

**AP**

**Revista  
Brasileira de  
Administração  
Política**

ISSN 2525-5495

volume 5 número 2 outubro de 2012

**REB**



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

**HUCITEC EDITORA**

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 5, 2 OUTUBRO DE 2012

ISSN 1983-8166

## SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**
- 5 Apresentação — 2012: um ano de comemorações**  
*Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes*
- 13 Incorporando outros conceitos à Administração Política: o que é isso que hoje chamamos de Ciência & Tecnologia?**  
*Renato Dagnino*
- 47 Economia, Política e Administração – um diálogo nem sempre lembrado**  
*Claudio Gurgel, Eduardo Piazzzi & Agatha Justen*
- 65 O que as crônicas de Machado de Assis nos contam sobre a Administração Política?**  
*Ariadne Scalfoni Rigo*
- 83 Crescimento, desenvolvimento e inovação na sociedade da informação e do conhecimento**  
*Fernando J. Reis de Oliveira*
- 107 Políticas públicas de construção e destruição de direitos e do patrimônio do trabalhador brasileiro: uma perspectiva histórica**  
*Ednaldo Soares*
- 121 A Modernização da Gestão e a Governança no Setor Público em Moçambique**  
*Albino Alves Simione*
- 143 Analisando o caráter inovador do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer: uma experiência da política pública de esporte e lazer do Recife**  
*Brunna Carvalho Almeida & Sílvio Luiz de Paula*
- 165 Estado, Sociedade Civil e Orçamento Participativo: limites, possibilidades e perspectivas para a emancipação Social**  
*Érico Rodrigo Mineiro Pereira & Amílcar Baiardi*
- 185 Administração Política do Estado da Bahia no campo social no período 2001/2011: atualizando sua compreensão a partir do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funccep)**  
*José Murilo Philigret Baptista*
- 221 Os conflitos nas organizações: a superficialidade dos tratamentos a partir de metáforas, deuses e narrativas**  
*Francisco Correia de Oliveira, Ruth Gonçalves Duarte & Cristiane Coelho Ramalho Barreto*
- 243 Societies in transformation**  
*Kenneth C. Soares*

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 5, 2 OUTUBRO DE 2012

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

EM PARCERIA COM A **HUCITEC EDITORA**

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

<lerereleer@huciteceditora.com.br>

## Diretores

Reginaldo Souza Santos

Fábio Guedes Gomes

## Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, EAUFBFA

Amílcar Baiardi, UFRB

Carlos Pedrosa Júnior, UFPB

Daniel Andrade Caribé, EAUFBFA

Deborah Moraes Zouain, Ebape/FGV

Eduardo Fausto Barreto, EAUFBFA

Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFBFA

Fábio Guedes Gomes, Ufal

Fernando Cardoso Pedrão, Unifacs

Fernando Guilherme Tenório, Ebape/FGV

Fernando Ribeiro Mendes, Iseg/UTL/PT

Flávio George Aderaldo, Hucitec

Francisco Correia de Oliveira, Unifor/CE

Francisco César Pinto da Fonseca, FGV/SP

Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFBFA

Francisco Vidal, EAUFBFA

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFBFA

José Bezerra de Araújo, UFCG

José Carlos de Souza Braga, Unicamp

José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL

Luiz Marques de Andrade Filho, FEA/UFBA

Maria da Graça Pitiá Barreto, EAUFBFA

Maurício Roque Serva de Oliveira, UFSC

Paulo Balanco, Economia/UFBA

Paulo Emílio Matos Martins, Ebape/FGV

Paulo Guedes, UFBA

Pedro Lincoln, UFPE

Reginaldo Souza Santos, EAUFBFA

Renato Peixoto Dagnino, Unicamp

Sílvio Vanderlei Araújo, EAUFBFA

Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFBFA

Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA

Wilson Cano, Unicamp

## Edição

Editoração e produção gráfica: Hucitec Editora

Coordenação editorial: Mariana Nada

Assessoria editorial: Mariangela Giannella

Assessoria técnica: Débora Faustina

Projeto de capa: Alana Gonçalves de Carvalho, EDUFBA

Revisora: Jacqueline Andrade da Silva

Impressão e Acabamento: Fast Design

## Realização

Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia

Av. Reitor Miguel Calmon, s.n. – Vale do Canela

40.110-903 Salvador, Bahia, Brasil

www.adm.ufba.br / necadm@ufba.br

## Apoio

FEA (Fundação Escola de Administração)

Revista Brasileira de Administração Política / Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

Vol.1, n.1 (out. 2008)- . - \_Salvador : EAUFBFA, 2008 - .

v.

Semestral

ISSN 1983-8166

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

CDD 350

# A QUE SE PROPÕEA

## REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

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

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

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

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

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



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

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

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

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

*Os Editores*

# **Apresentação**

## **2012: UM ANO DE COMEMORAÇÕES**

REGINALDO SOUZA SANTOS  
FÁBIO GUEDES GOMES

A **Rebap** encerrará o ano de 2012 celebrando realizações importantes e fazendo menção a alguns aniversários de personagens distintos de nossa história recente em campos diversos.

Primeiro, a Revista foi inserida no sistema de avaliação QUALIS da Capes e classificada como B4 na área de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, bem como na área de Planejamento Urbano e Regional/Demografia; geralmente, em várias outras áreas das ciências, os periódicos científicos iniciam na categoria C. Então, consideramos essa avaliação muito positiva e temos a certeza de que, nas próximas reclassificações, avançaremos para estratos mais elevados.

Conseguimos chegar ao nono número da publicação com regularidade e excelente procura por autores e acadêmicos de várias partes do Brasil e, também, do exterior, que submetem seus artigos e trabalhos de qualidade muito acima da média e conteúdos, substancialmente relevantes para o desenvolvimento do debate proposto em nossa filosofia. Aqueles não acostumados com a labuta editorial podem achar desimportante esse aspecto, mas quem conduz um periódico novo e que traz consigo uma concepção inovadora e, essencialmente, crítica sabe dos obstáculos e desafios que se impõem a uma tarefa dessa envergadura. Auscultamos em vários lugares que passamos elogios em relação à abertura que a Revista proporciona para trabalhos que seriam impublicáveis em outros periódicos. Em hipótese alguma isso se refere à qualidade dos textos produzidos, mas em razão, muitas vezes, da estreiteza das linhas editoriais e, simplesmente, por não se enquadrarem no *mainstream* científico.

Outro aspecto bastante marcante que merece ser celebrado foi o III Encontro Nacional de Administração Política, realizado na cidade de

Campina Grande (PB), a Rainha da Borborema. Nele, percebemos o quanto tem crescido o movimento e o engajamento de estudantes, professores e instituições na discussão do papel da administração política nos rumos do desenvolvimento brasileiro. Ficou ainda mais evidenciada a participação ativa dos jovens estudantes — fundamental para os avanços e prosperidade da administração política como campo de conhecimento, pois tem propiciado a elevação do debate em outras áreas, nas quais a crítica social, política e econômica tem sido medíocre ou encerrada dentro dos muros da própria metodologia epistemológica. O grande Encontro contou com uma primorosa organização levada a cabo pela UEPB e seu curso de Administração, representado pelo professor e tutor do PET-Administração, também coordenador local do evento, Geraldo Medeiros Júnior, que com a equipe da EAUFB, brilharam no aspecto eficiência.

Escapando um pouco, não poderíamos deixar de celebrar, também, que, no campo da música popular brasileira, 2012 foi um ano muito especial, pois grandes artistas e músicos alcançaram o septuagenário aniversário. Foi um ano de comemorações para Gilberto Gil (lembrando que este é ex-aluno desta Escola de Administração), Paulinho da Viola, Caetano Veloso, Milton Nascimento e Nei Lopes. Cantores, compositores e intérpretes que tão bem representam gerações e não se furtaram à práxis política em suas canções, letras e eventos para denunciarem os abusos políticos e as desigualdades econômicas e raciais neste país. Na área jornalística, um time de primeira qualidade comemorou oito décadas e alguns anos a mais de vida como Alberto Dines, Adísia Sá, Cláudio Carsughi, Carlos Heitor Cony, Ethevaldo Siqueira, Orlando Duarte, Salomão Éspere, Léo Batista e o incomparável Cid Moreira.

Entretanto, nesta apresentação, gostaríamos de tecer uma homenagem a uma mulher que soube tão bem interpretar os problemas da sociedade e economia brasileiras, como também destilar as mais ácidas críticas, sobretudo nos momentos em que a opinião mais balizada encontrava-se torpedada pelo calor dos fatos e dos acontecimentos. Completou oitenta e dois anos, em 2012, Maria da Conceição Tavares, a pensadora e economista portuguesa que adotou o Brasil como sua pátria-mãe. Foram lançados alguns textos e livros homenageando a obra de Tavares.<sup>1</sup> Para não sermos

---

<sup>1</sup> Ver, especialmente, Luiz Carlos Delorme Prado (org.). *Desenvolvimento e crise: ensaios em comemoração aos 80 anos de Maria da Conceição Tavares*. Rio de Janeiro: Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2012.



repetitivos, pois a sua obra além de ser bastante conhecida foi bem explorada por vários autores que lhe renderam congratulações, gostaríamos de destacar, apenas, um aspecto de sua produção intelectual e crítica que tem bastante relação com a administração política.

