preciso alertar que os subsídios que são oferecidos pelos trabalhos da SEI à formulação de políticas públicas podem representar economias para o estado que mais que compensem a soma dos valores derivados das contratações que dele decorram.

É relevante destacar uma característica marcante desta dissertação: mesmo sinalizando as variadas formas de contratação adotadas pelo órgão e as fragilidades que delas decorreram, as diferentes formas de gestão e as dificuldades encontradas, não se nega o esforço dos dirigentes, em nenhum momento, ao encarar o pleito pela concepção de concurso público. Isso ficou evidente em várias passagens do texto no capítulo empírico, no qual, por exemplo, se discutiu o nascimento da SEI até a crise dos dias atuais. Nesta etapa, procurou-se ter um

comportamento interpretativo sobre os fatos e mostrar de que modo às formas de contratação interferiram nas atividades do órgão.

Uma das dificuldades encontradas nesta pesquisa de dissertação foi a não realização da entrevista com uma das pessoas consideradas chaves na instituição para relatar os ocorridos a respeito dos embargos legais junto ao ministério público nas modalidades de contratação adotadas pela SEI, que é a Procuradora, a mesma é funcionária efetiva do estado e encontra-se à disposição da SEI desde 1997, atualmente encontra-se em processo de solicitação de aposentadoria, ou seja, mais uma funcionária que está deixando o órgão devido ao tempo de serviço.

O achado interessante desta investigação diz respeito aos prejuízos causados à cultura organizacional do órgão em virtude desse processo de esfacelamento do qual está sendo vítima. Com a aposentadoria dos seus funcionários mais antigos e a absorção de profissionais pelas supracitadas formas de contratação, vai se esvaindo a cada dia a possibilidade de transmissão de conhecimento entre as gerações. O convívio dos funcionários mais antigos lotados no órgão com aqueles que chegam por essas formas flexíveis de contratação cria um clima organizacional muitas vezes insustentável devido às disparidades salariais e atividades desenvolvidas. De forma geral, os resultados apresentados confirmaram a premissa levantada, de que o processo de asfixia pelo qual a SEI vem passando guarda íntima correlação com a reforma administrativa pela qual passou o Estado brasileiro, de forma geral, e o estado da Bahia, em particular, na medida em que criou circunstâncias que obstaram a renovação de seu quadro técnico permanente.

## REFERÊNCIAS

ANDRADE, Maria Margarida de. **Introdução à metodologia do trabalho científico: elaboração de trabalhos na graduação**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

ARRETCHE. M. T. S. **Emergência e desenvolvimento do welfare state: teorias explicativas**. 1996. Disponível em: <[http://xa.yimg.com/kq/groups/25228238/608444617/name/Arretche\\_1996\\_BIB.pdf](http://xa.yimg.com/kq/groups/25228238/608444617/name/Arretche_1996_BIB.pdf)>. Acesso em: 6 nov. 2012.

ABRUCIO, F. L. Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da Administração Pública à luz da experiência internacional recente. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999, p.173-1999.

AGUIAR, M. P. de. Notas sobre o enigma baiano. **Planejamento**. Salvador, v. 5, n. 4, p. 123-136, out./dez. 1977.

AKTOUF, O. O simbolismo e a cultura de empresa: dos abusos conceituais às lições empíricas. In: CHANLAT, Jean-Fraçois. **O indivíduo na organização: dimensões esquecidas**. São Paulo: Atlas, 1994.

ALMEIDA, R.. **Pastas rosas**. Salvador: [s. n], 1955. v. 1-3.

ALMEIDA, R.. Rômulo Almeida: depoimento. **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 112, p. 4-5, jan./jun. 1980.

AVENA, A.. Bahia: o planejamento como instrumento de desenvolvimento. In: AVENA, Armando (Org.). **Bahia Século XXI**. Salvador: Seplanteq, 2002.