Começaríamos mencionando uma questão importante de uma grande fonte inspiradora para Tavares. Celso Furtado, em seu livro *Transformação e crise na economia mundial* (Paz e Terra, 1987), reuniu uma série de ensaios produzidos quando lecionava em universidades europeias e norte-americanas, nos idos dos anos 1970 e início da década seguinte. A preocupação do autor nesses textos foi analisar o quadro geral de mudanças nas relações econômicas e financeiras internacionais, o qual estava observando, desde o final da Segunda Guerra Mundial, a preeminência mundial da economia norte-americana e suas organizações produtivas transnacionais. Nesse sentido, ele vaticina que “essas relações se apresentam como um sistema de decisões que modula o comportamento dos sistemas nacionais de produção, determinando a configuração destes” (1987, p. 9; grifo nosso). Ora, o que Furtado contemplava era, justamente, o início de um sistema internacional administrado a partir do centro hegemônico em ascensão; ele objetivou entender como esse processo se desenvolvia, quais eram os principais atores do novo modelo de administração política internacional, e como, e a partir de onde, se operava.

Como a literatura internacional já discutiu *ad nauseam*, entre as décadas de 1960 e 1970 a economia mundial enfrentou sérios problemas, que colocaram em questão o sistema de produção e a ordem econômica internacional. A primeira crise do petróleo e o fim do sistema de Bretton Woods marcaram o fim da tentativa de regulação da economia capitalista ocidental e de controle sobre as principais fontes energéticas por parte dos países do centro. Principalmente, na década de 1970, observou-se que a economia capitalista encontrava-se em processo de profunda transição e que o ritmo de acumulação interrompia-se, exigindo mudanças estruturais e institucionais. As formas de produção vinham sendo superadas pelas novas tecnologias que emergiam, decorrentes, principalmente, do esforço de guerra no bojo do conflito entre EUA e URSS; nesse contexto, novas relações de produção adequadas às mudanças estruturais em curso impunham-se com maior intensidade. Esses acontecimentos também apelavam por reformas no plano das instituições do capitalismo de final de século. E elas foram sendo realizadas, a ferro e a fogo, retirando e suprimindo direitos sociais

trabalhistas, ao mesmo tempo em que criava as possibilidades de renascimento das novas classes sociais que viriam “dar as cartas” no capitalismo global até os dias atuais — como, por exemplo, as elites do sistema financeiro-bancário e do complexo militar-industrial.<sup>2</sup>

Mas, foi no interior do Estado nacional que algumas das principais mudanças e reformas foram realizadas. Nesse sentido, os Estados Unidos assumiram um papel protagonista, pois essa hegemonia surgida no Pós-Guerra estava em franco declínio, nos anos 1960-70, e era preciso retomar as “rédeas”, reorganizando o sistema econômico nacional, retomando o poder cêntrico internacional e os controles sobre a oferta do dinheiro mundial, do desenvolvimento tecnológico e da produção e comercialização de artefatos bélicos. Ou seja, administrar, novamente, os rumos do capitalismo internacional sobre novas bases tecnológicas e abrir espaço mundial para o exercício do poder das classes sociais que se reforçaram nesse contexto, eis a grande tarefa do Estado norte-americano.

A interpretação de Celso Furtado naquele livro conseguiu dar as pistas iniciais, observando que a economia e o poder norte-americano não eram comuns na história. Ele explorou, com vigor, o argumento de que as transnacionais representavam, no exterior, o braço estratégico de exercício do poder. Entretanto, cabe a Maria da Conceição Tavares, seguindo os passos de seu mestre, fazer uma leitura mais que original dos principais passos dos Estados Unidos à retomada de seu poderio e seu retorno à administração política das relações econômicas e financeiras internacionais. Num texto seminal, publicado, originalmente, no ano de 1985, em duas prestigiosas revistas,<sup>3</sup> Tavares revelava “a retomada da hegemonia norte-americana” (título original) e como se apresentava essa estratégia. Dizia a autora, à época: “O fulcro do problema não reside sequer no maior poder econômico e militar da potência dominante, mas sim na sua *capacidade de enquadramento* econômico, financeiro e político-ideológico de seus parceiros e adversários” (p.28; grifo nosso).

---

<sup>2</sup> Sobretudo a partir do governo Ronald Reagan.

<sup>3</sup> *Revista de Economia Política*, 18, vol. 5, n.º 2, abril-junho, 1985; *Revista de La Cepal*, n.º 26, agosto, 1985. Em 1997, a atualidade do texto e sua importância ainda influenciavam tanto a discussão, que foi publicada uma versão revisada pela autora em Maria da Conceição Tavares & José Luís Fiori (orgs.). *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Rio de Janeiro: Vozes, 1997. Essa coletânea, a nosso olhar, marca o início de uma profícua produção intelectual no Brasil na área da economia política internacional que irá fazer uma crítica à versão anglo-saxônica de raízes conservadoras dentro da produção científica das relações internacionais.

Tomando emprestado o termo “diplomacia do dólar”, cunhado, originalmente, pelo presidente republicano estadunidense William Taft (1909-1913),<sup>4</sup> Maria da Conceição Tavares argumenta que a decisão do FED americano em elevar as taxas de juros, em 1979, redefiniu os rumos da economia mundial e trouxe a moeda americana para o centro do sistema de pagamentos internacional, depois de longos anos de desvalorização e descontrole absoluto de sua emissão e intermediação. Esse processo foi acompanhado por uma reforma profunda do sistema financeiro norte-americano, possibilitando, logo adiante, Wall Street tornar-se, novamente, o coração do sistema financeiro internacional por onde circula boa parte da riqueza global. Esse processo resolveu, pelo menos em boa parte, as necessidades circunstanciais de financiamento da economia do país (desequilíbrios fiscais e externos) e possibilitou que a sua estrutura produtiva pudesse reerguer-se tecnologicamente; principalmente, as indústrias bélicas, automotivas e de bens intermediários, colocando, novamente, o país nos trilhos como locomotiva econômica, militar e política mundial, redefinindo um novo esquema centro-periferia.<sup>5</sup>

Qual, então, o mérito de Maria da Conceição Tavares? No momento em que a crítica especializada, inclusive a internacional, acreditava que a economia norte-americana estava numa encruzilhada definitiva e que seu poder internacional encontrava-se extremamente abalado em razão de seu elevado nível de endividamento, interno e externo, portanto, uma hegemonia desacreditada e prestes a perder o “trono”, a autora argumentava completamente o contrário. É a colossal dívida dos EUA, junto com seu poderio militar e a capacidade de exercício do poder de seu Estado, responsáveis, em última instância, pela imposição de um novo modelo de administração política para o capitalismo mundial. E o que ficou comumente conhecido como modelo foi o neoliberalismo, tão responsável, até aqui, pelo desastre

---

<sup>4</sup> O termo caracterizava a política externa dos EUA à época com a expansão de empréstimos do país como forma de subordinar rivais, contando, para isso, com a combinação dos interesses de Estado e dos banqueiros de Wall Street. Sobre o assunto, conferir Pedro Paulo Zahluth Bastos. Da diplomacia do dólar à boa vizinhança: continuidades e diferenças na política dos EUA para a América Latina (1898-1933). *Anais do 39.º Anpec*, Foz de Iguaçu, 6-9 de dezembro de 2011. Disponível em <<http://anpec.org.br/encontro/2011/inscricao/arquivos/000-2dae55b294d498cb8c21ed531bc78608.pdf>>.

<sup>5</sup> Sem contar que esse movimento contribuiu para assolar as pretensões da antiga União Soviética em concorrer com os EUA. De imediato, o mercado mundial de dinheiro, farto e barato, desapareceu e a experiência de socialismo ficou, completamente, alijada de qualquer possibilidade de se financiar e fazer o *upgrade* necessário em sua estrutura produtiva para voltar a concorrer com a norte-americana.

que está acontecendo com a Europa e o abalo causado, recentemente, à própria sociedade norte-americana.

Então, cabe a Maria da Conceição Tavares um mérito importante na explicação sobre o que acontecia no plano internacional naquele momento, enquanto as cortinas de fumaça ainda estavam muito negras. Com a entrada da China mais recentemente no cenário global, com todas as suas idiossincrasias, necessitamos, novamente, de análises apuradas e desmistificadoras ao mesmo nível daquelas que produziu nossa intelectual e acadêmica luso-brasileira. Parabéns, Maria, pelos seus oitenta e dois anos!