BAHIA em números. Salvador: SEI dez. 2008. Disponível em: <[http://www.sei.ba.gov.br/images/sala\\_imprensa/jornais/bahia\\_em\\_numeros\\_08.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/images/sala_imprensa/jornais/bahia_em_numeros_08.pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2012.

BAHIA. Secretaria do Planejamento. **Trinta e cinco anos de planejamento na Bahia**. Salvador: SEPLAN, 2006.

BAHIA. Secretaria da Administração. **O processo de modernização do Estado da Bahia: os avanços de uma década 1991-2001**. Salvador: SAEB, 2002.

\_\_\_\_\_. **Evolução institucional do poder executivo do Estado da Bahia: 1996-2003**. Salvador: SAEB, 2004.

\_\_\_\_\_. **Perfil da Administração Pública**. Disponível em: <<http://www.perfiladministracaopublica.ba.gov.br/login.aspx>>. Acesso em: 22 nov. 2011.

\_\_\_\_\_. **Relatório do dimensionamento do quadro de pessoal da SEI**. Salvador: SAEB, 2007.

BAHIA. Lei nº 11.367 de 02 de fevereiro de 2009. Dispõe sobre a criação da carreira de Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais, no âmbito da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, e dá outras providências. **Diário Oficial [do] Estado da Bahia**, Bahia, 2 fev. 2009.

BORGES, A. Reforma do Estado, emprego público e a precarização do mercado de trabalho. **Caderno CRH**, Brasília, DF, v. 17, n. 41, 2004. Disponível em: <<http://www.cadernocrh.ufba.br/viewarticle.php?id=19>>. Acesso em: 19 mar. 2011.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 26 de 14 de fevereiro 2010. Altera a redação do art. 6º da Constituição Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 15 fev. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc26.htm)>. Acesso em: 9 dez. 2010.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 5 maio 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 22 nov. 2011.

BRASIL. Ministério do Trabalho e Emprego. **Registro Anual de Informações Sociais – RAIS**. Disponível em: <<http://www.mte.gov.br>>. Acesso em: 8 ago. 2011.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP)**. Brasília, DF: MPOG, 2012. Disponível em: <[http://www.servidor.gov.br/institucional/historico\\_DASP.htm](http://www.servidor.gov.br/institucional/historico_DASP.htm)>. Acesso em: 20 mar. 2012.

BRASIL. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do estado**. MARE. Brasília, 1997.

BRESSER PEREIRA, L. C.. Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getulio Vargas, 1999a, p. 21-38.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999b. p. 237-270.

BRESSER-PEREIRA WEBSITE. **Reforma gerencial de 1995**. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 20 mar. 2012.

CARDOSO, F. H.. Reforma do Estado. In: BRESSER PEREIRA, Luis Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999. p. 15-19.

CARVALHO NETO, J. F. de. Consolidação Institucional do Planejamento na Bahia. **Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 12, n. 2, p. 9-15, 2002. Disponível em:

<[http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/sumario/aed/sumario\\_a&d\\_planejamento.pdf](http://www.sei.ba.gov.br/images/publicacoes/sumario/aed/sumario_a&d_planejamento.pdf)>. Acesso em: 3 jul. 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Sobre a OCD**: informações gerais. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/ocde/sobre/informacoes/index.asp>>. Acesso em: 14 jan. 2012.

COSTA, C.. **Reforma do Estado e impactos nas relações de trabalho**. Disponível em: <<http://www.fafich.ufmg.br/nesth/IIIseminario/texto19.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICO. São Paulo, [s. d.] Disponível em: <[www.dieese.org.br](http://www.dieese.org.br)>. Acesso em 12 ago. 2012.

DRUCK, M. G. Flexibilização e Precarização: formas contemporâneas de dominação do trabalho. **Cadernos do CRH**, Salvador, v. 37, p. 11-22, 2002. Disponível em: <<http://www.flexibilizacao.ufba.br/RCRH-2006-270graca.pdf>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

FADUL, E. M. C.; SILVA, L. P.. Retomando o debate sobre a Reforma do Estado e a Nova Administração Pública. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2008.

\_\_\_\_\_. Reforma do Estado e Serviços Públicos: transformação de um modelo ou adaptação à uma nova ordem social?. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL - REESTRUTURAÇÃO E REFORMA DO ESTADO: BRASIL E AMÉRICA LATINA NO PROCESSO DE GLOBALIZAÇÃO, 1998. São Paulo. **Anais...** São Paulo: FEA/FIA/USP, 1998.

\_\_\_\_\_. Uma análise dos efeitos da reforma gerencial sobre as instituições das organizações públicas. In: SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 2007, Resende. **Anais...** Resende: Associação Educacional Dom Bosco, 2007.

\_\_\_\_\_. A política de desenvolvimento de pessoas em organizações públicas na percepção de seus funcionários. In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF THE IBEROAMERICAN ACADEMY OF MANAGEMENT, 4., 2005, Lisboa. **Anais...** Lisboa: IAM, 2005.

FERREIRA, C. M. M.. Crise e Reforma do Estado: uma questão de cidadania e valorização do servidor. In: PETRUCCI, Vera; SCHWARZ, Leticia (Org.). **Administração pública gerencial: a reforma de 1995**. Brasília: UnB/Enap, 1999, p. 63-95.

FUNDAÇÃO DE APOIO À PESQUISA E À EXTENSÃO. Salvador: UFBA, [s. d.]. Disponível em: <<http://www.fapex.org.br/fundacao.aspx>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1991.

GRUPO DE ESTUDOS EM ECONOMIA INDUSTRIAL. **Bahia muda programa de incentivos para atrair mais empresas**. Araraquara, SP: UNESP, 2002. Disponível

em: <[http://geein.fclar.unesp.br/jornais\\_det.php?codigo=3765](http://geein.fclar.unesp.br/jornais_det.php?codigo=3765)>. Acesso em: 22 nov. 2011.

JENKINS, K. A reforma do serviço público no Reino Unido. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999, p. 201-213.

KERTÉSZ, M. de M.. Mário Kertész: depoimento. **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 112, p. 6-7, jan./jun. 1980.

KETTL, D. F. A revolução global: reforma da administração do setor público. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1999, p. 75-121.

LACZYNSKI, P.; PACHECO, R. S.. **Reformas administrativas e sua continuidade com mudanças de governos: os casos da Bahia e de Pernambuco**. Disponível em: <[http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Painel\\_60\\_Patricia\\_Laczyński\\_formatado.pdf](http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Painel_60_Patricia_Laczyński_formatado.pdf)>. Acesso em: 5 jan. 2012.

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M. A. **Fundamentos de metodologia científica**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 315.

MAGALHÃES, V. C. **Normalização de trabalhos acadêmicos nas Faculdades de Ciências Econômicas e de Ciências Contábeis da UFBA**. 2. ed. Salvador: UFBA, 2007. p. 50.

MARTINS, G. de A. **Estudo de caso: uma estratégia de pesquisa**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MERCOSUL. Disponível em: <<http://www.mercosul.gov.br/tratados-e-protocolos/tratado-de-assuncao-1/>>. Acesso em: 6 nov. 2012.

MENDONÇA, G. M. **Manual de normalização para apresentação de trabalhos acadêmicos**. Salvador: Unifacs, 2011.

MOREIRA, R.. Raimundo Moreira: depoimento. **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 112, p. 8, jan./jun. 1980.

NAÇÕES UNIDAS. Instituto Latino Americano Y Del Caribe De Planificacion Econômica e Social. **A cerca del lipes**. Disponível em: <<http://www.eclac.org>>. Acesso em: 12. Ago. 2012.

NAFTA. Disponível em: <<http://www.nafta-sec-alena.org/sp/view.aspx>>. Acesso em: 6 nov. 2012.