Esta edição da Revista traz dez trabalhos inéditos. O primeiro, intitulado “Incorporando outros conceitos à Administração Política: o que é isso que hoje chamamos de Ciência & Tecnologia?”, do professor Renato Dagnino, objetiva justamente responder ao subtítulo do trabalho numa perspectiva histórica, analisando como a ciência se desenrola no processo de desenvolvimento capitalista e vai sendo apropriada pelo próprio modo de produção. Partindo dessa premissa, o autor questiona se a ciência da administração realmente pode alcançar um *status* de neutralidade justamente dentro de um sistema econômico que molda a própria tecnociência em geral.

Em seguida, o texto “Economia, Política e Administração: um diálogo nem sempre lembrado”, dos autores Cláudio Gurgel, Eduardo Piazzini e Agatha Justen, analisa que o desenvolvimento teórico no campo da administração tem forte influência das mudanças no contexto histórico, principalmente em aspectos econômicos e políticos. Quase sempre essas mudanças são ignoradas pela literatura, e isso acaba influenciando, fortemente, na formação dos profissionais da administração.

O terceiro trabalho publicado, com o título “O que as crônicas nos contam sobre a Administração Política?”, escrito por Ariádne Scalfoni Rigo, traz uma interessante observação sobre a contribuição de Machado de Assis para a discussão da administração política brasileira, considerando que nosso maior representante da literatura nacional tinha uma astuta visão da política, das relações sociais e da construção da identidade nacional.

Por sua vez, em “Crescimento, Desenvolvimento e Inovação na Sociedade da Informação e do Conhecimento”, Fernando J. Reis de Oliveira discute os recentes avanços alcançados na economia e sociedade brasileiras, à luz de alguns questionamentos que reforçam a crítica de que ainda estamos muito distantes da solução de nossas desigualdades sociais e ainda

persiste um descolamento abissal nas relações entre Estado e sociedade; principalmente, no tocante a algumas garantias constitucionais básicas em plena época da sociedade da informação e conhecimento.

O sexto trabalho exposto, de autoria de Ednaldo Soares, que traz o título “Políticas Públicas de Construção e Destruição de Direitos e do Patrimônio do Trabalhador Brasileiro: uma perspectiva histórica”, explora o contexto histórico do desenvolvimento de políticas públicas que tiveram rebatimentos, positivos e negativos, sobre a classe trabalhadora brasileira e em sua formação.

“A Modernização da Gestão e a Governança no Setor Público em Moçambique”, escrito por Albino Alves Simione, dispõe-se a apresentar uma discussão teórica a propósito das transformações do modelo tradicional de administração pública, fundamentadas nas críticas à sua inflexibilidade e ineficácia, formuladas a partir do surgimento das concepções promovidas pelo movimento da Nova Gestão Pública. Analisando o caso de Moçambique, conclui que a adoção de práticas de Governança Interativa mostra-se como o principal desafio para a administração pública, tendo em vista a institucionalização de formas de gestão que melhorem os processos de tomada de decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

Brunna Carvalho Almeida e Sílvia Luiz de Paula, no texto “Analisando o Caráter Inovador do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer: uma experiência da política pública de esporte e lazer de Recife”, estudaram o caso de uma política governamental que alcançou resultados alvissareiros, sobretudo no campo da inovação, quando confrontados com a literatura trabalhada.

No trabalho “Estado, Sociedade Civil e Orçamento Participativo: limites, possibilidades e perspectivas para a emancipação Social”, Amílcar Baiardi e Érico Rodrigo Mineiro Pereira exploram as possibilidades e os limites do orçamento participativo como estratégia de ação coletiva visando à emancipação social na relação entre o Estado e a Sociedade Civil. Discutem importantes autores e chegam à conclusão de que a estrutura estatal brasileira impõe obstáculos elevados à plena e à efetiva participação social no processo; mas, não descartam a importância da estratégia para o exercício da cidadania e contribuição rumo a mudanças sociais.

José Murilo Philigret Baptista assina o trabalho “Administração Política do Estado da Bahia no campo social, no período 2001/2011: atualizando sua compreensão a partir do Fundo Estadual de Combate à Pobreza

(Funcep)", no qual faz uma reflexão de contextualização histórica e crítica da política de combate à pobreza em um dos territórios mais complexos da federação. O autor finaliza com uma longa consideração chamando atenção para os erros, limites e possibilidades de se reduzir a pobreza na Bahia no contexto de uma economia capitalista que combina desigualdade com acumulação de riquezas.

Na sequência, Francisco Correia de Oliveira, Ruth Gonçalves Duarte e Cristiane Coelho Ramalho Barreto trazem no trabalho "Os Conflitos nas Organizações: a superficialidade dos tratamentos a partir de metáforas, deuses e narrativas" a discussão atualizada sobre os conflitos organizacionais, analisando os pensamentos adversos da administração usando como recurso narrativo as representações metafóricas dos deuses e orixás.

Encerrando esta edição da **Rebap**, K. C. Soares, em "Societies in Transformation", explora sua vasta experiência internacional para fazer uma reflexão sobre as rápidas mudanças que acontecem na contemporaneidade e como elas rebatem nas organizações sociais e como estas reagem e interagem entre si.

Lembramos que o trem partiu de Campina Grande, fará uma breve parada em dezembro em Salvador, para realização do III Prêmio Monográfico João Ubaldo Ribeiro em Administração Política e aportará, em 2013, na aprazível cidade de Vitória da Conquista, Bahia, quando será realizado o IV Encontro Nacional de Administração Política. E, assim, percorremos as principais cidades do interior nordestino levando e apreendendo conhecimento de alto teor crítico sobre o nosso desenvolvimento brasileiro. Boa leitura!

# **INCORPORANDO OUTROS CONCEITOS À ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: O QUE É ISSO QUE HOJE CHAMAMOS DE CIÊNCIA & TECNOLOGIA?**

**RENATO DAGNINO\***

## **1. Introdução**

O objetivo deste trabalho, como seu título indica, é propor (o que envolve desconstruir e renovar) conceitos para a Administração Política que permitam cumprir com sua finalidade de politizar o ambiente da “Administração” e melhorar as políticas públicas.

Esperando poder contribuir com outros aspectos em outros trabalhos, começo tratando um tema que é central em minhas preocupações. E o faço de modo radical, desconstruindo alguns mitos que cercam o conceito de Ciência & Tecnologia, guiado pela pergunta-título — “o que é isso que hoje chamamos de Ciência & Tecnologia?”.

Para respondê-lhe, vou expandir e aprofundar algumas ideias desenvolvidas em trabalhos prévios. E vou argumentar que isso que hoje chamamos de C&T é “tão somente” um conhecimento produzido sob a égide do capital, com o objetivo de assegurar a sua reprodução. E que, por isso, esse conhecimento ou conjunto C&T, ou, ainda, o que passarei a chamar de tecnociência deveria vir sempre adjetivado pelo termo *capitalista*.

Uma dessas ideias é a convergência que ocorre entre a produção acadêmica (e também a prática política) de administradores e economistas sobre o tema. Ou, mais precisamente, a internalização, pelos primeiros, do instrumental analítico, das avaliações acerca do comportamento dos atores envolvidos com o desenvolvimento tecnocientífico e das tendências esperadas que têm sido propostas pelos últimos, conhecido como Economia da Inovação. Algo que se verificou em nosso país no bojo de um processo

---

\*Professor titular da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

mais generalizado, que ocorreu em âmbito internacional e que abarcou outros olhares sobre os aspectos normativos desse desenvolvimento, relacionados à política de C&T.

Não obstante a diferença entre as referências disciplinares, o fato de surgirem no interior de uma mesma visão da conjuntura internacional e, também, de uma mesma matriz ideológica que privilegia o mercado como ente regulador principal da relação entre a geração de conhecimento tecnocientífico e a empresa, levou a uma significativa convergência das perspectivas desses dois tipos de profissionais.

A difusão da Economia da Inovação deu-se de um modo tão pervasivo, convincente e apelativo que o argumento que sustenta passou a ser o novo “senso comum” acerca daquela relação. Elemento indutor desse movimento é o fato de que, bem ao gosto enviesado dos administradores, ela adotou, como um dos seus embasamentos metodológicos, os estudos de caso de sucesso. Suas “lições” e “iluminações” fundamentam proposições que funcionam, ao mesmo tempo, como direções de pesquisa da realidade observada, como imagens de um futuro, tendencialmente, projetado pelos atores envolvidos em função do resultado esperado de suas ações, da idealização de processos que julgam ter ocorrido em outras latitudes e, também, como conclusões provisórias que orientam a formulação de recomendações de política. O que faz com que os âmbitos da pesquisa e do *policy making* entrelacem-se, sinalizando suas descobertas e diretivas, e gerando, por um lado, um processo de cooptação da comunidade de pesquisa e, por outro, maior direcionalidade e aplicabilidade dos resultados que se alcança.