OSÓRIO, A.. Antônio Osório: depoimento. **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 112, p. 8-9, jan./jun. 1980.

PENTEADO, P. de A. F.. Planejamento urbano em Salvador. **Veracidade**: revista do Centro de Planejamento Municipal, Salvador, v. 1, n. 2, p. 5-11 out./nov. 1991. Disponível em: <<http://www.moodle.ufba.br/mod/data/view.php?d=1&advanced=0&paging=&page=1>>. Acesso em: 3 jul. 2012.

PESSOA, E.; MARTINS, M. O emprego público no Brasil, nos anos 90. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 24, n. 1, p. 249-270, 2003. Disponível em: <<http://revistas.fee.tche.br/index.php/ensaios/article/viewFile/607/852>>. Acesso em: 20 mar. 2011.

PESSOA, E. et al. **Desfazendo mitos acerca do emprego público no Brasil**. 2009. Disponível em: <[http://www.sintrafesc.org.br/pag/view\\_artigo.php?id=1902](http://www.sintrafesc.org.br/pag/view_artigo.php?id=1902)>. Acesso em: 14 jan. 2012.

QUEIRÓZ, V.; ALONSO, L. 35 anos de planejamento na Bahia. **Bahia Invest**, Salvador, n. 7. jun. 2006.

RICHARDSON, R.. As reformas no setor público da Nova Zelândia. In: BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, Peter (Org.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 3. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 215-235.

SANDRONI, P. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: Best Seller, 2001.

SANTOS, M. A. S. Milton Santos: depoimento. **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 112, p. 5, jan./jun. 1980.

SÃO PAULO. Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Regional. Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE. São Paulo, [s. d.]. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br/>>. Acesso em: 12 ago. 2012.

SERRA, J.. Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. **Revista de Economia Política**. v. 2/2, n. 6, abr./jun. 1982.

SILVA, C. V. D. da. Carlos Vasconcelos Domingues da Silva: depoimento. **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 112, p. 9-10, jan./jun. 1980.

SILVA, L. P. da; FADUL, É. M. C. Cultura organizacional em organização pública: as bases da mudança organizacional a partir da reforma gerencial. In: SIMPOSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 2007, Resende, RJ. **Anais...** Resende, RJ: Associação Educacional Dom Bosco, p. 15. Disponível em: <[http://www.aedb.br/seget/artigos07/1437\\_1437\\_Cultura%20organizacional%20em%20organizacoes%20publicas.pdf](http://www.aedb.br/seget/artigos07/1437_1437_Cultura%20organizacional%20em%20organizacoes%20publicas.pdf)>. Acesso em: 18 ago. 2012.

SIMÕES, J. Jairo Simões: depoimento. **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 112, p. 5-6, jan./jun. 1980.

SPÍNOLA, N. D. **A trilha perdida**: caminhos e descaminhos do desenvolvimento baiano no século XX. Salvador: UNIFACS, 2009. 527 p.

SOUZA, A. R. de; FADUL, E. M. C. Revisitando a administração pública brasileira através dos seus processos de reforma. **Revista de Controle e Administração**, v. 2, n. 1, p. 112-132, jan./jun. 2006.

VASCONCELOS, R. CPE e as Reformas Administrativas. **Planejamento**, Salvador, v. 8, n. 112, p. 55-61, jan./jun. 1980.

VERDE, L. do R. **Manual de normas técnicas para apresentação de trabalhos científicos da Faculdade La Salle**. Mato Grosso. 2010. Disponível em:

<[http://www.unilasalle.edu.br/lucas/assets/upload/Manual\\_NormasTecnicas\\_Faculda deLaSalleLRV.htm#\\_Toc267666380](http://www.unilasalle.edu.br/lucas/assets/upload/Manual_NormasTecnicas_Faculda deLaSalleLRV.htm#_Toc267666380)>. Acesso em: 25 nov. 2012.