A colocação do processo inovativo que ocorre na empresa e nas relações que se estabelecem entre ela e seu entorno como determinante da competitividade dos países, num momento em que a globalização neoliberal afirma-se com o único e virtuoso caminho possível para o desenvolvimento da humanidade, informa um novo senso comum. Conforma-se a partir dele um “pensamento único”, uma proposta normativa para o conjunto das políticas públicas de um Estado “gerencial” que se pretende moderno e eficaz. E, no seu âmbito, um conjunto de conceitos, relações, formas de entender e atuar sobre a realidade social — um marco analítico-conceitual e um conjunto metodológico-operacional — aparentemente abrangente, totalizador, universal e, acima de tudo, neutro.

Um movimento semelhante, que já vinha ocorrendo há mais tempo, acentua-se, não por acaso, nesse período, no âmbito da Administração.



Mesmo uma análise superficial do currículo dos cursos de Administração Pública, inclusive dos mais recentemente criados, permite evidenciar a adoção da ideia de existência de uma “Administração Geral” — entendida como neutra e capaz de atender tanto às empresas quanto ao Estado — como diretriz para a sua concepção. Em vários cursos, as disciplinas iniciais, denominadas Introdução à Administração, Teoria da Administração, etc., são de fato um conjunto de ideias, princípios, etc., que, embora derivados ou “destilados” da Administração de Empresas são apresentados como portadores de um conteúdo universal. É comum a existência de disciplinas com forte caráter empresarial, como Administração da Produção, Gestão da Qualidade, etc., e de disciplinas que buscam implementar a denominada “Nova Gestão Pública”, como as que tratam das parcerias público-privado, projetos com o Terceiro Setor, Responsabilidade Social Empresarial, etc. Nota-se, também, que disciplinas cujo nome alude a conteúdos próprios da gestão pública são ministradas mediante a utilização de bibliografia orientada para a administração de empresas que tende a dar aos alunos a falsa impressão de que os conceitos e relações nela tratados são aplicáveis ao ambiente público.

Uma das exceções mais interessantes no quadro aqui traçado é o movimento em torno do conceito de Administração Política liderado pelo professor Reginaldo Souza Santos da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, desde o final dos anos de 1990. Influenciou esse movimento a leitura das obras que são consideradas clássicos do campo da Administração a partir da perspectiva oferecida por economistas marxistas. Em que pese a radicalidade da crítica que se faz à ideia do que aqui denominamos Administração Geral por muitos dos autores que integram a coletânea organizada por esse professor (Souza, 2004), e pelo caráter seminal que o movimento pode vir a representar, num processo de renovação como o que aqui defendo, considero que ela está, ainda, marcada por uma visão de neutralidade da ciência que é hoje criticada, inclusive, na esfera das ciências consideradas duras (Dagnino, 2008).

Segundo essa visão, que, apesar de contrariar, até mesmo, a visão marxista convencional (para não falar da liberal), é, crescentemente, aceita, até mesmo as ciências duras seriam influenciadas de modo quase irreversível pelos valores e interesses predominantes no ambiente (e no próprio momento) em que ocorre a sua produção. De forma que, a menos que um processo de desconstrução e reconstrução (que naquele livro denomino

Adequação Sociotécnica) seja efetivado, o conhecimento tecnocientífico desenvolvido segundo a lógica da apropriação privada do excedente econômico não poderia ser utilizado em empreendimentos pautados por outra lógica, como a imposta pela propriedade coletiva dos meios de produção.

De fato, mesmo a visão contida na coletânea que me parece ser mais próxima da que apresento não consegue abandonar a ideia de que existiria um conteúdo capaz de ser aplicado, indistintamente, a organizações públicas e privadas. Tomo, como exemplo, o texto de um dos autores da coletânea (França Filho, 2004) onde ele enuncia sua preferência pelo subcampo dos Estudos Organizacionais (integrariam o conjunto outros dois subcampos: as Técnicas Gerenciais e as Áreas Funcionais) e considera, seriamente, a opção de que a Administração deva ser considerada como ideologia (e não como arte ou ciência), o que é sem dúvida uma postura promissora. Não obstante, ao orientar sua reflexão para a controvérsia acerca de qual deveria ser o objeto da Administração (a gestão ou a organização), e, talvez, angustiado em apresentar uma solução de compromisso capaz de, ainda que incrementalmente, debilitar o viés privado que apresentaria a Administração, o autor não penetra no espaço de politização que me parece conveniente para alcançar seu propósito.

É no campo que acabo de delimitar com essa última consideração que se situa este trabalho. Seu objetivo é, justamente, contribuir para estabelecer um diálogo entre essas duas abordagens críticas — da Administração Política e do que chamo aqui como Adequação Sociotécnica — que leve à concepção de uma síntese capaz de conformar um novo marco analítico-conceitual adequado para a construção de uma sociedade melhor.

A ideia de que para incorporar conceitos relacionados ao campo dos Estudos Sociais da C&T à Administração Política é conveniente começar por responder à pergunta-título do trabalho — o que é isso que hoje chamamos de Ciência & Tecnologia? — é a linha condutora de seu desenvolvimento.

A argumentação desenvolve-se mediante dois percursos até certo ponto independentes. O primeiro, de natureza histórica, focaliza o momento de constituição do modo de produção capitalista e o processo de co-organização através do qual se engendra a tecnociência capitalista. Ele está indicado na terceira seção.

O segundo percurso busca fundamentar o argumento com um viés analítico mediante a formulação de um conceito genérico de tecnociência que, ao ser particularizado para denotar o conhecimento produzido no

capitalismo, torna explícita a sua especificidade capitalista. Ele está indicado na quarta seção e, como tem sido objeto de outros trabalhos que tenho escrito, ocupa um espaço menor.

Antes de iniciar o leitor a esses dois percursos, pareceu-me conveniente justificar por que me dispus a tentar responder à pergunta que dá o título a este texto.

## **2. Justificativa**

Este texto é motivado por uma insatisfação acerca dos termos — *ciência* e *tecnologia* — que representam os objetos cognitivos com os quais venho trabalhando há várias décadas. Ao longo dessa trajetória, fui conjecturando várias objeções, algumas das quais já expressadas, notadamente em Dagnino (1978, 2008, 2009 e 2010a e 2010b).

Há muito tempo, como aluno da Escola de Engenharia, incomodava-me o conceito de tecnologia que me acompanhava: “a tecnologia é a aplicação da ciência (a «verdade que avança») para produzir mais, melhor, mais barato, e beneficiar a sociedade”.

A história que meus professores contavam para explicar esses dois conceitos era mais ou menos assim.

A Ciência avança sempre, inexoravelmente, desde que o Homem, intrinsecamente curioso, se encontrou com uma Natureza, infinitamente, bela. Alguns até romanceavam dizendo que a Ciência era a “filha” desse casamento e, por isso, era bela como a mãe e curiosa como o pai.

O Homem é que produz a Ciência buscando a verdade que está na natureza (que é perfeita e intrinsecamente verdadeira) apoiado no método. Ao fazê-lo, ele descobre a lógica imanente da natureza. A lógica da natureza é, também, a da Ciência, que dela se apropria e se conforma como algo igualmente bom e orientado à verdade e à perfeição. E, essa lógica é a que o Homem deve buscar aplicar para alcançar uma sociedade melhor.

Ademais, a Ciência, por ser verdadeira e boa, faz com que a Tecnologia, que resulta de sua aplicação, maximize a eficiência e possa assim servir melhor à sociedade. Afinal, o Homem era movido por uma “vontade natural” de diminuir o tempo de trabalho necessário para obter um produto, seja para dispor de mais tempo livre, seja para envolver-se com outros processos de trabalho.

Nossos professores diziam, também, que a sociedade, por razões externas ao mundo da Ciência e da Tecnologia, às vezes, a usa “para o mal”. . .

E a enorme eficiência da Tecnologia (naquela época vivíamos sob o espectro de uma guerra nuclear) pode causar o mal quando usada de modo “incorreto”, sem “Ética”, sem “Humanidade”. E, assim, para que a Ciência e a Tecnologia não fossem usadas “para o Mal”, nós, que estávamos aprendendo a dominá-las deveríamos nos guiar pela Ética. Da mesma forma que a Ciência deveria guiar-se pelo método, e a tecnologia pela eficiência, a sociedade deveria guiar-se pela ética.

Finalmente, diziam que, como o impacto da Ciência e da Tecnologia na sociedade é inevitável, esta deve adaptar-se às primeiras para aproveitar todo o seu potencial positivo. Mas, isso tudo me parecia irrealista, porque eu já estava descobrindo, lendo sobre História, que aquilo que se denomina tecnologia não é a aplicação do que se conhece como ciência. E que havia muitos exemplos de “partes” da Ciência que explicavam o funcionamento de uma máquina tinham aparecido bem depois da máquina mesma e da Tecnologia que tinha sido usada para construí-la.