VIEIRA, M. R.. A experiência de modernização da administração pública do estado da Bahia nos últimos cinquenta anos (1955 a 2004). 2006. 231 f. **Dissertação** (Mestrado) – Desenvolvimento Regional e Urbano. Universidade Salvador, Salvador, 2006.

VIEIRA, M. R. As reformas institucionais do estado da Bahia entre 1955 e 2004. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador: SEI, v. 19, n. 1, p. 49-65, abr./jun. 2009.

VIDAL, F. C. B. As agonias do desenvolvimentismo e o (des) ajuste social no Brasil do Real. **Revista Bahia Análise & Dados**, Salvador, v. 16, n. 4, p. 525-539, jan./mar. 2007.



## APÊNDICE A – FONTES PARA ELABORAÇÃO DO 2º CAPÍTULO

Para confeccionar o 2º capítulo da dissertação que retrata sobre O processo de modernização da administrativa da Bahia, foram utilizadas com certa profundidade as seguintes publicações:

BAHIA. Secretaria da Administração. **O processo de modernização do Estado da Bahia: os avanços de uma década 1991-2001**. Salvador: SAEB, 2002.

BAHIA. Secretaria da Administração. **Evolução institucional do poder executivo do Estado da Bahia: 1996-2003**. Salvador: SAEB, 2004.

Então, por não encontrar textos atualizados, na literatura, sobre alguns temas discutidos no capítulo, foi necessário recorrer à entrevista direta com os coordenadores dos setores responsáveis por tal informação para atualização e obtenção de novas informações.

Entrevistados:

1. Alberto Queiroz: diretor de desenvolvimento de projetos da superintendência do SAC. SAEB;
2. Murilo Barbosa: Coordenador de modernização. Seplan;
3. André Cordeiro: Coordenador de modernização. Sefaz (PROMOSEFAZ).

**APÊNDICE B - ROTEIRO DA ENTREVISTA REALIZADA COM OS DIRIGENTES  
QUE ASSUMIRAM A DIRETORIA GERAL DA SEI A PARTIR DA REFORMA  
ADMINISTRATIVA GERENCIAL DE 1995**

Roteiro da entrevista realizada com os dirigentes que assumiram a diretoria geral da SEI a partir da reforma administrativa gerencial de 1995.

- 1) Forma de ingresso na instituição;
- 2) Influência da reforma administrativa na administração pública baiana;
- 3) Expedientes de contratação utilizados;
- 4) Utilização dos cargos comissionados;
- 5) Estrutura organizacional
- 6) Disposição do quadro funcional;
- 7) Principais desafios e obstáculos encontrados.

## **ANEXO A - AUTORIZAÇÃO PARA DIVULGAÇÃO DO TRABALHO EM MEIO ELETRÔNICO**

Autorizo, para todos os fins de direito, que a UNIFACS com sede na Rua Dr. José Peroba, 251, STIEP, Salvador, Bahia, inscrita no CNP/MF sob o nº 13.526.884/0001-64, possa utilizar e disponibilizar perante qualquer meio e comunicação, inclusive na Internet, o trabalho Reforma administrativa e seus reflexos na contratação de mão - de - obra: o caso da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) para que terceiros interessados em conhecer ou analisar o referido trabalho acadêmico possam imprimir para leitura e pesquisa, bem como reproduzir total ou parcialmente, e utilizar como lhes convier, respeitados os direitos do autor, conforme determinam a Lei n. 9.610/98 (Lei do Direito Autoral) e a Constituição Federal, art. 5º inc. XXVII e XXVIII “a” e “b”.

Neste sentido, declaro que cumpridos requisitos acima, nada poderei reclamar seja a que título for sobre os direitos inerentes ao conteúdo do referido trabalho.

Data: \_\_\_\_\_

Assinatura do autor \_\_\_\_\_

**ANEXO B - LEI Nº 11.367 DE 02 DE FEVEREIRO DE 2009**

Publicada D.O.E.

Em 02.02.2009

**LEI Nº 11.367 DE 02 DE FEVEREIRO DE 2009**

**Dispõe sobre a criação da carreira de Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais, no âmbito da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia – SEI, e dá outras providências.**

**O GOVERNADOR DO ESTADO DA BAHIA**, faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I  
DAS DISPOSIÇÕES PRELIMINARES**

**Art. 1º** - Fica criado, no quadro de pessoal da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia - SEI, a carreira de Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais, com jornada de trabalho de 40 (quarenta) horas semanais e com as seguintes atribuições:

I - produzir, monitorar e avaliar estudos técnicos e pesquisas aplicadas ao Estado e a sociedade na área econômica e social, relacionadas às diferentes dimensões e aspectos do desenvolvimento estadual, regional e setorial, abrangendo as funções referentes à captação, ao processamento e à análise de dados e informações;

II - assessorar e subsidiar a elaboração e avaliação de planos, programas e projetos através da disponibilização e orientação de uso dos dados específicos e temáticos;

III - produzir indicadores e informações econômicas, sociais, demográficas, geográficas, geodésicas, cartográficas, de recursos naturais e ambientais para subsidiar órgãos e entidades estaduais, regionais e nacionais de pesquisa e planejamento.

**Parágrafo único** - Os cargos da carreira referida no *caput* deste artigo terão as seguintes áreas de atuação:

I - Estudos e Pesquisas Sócio-econômicas, compreendendo as seguintes atividades:

a) promover, orientar e elaborar pesquisas e estudos sócio-econômicos necessários ao planejamento e ao crescimento sustentável do Estado da Bahia;

b) indicar possibilidades e alternativas de desenvolvimento regional e setorial considerando os aspectos da regulação econômica e social, fiscal e financeira, e da inserção interna e externa da economia baiana;

c) exercer outras atividades correlatas.

II - Geoambiental, compreendendo as seguintes atividades:

a) promover, orientar e elaborar pesquisas e estudos geodésicos, cartográficos, geográficos, demográficos, de recursos naturais e ambientais necessários ao conhecimento da realidade física do Estado da Bahia;

b) sistematizar, analisar, avaliar e atualizar as informações visando subsidiar a gestão territorial e seu ordenamento;

c) exercer outras atividades correlatas.

III - Informações Estatísticas, compreendendo as seguintes atividades:

a) desenvolver metodologias e cálculos de indicadores, de estatísticas agregadas, de amostragem e de inferência;

b) executar procedimentos de análise, crítica e consistência de dados;

c) exercer outras atividades correlatas.

IV - Documentação e Disseminação de Informações, compreendendo as seguintes atividades:

a) desenvolver atividades de seleção, formatação, normalização, armazenamento, disseminação e divulgação de informações;

b) realizar estudos e pesquisas bibliográficas;

c) definir o padrão editorial das publicações da instituição;

d) promover o fortalecimento das relações institucionais e a qualidade do atendimento customizado aos usuários;

e) exercer outras atividades correlatas.

**Art. 2º** - A carreira será composta pelo quantitativo total de 120 (cento e vinte) cargos, distribuídos entre as 12 (doze) classes, sendo a inicial integrada por 30 (trinta) cargos.

**§ 1º** - O ingresso na carreira dar-se-á na Classe 1, mediante concurso público de provas e títulos, observada a titulação e habilitação previstas no Anexo III desta Lei.

**§ 2º** - O edital do concurso definirá o número de cargos a serem providos, conforme a área de atuação e a especificidade da função e observará a disponibilidade orçamentária e o interesse da Administração Pública.

**§ 3º** - O exercício do cargo dar-se-á de acordo com as áreas de atuação e de acordo com a titulação e a especificidade da função.