E a história me parecia, também, mistificadora. Eu já estava descobrindo, lendo sobre o Marxismo, que o que se denomina tecnologia não estava levando a que se produzisse mais, melhor, mais barato, para beneficiar a sociedade. Eu já sabia que o capitalista, proprietário dos meios de produção, para se apropriar de uma parcela maior do valor da mercadoria que o trabalhador fabricava, tinha de reduzir o tempo de trabalho, socialmente, necessário para produzi-la. E era, para isso, para aumentar a mais-valia relativa e o seu lucro é que introduzia a Tecnologia. Parecia convincente a explicação que dava o Marxismo para o rápido desenvolvimento da tecnologia no capitalismo. Eu o estava presenciando e era razoável a ideia de que ele fosse o resultado do interesse dos empresários em elevar a produtividade do trabalho passível de ser apropriada por eles, em função da existência de um Estado que legalizava essa apropriação.

Mas, ao mesmo tempo, havia uma parte da história de que o Marxismo que eu aprendia não questionava. Era a do desenvolvimento, inexoravelmente, das forças produtivas que, depois de estarem durante algum tempo sintonizadas com as relações sociais de produção capitalistas, começavam a se chocar com elas e terminavam por gerar as condições para que a revolução “acendida” pela faísca da consciência da classe trabalhadora permitisse o passo ao socialismo.

É verdade que não me convencia a visão otimista dos meus professores — positivistas, “liberais” e conservadores — de que C&T eram os ícones

da modernidade e do progresso, que eram produzidas em busca da verdade e da eficiência e que submetidas ao controle externo e *a posteriori* da Ética, poderiam ser usadas para satisfazer infinitas necessidades da sociedade. Mas também não me convencia aquela outra, igualmente otimista, dos que me iniciavam no Marxismo. Eles esvaziavam o questionamento “tecnológico” que eu já fazia à maneira como nos ensinavam Engenharia subsumindo-o no plano estritamente político. A ideia de que C&T eram elementos centrais das forças produtivas que, apesar de estarem momentaneamente postas a serviço do capital, moldam e empurram inexoravelmente a sociedade mediante exigências de eficiência e progresso que elas próprias estabelecem. E que embora elas hoje oprimissem, amanhã, quando “apropriadas” pela classe trabalhadora, a liberariam e a conduziriam ao socialismo.

Mas essas questões ficaram ali. Seguiam me preocupando, mas ficaram como um pano de fundo enquanto eu passei a me dedicar, há três décadas, não a trabalhar “com” Ciência ou “com” e Tecnologia, mas “sobre” Ciência e Tecnologia. . .

Eu seguia rejeitando conceitos que não me convenciam e que me pareciam provir de outras manifestações de senso comum relacionadas à Tecnologia. Por isso, sigo não reconhecendo como válidas expressões como “alta tecnologia”, “tecnologia de ponta” ou “tecnologia baseada em conhecimento”. Simplesmente porque, talvez, ao contrário dos que aceitam essas expressões não consigo imaginar como seria uma tecnologia “baixa”, “rombuda” ou que não esteja baseada em conhecimento.

O mesmo ocorre em relação à distinção entre tecnologias “intensivas em trabalho” ou “em capital” ou à que propõe a ainda mais ingênua ou (ideologicamente) dissimulada separação entre tecnologia avançada e atrasada.

Tampouco concordo com a distinção entre “tecnologia empurrada pela ciência” e “puxada pela demanda”, ou classificações como, por exemplo, a que decorre da taxonomia de setores industriais baseadas em escala, em ciência, etc. proposta por Pavitt (1984). Também, não aceito a ideia de “transferência”, ou “difusão” de tecnologia, uma vez que cada vez que ocorre a aplicação de conhecimento (qualquer que seja sua natureza) para modificar um processo de trabalho se tem como resultado uma nova tecnociência.

A distinção que tenho proposto entre formas tecnológicas — *hardware*, *orgware* (modo de organização do processo de trabalho) e *software*

(modelos mentais criados para conceber e viabilizar as outras duas formas) — faz aumentar o ruído que, à semelhança da taxonomia dos animais da enciclopédia chinesa, envolve a babel conceitual da tecnociência.

Ingressando num terreno no passado bem trilhado pelos estudiosos latino-americanos, também não me parece útil para meu objetivo a distinção entre “tecnologia nacional”, “autóctone”, “endógena”, e “estrangeira”, “importada” ou “exógena”.

Mas, em relação à distinção entre Ciência e Tecnologia, algo também passou a me incomodar há cerca de uma década. Eu estava percebendo, cada vez mais claramente, que a Ciência e Tecnologia estavam se convertendo em objetos inseparáveis e que as atividades que as produziam haviam se tornado quase indistinguíveis. Era, cada vez mais, difícil saber se os que trabalhavam num laboratório de P&D de uma multinacional estavam fazendo Ciência ou se estavam desenvolvendo Tecnologia. E se o que faziam os pesquisadores na universidade dos países avançados era muito diferente. Eu percebia que a imagem da Ciência de meus colegas das ciências duras possuíam, de uma atividade de indivíduos isolados que procuram a verdade sem outros interesses que os cognitivos, não se coadunava com a realidade que eu estava presenciando.

O que eu via era uma tecnociência que estava sendo motorizada pelas grandes potências, lutando pela hegemonia mundial e pelas e suas gigantes multinacionais que “fabricavam” o consumismo exacerbado e promoviam o obsolescência planejado. E foi problema isso, que comecei a usar o conceito de tecnociência.

A ideia de tecnociência da qual vou tratar aqui é um “animal” (refiro-me aqui à pouco útil, mas, por isso mesmo, muito interessante, classificação dos animais que Borges (1999) disse ter encontrado numa antiga enciclopédia chinesa) que não pode ser associada a nenhuma das taxonomias ou que não se enquadra em nenhum dos tipos que essas classificações incommensuráveis propõem. Mas o propósito é que o conceito de tecnociência que vou desenvolver deve ser tal que permita seu enquadramento em qualquer uma delas sem que isso implique a perda de suas características.

O conceito de tecnociência parte de uma ideia simples, que reconhece — de modo pragmático e ideologicamente orientado — a intencionalidade política das ações humanas. De acordo com ela, a tecnociência capitalista é a que visa à reprodução do capital. E é por isso que ela passa por cima ou cruza ortogonalmente, transcendendo, as classificações usuais que aponte

acima. O que quer dizer que ela pode ser classificada pelos que preferem as taxonomias citadas como “pertencendo” a qualquer um dos tipos que elas propõem como excludentes.

Finalmente, para terminar esta justificativa em forma de um *racconto* de minha relação com a C&T chego aos dias atuais.

Preocupa-me a constatação da fragilidade analítico-conceitual com que se tem abordado a questão do desenvolvimento de tecnologias alternativas à tecnologia convencional (produzida pela e para a empresa privada) e adequadas ao que se tem denominado, em nosso meio, empreendimentos solidários. Ela é uma das dificuldades que temos enfrentado, aqueles que, de uma perspectiva acadêmica, nos alinhamos com os movimentos sociais que buscam a inclusão social para tratar esse tema. Essa dificuldade não tem permitido a concepção de um conjunto de indicações de caráter sociotécnico alternativo ao, atualmente, hegemônico capaz de viabilizar esse objetivo. E que, em consequência, não se disponha de uma “planilha de cálculo” capaz de orientar as ações de desenvolvimento tecnocientífico dos atores envolvidos com esses empreendimentos: gestores das políticas sociais e de Ciência e Tecnologia (C&T), professores e alunos que atuam nas incubadoras de cooperativas, técnicos de institutos de pesquisa, trabalhadores, etc.

A isso, também, se deve a elaboração deste texto.

### **3. O percurso histórico**

Os processos que conformam a tecnociência capitalista são descritos em seguida, a partir de idealizações sobre como se teriam desenvolvido as trajetórias históricas que são esquematizadas segundo uma perspectiva marxista. A apresentação que se faz a seguir, neste caso do processo de transição de uma economia não capitalista (ou feudal, segundo a visão mais aceita) para a capitalista, é uma sistematização — nada original, breve, grosseira, e enviesada pelo propósito deste trabalho — de fragmentos do que sobre ele pode ser entendido a partir dessa perspectiva.

Em paralelo à “acumulação originária” que levou à concentração da posse da terra e ao surgimento de uma classe social, cuja sobrevivência dependia da venda de sua força de trabalho para a classe proprietária dos meios de produção, ocorreu a concentração do conhecimento produtivo antes difundido na população.

A sociedade capitalista diferencia-se de regimes de produção anteriores no sentido em que se baseia na convivência conflituosa de proprietários

dos meios de produção, de um lado, e vendedores de força de trabalho, do outro. É uma sociedade pautada na reprodução — todos os dias, de forma naturalizada — de uma relação social de produção antagônica e desigual entre compradores de força de trabalho e os que a vendem. E que o fazem por terem seu acesso aos meios de produção, que lhes permitiriam auferir a totalidade do valor do trabalho que incorporam às mercadorias que produzem, vedado pelo contrato social — capitalista — vigente. Nessa sociedade que se constitui no noroeste do mundo, o propósito de garantir, naturalizar e “pacificar” essa situação de exploração, engendra um terceiro ator, o Estado capitalista, que tem como objetivo primordial a reprodução dessa relação social de produção. O mais das vezes, é evidente, em benefício da classe dominante: os proprietários dos meios de produção que se beneficiam dessa situação.

Essa sociedade caracteriza-se, também e cada vez mais, por uma tendência à propriedade privada do conhecimento. Se analisarmos a transição do feudalismo para o capitalismo, é possível observar como neste período da história ocorre uma crescente apropriação privada da terra, dos meios de produção e do excedente econômico e, também, uma, cada vez maior, apropriação privada do conhecimento.

O capitalismo traz consigo a possibilidade de que o trabalhador direto, que já não sofre violência física no ambiente da produção (pelo menos como ocorria nos regimes escravocratas), adquira a consciência de que a forma como produz já não pode ser controlada por ele. Isso se dá quando ele percebe que, ainda que não sofra coerção física, existe um controle a ele externo. Uma perspectiva analítica, ainda que não necessariamente histórica, permite-nos imaginar que, no longo período que medeia a transição do feudalismo para o capitalismo, uma pessoa — o capitalista — passou a ser responsável pela segmentação e hierarquização do processo de trabalho que os antecessores do trabalhador direto, individual ou coletivamente, controlavam, desde a fase de concepção do produto ou processo até a de determinação do destino do que era produzido. Essa subordinação ir-se-á cada vez materializando em máquinas e normas de produção.

Essa possibilidade que traz o capitalismo só se materializou pouco a pouco. Enquanto a forma de produzir típica do feudalismo era marcada pela intermediação de uma relação de poder coercitivo que se manifestava como tal no ambiente da produção, a correspondente ao capitalismo era baseada na contratação de um trabalhador que era, como enfatiza Marx,



duplamente livre. Livre dos meios de produção que não mais lhe pertenciam e livre para vender sua força de trabalho para quem quisesse.

Durante certo tempo, essa forma (capitalista) de controlar o trabalho do produtor direto era uma alternativa (nova) às então existentes. Não, apenas, à que provinha do feudalismo, mas também às que hoje chamaríamos autogestionárias (associativas, solidárias ou cooperativas). Ela só pôde se impor mediante uma coerção que não se manifestava, como ocorria em momentos históricos anteriores, no ambiente da produção. Ela se situava no contexto externo a esse ambiente.

O processo, tipicamente, capitalista que implicou a expropriação do conhecimento do trabalhador individual pode ser ilustrado pensando nos ofícios que, passados de geração em geração, ao longo do tempo haviam dado origem aos sobrenomes das famílias. Do Schumacher, cujos avôs ou bisavôs sabiam fazer um sapato desde a concepção do *design* até a última costura, ou do Smith cuja família de ferreiros desde há muito trabalhava com o metal, ou do Taylor que fazia roupas. Essas pessoas que conheciam esses ofícios, que até então lhes permitia seguir subsistindo em uma economia ainda não monetizada e assalariada, veem-se privadas desse saber.

O desenvolvimento do capitalismo faz com que esse conhecimento, que era propriedade do indivíduo ou de coletivos de produtores diretos, passe, pouco a pouco, a ser codificado, sistematizado e privatizado. O neto do sapateiro, ainda que possua o sobrenome Schumacher, já não sabe fazer sapatos. Ele foi convertido num operário "especializado" e mais "eficiente" (para o dono dos meios de produção, é claro) que só sabe furar o couro, que alguém cortou, para que outro alguém costure. E que, depois da introdução da maquinaria possibilitada pela segmentação do trabalho, irá operar a furadeira, primeiro a vapor e depois elétrica, que, junto com muitas outras máquinas encadeadas, dará a impressão de que são elas, e não os trabalhadores, as responsáveis pela geração do valor incorporado às mercadorias.

A expropriação do conhecimento do trabalhador direto, que abrangia sem distinção desde a concepção do produto (o que passou a chamar-se trabalho intelectual) até a produção de todos os seus detalhes (trabalho manual), foi possibilitada pela segmentação e hierarquização do processo de trabalho que permitiu sujeitá-lo ao controle capitalista e incrementar o ritmo do trabalho (extrair mais-valia relativa).

É possível argumentar que a separação estrita, generalizada, sacramentada, e "sem retorno" entre trabalho intelectual e manual tem muito a

ver com a sucessão, fabricada pelo capitalismo, de territórios, hoje separados ainda que fronteiriços, que vão da arte à ciência, passando pelo artesanato, pelo que se conhece como técnica e tecnologia.

Ao longo desse processo histórico, o capitalista que já era temido por concentrar a propriedade dos meios de produção passa a ser, decorridas várias gerações, respeitado: sem o “seu” saber, a produção e o salário do trabalhador não existiriam. Passa a ocorrer uma crescente naturalização da monopolização do conhecimento.

Também, parece ser possível argumentar que foi quando o sapato produzido como mercadoria — síntese de valor de uso e valor de troca — para um mercado que passava a exigir um couro mais macio, colorido, flexível, que tenha se iniciado a especialização do conhecimento. Estava “inaugurada” a indústria química. Agora, separada da de sapatos, ela iria desenvolver um conhecimento específico: a química dos couros. E, dado que isso deveria ser feito de forma econômica e confiável, “inventou-se” o laboratório. Ali se testava em pequena escala e em condições controladas, o que iria seguir um processo sistemático de *scaling up* que conduziria, evitando o alto custo associado à tentativa-e-erro, às inovações que se pretendia introduzir na produção.

A cada vez maior separação entre conhecimento “científico” e “tecnológico”, e sua segmentação interna, teria então ocorrido devido às demandas cognitivas associadas à produção. Elas contribuíram, também, para assegurar a hegemonia do capital, à medida que o aumento do volume de produção e do tamanho das plantas, motorizada pela propensão do capitalista para aumentar sua massa de lucro (ainda que mantendo a taxa de lucro constante) tornava-a, devido a questões de escala e de custo, cada vez menos acessível ao pequeno produtor; seja ele uma pequena empresa privada, seja um coletivo de produtores agrupado numa cooperativa.

O fato de os processos de geração de conhecimento estarem sujeitos desde o surgimento do capitalismo ao imperativo da maximização do lucro e da reprodução ampliada do capital, que exige, cada vez mais, a apropriação privada do conhecimento, faz com que suas características fiquem obscurecidas e naturalizadas. A exploração capitalista não aparece, ela não é visível e identificável, no processo de produção do conhecimento (capitalista); muito menos no conhecimento em si mesmo.

E, por isso, também não se explicita a possibilidade de que um outro conhecimento (não capitalista) possa existir. Assim, o conhecimento, sobre-

tudo o denominado científico, aquele que persegue incessantemente a “verdade”, passa a ser entendido como único e universal. Não importa o quão impregnado pelos interesses capitalistas e pelos valores eurocêntricos (o que, pelo menos no início do processo de expansão do capitalismo, não é muito diferente) esteja esse conhecimento científico.

No que respeita ao âmbito tecnológico, do qual se destaca, paulatinamente, o científico, ocupa o lugar da “verdade”, o mito da “eficiência”. E, no terceiro âmbito, o da produção, que, anteriormente, formava com os outros dois uma totalidade submetida à vontade (valores e interesses) dos produtores diretos; mas que agora é o que mais, explicitamente, concentra o interesse econômico do capitalista, surge um outro mito, o da “produtividade”. Associado ao anterior, a ponto de poder ser entendido como uma particularização, para o “recurso” força de trabalho, daquilo que, genericamente, vale para todos, ele se converte no critério e no padrão de eficiência da produção capitalista.

À medida que se expande o modo capitalista, também, generaliza-se (e, mais do que isso, impõe-se) a maneira de produzir capitalista. Aquela que subordina os interesses do produtor direto que antes possuía os meios de produção com que trabalhava (e que constituía a maioria da população) à busca do lucro do capitalista. Essa maneira de produzir transforma a relação que os homens tinham entre si e com a natureza. Certas “coisas”

— materiais e imateriais, naturais ou produzidas pelo Homem, relações sociais e as instituições que as legitimavam, etc. — passam a ser valorizadas, ao passo que outras perdem o valor que antes possuíam com respeito

à esfera da produção dos bens e serviços (que é a que concentra minha atenção) que satisfaziam as necessidades da sociedade. O exemplo mais

simples e conhecido, talvez, seja o de um minério que, embora sempre tenha existido na natureza, passa a ter valor econômico quando uma mudança tecnológica, provocada, é claro, por um interesse econômico, torna viável a sua extração. Outro, situado num plano bem distinto, é o da

docilidade ou lealdade de um empregado quando o patrão adota um sistema de organização da força de trabalho que traz internalizada a coerção.

Outro, ainda, mas no sentido inverso, é o que vem ocorrendo com o lixo doméstico que passa a ter valor econômico ou com os créditos de carbono.