## **CAPÍTULO II DO DESENVOLVIMENTO NA CARREIRA**

**Art. 3º** - O desenvolvimento na carreira dar-se-á, exclusivamente, por meio de promoção, de uma classe para a imediatamente seguinte, mediante o atendimento aos critérios da avaliação do Desempenho Funcional e do Programa de Formação e Aperfeiçoamento Continuado, conforme dispuser o regulamento.

**§ 1º** - Além dos critérios enumerados no *caput* deste artigo, o regulamento poderá estabelecer outros relacionados a projetos e atividades prioritárias, condições especiais de trabalho e características específicas da carreira.

**§ 2º** - Nos processos de promoção, o quantitativo de cargos a serem providos será definido mediante a aplicação dos percentuais previstos no Anexo II desta Lei sobre o número de cargos ocupados na classe imediatamente anterior à pleiteada, no órgão de lotação.

**§ 3º** - É requisito básico para promoção à classe imediatamente seguinte o interstício mínimo de 24 (vinte e quatro) meses de efetivo exercício das atribuições do cargo na classe, exceto para a promoção à Classe 2, cujo interstício mínimo será de 36 (trinta e seis) meses na Classe 1.

**§ 4º** - O regulamento estabelecerá a forma e demais critérios de avaliação, bem como os requisitos para participação em processo seletivo para a promoção do servidor.

**§ 5º** - Observado o disposto no *caput* deste artigo e as diretrizes procedentes da Secretaria da Administração, a entidade de lotação do servidor

divulgará, anualmente, o número de cargos em cada classe dos cargos efetivos que serão preenchidos mediante promoção.

**§ 6º** - Será instituído pela entidade de lotação do servidor, em conjunto com a Secretaria da Administração, o Programa de Formação e Aperfeiçoamento Continuado para o desenvolvimento da carreira.

### **CAPÍTULO III DOS VENCIMENTOS E VANTAGENS**

**Art. 4º** - Os vencimentos dos ocupantes do cargo de Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais são os constantes do Anexo I desta Lei.

**Art. 5º** - Fica instituída a Gratificação da Atividade de Pesquisa Aplicada – GPA, privativa dos ocupantes do cargo de Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais, que será calculada sobre o vencimento básico do cargo nos seguintes percentuais:

I - 100% (cem por cento) para as Classes 1 a 6;

II - 125% (cento e vinte e cinco por cento) para as Classes 7 a 12.

**§ 1º** - A gratificação será concedida exclusivamente aos servidores em exercício na SEI e será paga conjuntamente com os vencimentos e demais vantagens do cargo e não servirá de base para cálculo de qualquer outra vantagem, integrando a remuneração apenas para os efeitos de cálculo das seguintes parcelas:

I - remuneração de férias;

II - abono pecuniário resultante da conversão de parte das férias;

III - gratificação natalina.

**§ 2º** - A Gratificação de que trata este artigo é incompatível com as seguintes vantagens:

I - Gratificação pelo Exercício Funcional em Regime Integral e Dedicção Exclusiva - RTI;

II - Gratificação por Condições Especiais de Trabalho - CET;

III - Gratificação por Serviços Extraordinários;

IV - Gratificação por Competência - GPC.

**§ 3º** - O servidor investido em cargo em comissão ou função de confiança na SEI, poderá optar, enquanto perdurar a investidura, entre a gratificação privativa da carreira de Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais e a gratificação de CET ou de RTI, atribuídas em

decorrência da comissão ou função de confiança, observando o disposto no art. 78 da Lei nº 6.677, de 26 de setembro de 1994.

**§ 4º** - O servidor integrante da carreira de Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais terá assegurado o direito à percepção da Gratificação nas seguintes hipóteses de afastamento, a ser paga no mesmo valor percebido no mês anterior ao do afastamento:

I - licença prêmio, desde que a vantagem esteja sendo percebida ininterruptamente há mais de seis meses;

II - exercício de mandato eletivo em diretoria de entidade sindical representativa da categoria dos servidores públicos do Estado;

III - nas demais hipóteses previstas nos artigos 113 e 118, incisos III, VII e XI, alíneas “a”, “b”, “c” e “e”, da Lei nº 6.677, de 26 de setembro de 1994.

**Art. 6º** - É atribuída aos integrantes da carreira de Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais a Gratificação de Incentivo à Pós-Graduação, pela titulação de Mestre ou Doutor, na área de atuação e especificidade da função, conforme Anexo III desta Lei, nos seguintes percentuais:

I - 20% (vinte por cento) pela apresentação do título de Mestre, devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação;

II - 25% (vinte e cinco por cento) pela apresentação do título de Doutor, devidamente reconhecido pelo Ministério da Educação.

**§ 1º** - É vedada a percepção cumulativa dos percentuais previstos nos incisos I e II do *caput* deste artigo.

**§ 2º** - É permitida a revisão do percentual previsto para o inciso II deste artigo, desde que apresentado o respectivo título.

**§ 3º** - A gratificação somente será paga quando o servidor estiver no desempenho efetivo do cargo.

#### **CAPÍTULO IV DAS DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS**

**Art. 7º** - As despesas decorrentes da aplicação desta Lei correrão à conta dos recursos constantes do Orçamento do exercício, ficando o Poder Executivo autorizado a promover as alterações que se fizerem necessárias.

**Art. 8º** - Esta Lei entrará em vigor a partir da data de sua publicação.

**Art. 9º** - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO DO GOVERNO DO ESTADO DA BAHIA, em 02 de fevereiro de 2009.

JAQUES WAGNER

Governador



Eva Maria Cella Dal Chiavon  
Secretária da Casa Civil

Ronald de Arantes Lobato  
Secretário do Planejamento

Manoel Vitório da Silva Filho  
Secretário da Administração

## ANEXO I

### TABELA DE VENCIMENTOS

Cargo	Classe	Vencimento (R\$)
Especialista em Produção de Informações Econômicas, Sociais e Geoambientais.	1	1.730,00
	2	1.870,00
	3	2.020,00
	4	2.180,00
	5	2.355,00
	6	2.544,00
	7	2.750,00
	8	2.970,00
	9	3.210,00
	10	3.460,00
	11	3.735,00
	12	4.030,00

## ANEXO II

TABELA DE DESENVOLVIMENTO NA CARREIRA

<b>Classe</b>	<b>Percentual sobre o total de servidores ocupantes da classe anterior</b>
2	85%
3	80%
4	75%
5	70%
6	65%
7	65%
8	60%
9	60%
10	55%
11	55%
12	50%

OBS: O resultado da aplicação do percentual deve ser arredondado para o número inteiro imediatamente superior

## ANEXO III

**ÁREAS DE ATUAÇÃO E FORMAÇÃO DA CARREIRA DE ESPECIALISTA EM PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES ECONÔMICAS, SOCIAIS E GEOAMBIENTAIS**

<b>ÁREAS DE ATUAÇÃO</b>	<b>FORMAÇÕES</b>
<b>Estudos e Pesquisas Sócio-econômicas</b>	Demografia; Economia; Sociologia; Arquitetura; Urbanismo; Geografia.
<b>Geoambientais</b>	Biologia; Geologia; Engenharia Sanitária e Ambiental; Geografia; Meteorologia; Engenharia Cartográfica; Engenharia de Agrimensura.

<b>Informações Estatísticas</b>	Economia; Matemática; Estatística.
<b>Documentação e Disseminação de Informações</b>	Ciência da Computação; Processamento de dados; Administração; Biblioteconomia; Comunicação Social; Sistemas de Informação.

**ANEXO C - RELATÓRIO DO DIMENSIONAMENTO DO QUADRO DE PESSOAL  
DA SEI**

**ANEXO D - QUADRO DE PRODUTOS E PARÂMETROS, POR  
COORDENAÇÃO**