O modo capitalista de produzir, num processo sutil, que tende a passar tão despercebido a ponto de parecer natural, inevitável, legítimo e racional, engendra, através de um processo de co-organização ou auto-organização,

o seu próprio critério de eficiência valorizando algumas “coisas” e desvalorizando outras.

Apesar de muito distinta, como era de se esperar, da eficiência que possuía o produtor direto não submetido à lógica do capital que passa a lhe obrigar a vender sua força de trabalho, ela também, se torna universal. Não há diferença, nesse sentido, em relação a tantos outros construtos epistemológicos, noções, ideias, etc. que vão se alterando à medida que transcorria aquele processo de co-organização.

Tem atuado de modo extremamente eficaz para legitimar esse conceito de eficiência que transforma em externalidades os custos associados ao uso da natureza com o propósito de viabilizar à acumulação capitalista a síntese cosmogônica judaico-cristã, que, para os efeitos da análise feita aqui, se confunde com a eurocêntrica, que o capitalismo engendrou. De fato, ao contrário de tantas outras, originadas no Velho e no Novo Mundo, que viam o Homem como um ser integrado na natureza, cujo bem-estar dependia de sua capacidade de com ela viver em comunhão, essa cosmogonia o entendia como um filho privilegiado de um deus que o havia criado a sua imagem e semelhança. E que, por isso, era superior a todos os outros seres animados e inanimados também criados por ele. E que, finalmente, estava “autorizado” a explorar a natureza para satisfazer suas necessidades e, mais do isso, seus desejos e caprichos.

Muitos filósofos, desde Platão, têm tentado mostrar que não somos como outros animais, que vivem explorando o mundo com o olfato, meio às cegas. Essa antiga crença que vem do platonismo e do cristianismo foi renovada pelo iluminismo quando sustentou que os humanos não pertencem ao mundo natural e que a humanidade poderia livrar-se dos limites que cercam todas as outras espécies animais. E, desde o seu surgimento como tal, a tecnociência tem sido usada para respaldar a ideia fantasiosa de que os humanos são diferentes de todos os outros animais e que possuem uma habilidade excepcional para entender o mundo (Gay, 2006, p. 72).

Ao contribuir para fortalecer o antropocentrismo, esse traço característico da nossa cultura, a tecnociência encoraja-nos a crer que somos diferentes (e superiores) de qualquer outro animal. De que podemos entender o mundo natural e, por isso, conquistar o direito de curvã-lo à nossa vontade.

Essa formulação, profundamente arraigada na cultura judaico-cristã, foi incorporada ao pensamento e à práxis socialistas. A ideia de que a natureza era o inimigo do homem porque o condenava à extinção e que o

único projeto humano de valor era uma luta titânica pela imortalidade apoiada na tecnociência era aceita por muitos dos intelectuais que moldaram o socialismo soviético. Consolida-se, no ao longo do processo de construção do socialismo soviético, a ideia de que o homem estava destinado a ter domínio sobre a natureza e que a tecnologia poderia emancipar a humanidade da própria Terra. E fica impregnado no sentido comum dos que, defendendo o ideal do socialismo, eram levados a aceitar o que se veiculava como correto na experiência do socialismo real, a ideia de que a humanidade era a espécie escolhida, destinada a conquistar a Terra e derrotar a mortalidade (Gay, 2006, p. 153).

No plano cognitivo, uma consequência dessa concepção, derivada da não problematização dos custos associados ao uso da natureza, foi a não necessidade de desenvolver conhecimentos científico-tecnológicos (parâmetros, relações, variáveis, modelos, algoritmos) capazes de possibilitar sua consideração no ambiente da produção de bens e serviços. Como é usual em processos de co-organização, também, neste caso, causa e efeito confundem-se. A inexistência de conhecimentos é consequência da não problematização e, ao mesmo tempo, causa da impossibilidade de, problematizando a questão dos custos associados ao uso da natureza para viabilizar a acumulação capitalista, evitar a degradação ambiental em curso.

Uma “leitura econômica” dessa concepção conduz à ideia de externalidade. Como para todos os efeitos práticos os custos associados ao uso da natureza eram inexistentes, irrelevantes ou imensuráveis, associá-los à ideia de externalidades era absolutamente normal e legítimo. Maximizar a produção em função dos recursos “escassos” ou custosos, segundo o critério capitalista, ainda que implicando um uso intensivo e predatório de outros, que para todos os efeitos não implicavam custos econômicos mensuráveis, era um comportamento tido como racional.

A eficiência capitalista, então, ao converter em externalidades aquilo que as sociedades anteriores entendiam e, por isso, valoravam como custos inerentes à produção, mas que deveriam ser controlados em benefício da manutenção do ecossistema que proporciona os recursos que ela emprega, leva inevitavelmente à degradação ambiental. Pode-se dizer, inclusive, que uma parte considerável da riqueza acumulada pelas classes proprietárias decorre da apropriação e uso intensivo e predatório de recursos naturais que ela realizou em detrimento da oportunidade de vida de outros seres vivos, humanos e não humanos.

No que respeita ao terceiro mito, aquele que incide, diretamente, no âmbito da produção, o da produtividade, é necessário salientar como ele agrava, particularizando, as consequências do anterior, da eficiência. De fato, se o mito da eficiência atinge o conjunto da população (e das gerações futuras), o da produtividade, por se referir a um “recurso” particular, a força de trabalho, afeta em particular a classe trabalhadora. Maximizar a produção em função do custo do trabalho vivo, um recurso de utilização incômoda, por poder reivindicar e reagir, é, também, um comportamento racional. Novamente, neste caso, não importa à lógica capitalista que o modo como se utiliza a força de trabalho ameace a reprodução do sistema em que esta está inserida e que possa implicar a sua degradação.

Vale aqui ressaltar duas particularidades, dramáticas, diga-se de passagem, do recurso força de trabalho. A primeira, é que sua degradação, por ser a contrapartida de um aumento do lucro capitalista, encontra-se, ideologicamente, “blindada” e não é percebida como tal; pelo contrário, ela é vista e justificada como uma condição do progresso econômico. Na verdade, usar a força de trabalho dessa maneira abusiva é um modo de, tornando abundante este recurso pela via da manutenção de um “exército industrial de reserva”, diminuir, ainda mais, o seu preço. Há que observar, nesse sentido, como a classe dominante e seus meios de comunicação têm logrado conscientizar a opinião pública em torno da degradação ambiental enquanto a degradação do recurso força de trabalho passa despercebida.

A segunda particularidade é que ao contrário do que ocorre em relação aos recursos naturais, o “ponto de ruptura” do recurso força de trabalho não é uma característica intrínseca e natural e sim ideológica, social e, politicamente, determinada. Em consequência, essa degradação pode chegar a níveis que, no caso dos recursos naturais, configurariam situações de não retorno ou colapso sistêmico.

Aproximando-se do final desta extensa digressão, é interessante fazer um contraponto ao que expressei acima a respeito da trajetória que teria seguido, ao longo do processo de transição do feudalismo para o capitalismo, a conformação da matriz tecnocientífica desse modo de produção mostrando uma perspectiva distinta da que informa os parágrafos anteriores. O conhecido ambientalista indiano, Claude Alvares (2000, p. 55), assim se expressa a respeito da tecnociência que chamo capitalista e que ele denomina “o projeto ideológico europeu, [. . .] conhecido como ciência moderna”:

Todo império é intolerante e gera violência. A arrogância da ciência com respeito à sua epistemologia levou-a a substituir, pelo seu próprio conhecimento, qualquer outra forma de saber alternativo, impondo à natureza processos novos e artificiais. Como era de se esperar, esse exercício gerou uma violência endêmica e permanente e muitos sofrimentos, à proporção que as percepções da ciência moderna se intrometeram abrupta e inadequadamente nos sistemas naturais. Assim, da mesma forma que, para abrir espaço para sua própria gente, os europeus mataram milhões de índios norte e sul-americanos e outras populações indígenas de outras regiões, e assim como sua medicina eliminou outros tipos de medicina, e suas sementes desalojaram outras sementes, assim também seu projeto ideológico, *conhecido como ciência moderna*, tentou ridicularizar e eliminar todas as outras formas de ver, de fazer e de possuir [grifo meu].

Ainda com o objetivo de ilustrar como a partir de uma perspectiva, também bastante distinta da que defendo, reproduzo a seguir o pensamento de John Gray (2006) em *Cachorros de palha*; um livro que desde a sua publicação em 2002 vem sendo considerado como uma síntese brilhante dos argumentos levantados pelas correntes críticas ao cientificismo.

Tentando responder à pergunta de “Por que a humanidade nunca poderá dominar a tecnologia”, ele afirma que “Humanidade não existe. Existem apenas homens impulsionados por necessidades e ilusões conflituosas e sujeitos a todo tipo de condições debilitantes da vontade e do julgamento” Gray (2006, p. 28). E segue escrevendo que, embora os “fundamentalistas científicos” afirmem que a ciência é a busca desinteressada da verdade, representar a ciência dessa forma é ignorar as necessidades humanas às quais ela serve (ibidem, p. 35). Em outra passagem, vai mais além ao afirmar que

A ciência nunca será usada prioritariamente para a busca da verdade ou para aprimorar a vida humana. Os usos do conhecimento serão sempre instáveis e corrompidos como são os próprios humanos os humanos usam o que sabem para satisfazer suas necessidades mais urgentes — mesmo que o resultado seja a ruína (idem, p. 44).

Buscando explicar o prestígio que alcançou a ciência (e a tecnologia) na atualidade, ele escreve que

Hoje apenas a ciência apoia o mito do progresso e se as pessoas se agarram à esperança do progresso não é tanto por uma crença genuína, mas pelo medo do que possa advir se abrirem mão dela" (ibidem, 35). Credita esse prestígio também ao fato de que os projetos políticos do século XX falharam ou ficaram muito aquém do que haviam prometido e que, em contrapartida, os resultados da ciência (e da tecnologia) são diariamente experimentados e confirmados cada vez que compramos um novo aparelho eletrônico ou usamos um novo medicamento.

E conclui afirmando: "A ciência nos dá um senso de progresso que a vida, a ética e a vida política não podem dar".

Num sentido oposto, ele procura explicar como a visão dominante a respeito da ciência (e da tecnologia) é capaz de deslegitimar visões alternativas. "A ciência tem o poder de silenciar hereges." Segundo ele, "a ciência é, hoje, a nunca expressão que pode reivindicar autoridade. Como a igreja no passado, ela tem o poder de destruir ou marginalizar pensadores independentes!" (ibidem, p. 35). E isso, sutilmente, sem estabelecer *a priori* padrões muito rígidos. Ao censurar pensadores que se afastam, excessivamente, dos paradigmas correntes, ela alimenta a ilusão de que existe, apenas, uma e única visão de mundo legítima.

Num outro contexto, e retomando a analogia entre ciência e religião colocada por outros autores, Gray afirma que "Hoje, para a maioria da humanidade, a ciência e a tecnologia são a materialização de "milagre, mistério e autoridade". A ciência promete que as mais antigas fantasias humanas serão, finalmente, realizadas. Como o cristianismo no passado, o moderno culto da ciência vive da esperança de milagres. Mas, pensar que a ciência pode transformar a sorte humana é acreditar em magia" (ibidem, p. 139). E completa dizendo: "A ciência é um lugar onde nos refugiamos da incerteza. Ela nos promete em alguma medida produz o milagre de nos livrar de pensar, enquanto as igrejas passaram a ser lugares de proteção e refúgio para as dúvidas" (ibidem, p. 36).

Concluindo esta incursão no pensamento crítico não marxista sobre a tecnociência, reproduzo uma provocativa frase de Gray a respeito da comunidade de pesquisa: "Como os cristãos dos tempos antigos, os cientistas estão presos às malhas do poder; lutam para sobreviver e ter sucesso; suas visões de mundo são um amontoado de crenças convencionais" (ibi-



dem, p. 141). A ciência não pode trazer “milagre, mistérios e autoridade” para a humanidade, quando mais não seja porque — como no caso dos que serviram para a igreja no passado — seus servos são extremamente humanos.

Para encerrar essa caricatura acerca de como o desenvolvimento do capitalismo condicionou o que temos chamado de ciência e tecnologia, faço duas considerações. A primeira, aproveita a deixa da última citação de Gray, para lembrar a contribuição inestimável que deram as elites ilustradas situadas nos espaços onde se produzia e cultuava o “saber” para legitimar pela via ideológica o processo mediante o qual o conhecimento científico capitalista logrou impor sua “verdade”. Processo que demandou, inclusive, fazer desaparecer o que produziam as sociedades antes existentes, e que era compartilhado quase sem exceção pelos seus integrantes.

Apenas para lembrar, uma vez que isso já foi abordado antes, neste e em outros trabalhos (Dagnino, 2008) o processo de coerção entranhado na trajetória do conhecimento tecnológico foi bem menos sutil.

A segunda consideração remete-nos de volta ao presente para nos darmos conta de como esse processo, que é muito antigo, vem se radicalizando o ponto de que hoje 70% da pesquisa que se faz no mundo são feitas em empresas (e 50% nas transnacionais). E, também, de como esta associação de dois termos — ciência e tecnologia — é cada vez menos apropriada para fazer referência ao conhecimento que essa pesquisa produz. O conceito de “tecnociência” parece mais adequado. Dentre outros motivos, porque não é apenas no plano da prática concreta que a distinção entre eles se mostra cada vez mais sutil: hoje, os países de capitalismo avançado não fazem mais política científica e tecnológica, mas sim política de tecnociência; claro que em benefício das empresas.

O corte espacial — ciência se faz na universidade e tecnologia se faz nas empresas — já não tem sentido. As universidades realizam desenvolvimento tecnológico, e as empresas fazem pesquisa científica. Uma das empresas importantes do setor de informática já teve dez prêmios Nobel na sua folha de pagamento dedicando-se a fazer pesquisa. Isso nos faz revisar a distinção entre a ciência e a tecnologia, e dizer que a tecnologia é ciência aplicada, ou que a ciência precede a tecnologia, ou que a ciência pode ser utilizada, como tecnologia, para o bem ou para o mal.

O corte temporal tampouco sobrevive. No passado, as ideias novas demoravam muito tempo para chegar ao mercado; as invenções demoravam

muito tempo para se transformar em inovações. Atualmente, no entanto, esse tempo vem se reduzindo até o ponto de que hoje somente as regulações — como as que estabelece o Departamento de Saúde norte-americano, que exige que uma nova molécula seja testada durante algum tempo retardando sua entrada no mercado farmacêutico — fazem com que as invenções não se transformem mais rápido em inovações.

Segui um caminho que partiu da suposição de que esses dois cortes — espacial e temporal — um dia existiram para mostrar que hoje eles já não são válidos. E que é hora de passarmos a entender a dinâmica de produção do conhecimento do capitalismo atual, cada vez mais como produção de “tecnociência”. Na realidade, tal como indicado anteriormente, a separação entre os conhecimentos denominados científicos dos tecnológicos é impropriedade e só foi instituída e naturalizada porque era funcional para legitimar, pela via cognitiva, a acumulação capitalista. A ideia que reside na base do conceito de tecnociência permite a sua extensão para outro espaço que não o capitalista. A “inextrincabilidade” ou “indissociabilidade” daqueles dois conhecimentos (no sentido de que nunca estiveram dissociados, ou de que nunca existiram como tais) permite com muita propriedade sugerir que para a resolução de problemas sociais — para a inclusão social — é necessária uma “outra tecnociência”. A ideia de um conhecimento integrado (não dissociado ou indissociável), que fazendo uma concessão poder-se-ia denominar tecnocientífico, seja capaz de incorporar os valores e interesses dos segmentos excluídos ganha, então, plausibilidade. Se aceitarmos que a tecnociência existente guarda, internalizados, os valores e interesses do capital, temos de aceitar que uma tecnologia, para que possa resolver problemas sociais, para que possa alavancar a inclusão social, terá de ser contaminada por outros interesses e outros valores. Essa é uma das ideias centrais do que tenho defendido.

#### **4. O percurso analítico**

Convém iniciar conceituando tecnociência como o resultado da ação de um ator social sobre um processo de trabalho no qual, em geral, atuam também outros atores sociais que se relacionam com artefatos tecnológicos visando à produção. Levando em conta apenas a forma de propriedade, isto é, como a modificação no produto é apropriada pelo ator social, pode-se ampliar o conceito dizendo que tecnociência é o resultado da ação de um ator sobre um processo de trabalho que permite uma modificação (qua-

litativa ou quantitativa) no produto (no sentido genérico de *output*) gerado passível de ser apropriada segundo o seu interesse.

Ainda para esclarecer o conceito, vale a pena apresentar uma primeira tentativa de caracterizar a tecnociência capitalista. Ela seria o resultado da ação do capitalista sobre um processo de trabalho que permite uma modificação no valor de troca do produto (ou da produção) gerado passível de ser por ele apropriada (sob a forma de mais-valia relativa). Modificação essa que pode ser em termos de quantidade (mediante a introdução do que se conhece como tecnologia de processo) ou de qualidade (mediante a introdução do que se conhece como tecnologia de produto).

Antes de prosseguir com esse percurso analítico que nos levará a lançar as bases de um marco analítico-conceitual adequado ao desenvolvimento de Tecnologia Social, processo que se inicia aqui pela proposição de um conceito alternativo de tecnologia, vou abordar uma variante desse percurso tratando a partir de um viés analítico (não histórico) a relação entre a tecnologia capitalista, a fábrica e o mercado.

Bens e serviços produzidos para serem usados por indivíduos que produzem outros bens e serviços no âmbito de uma dada relação social de produção adquirem, no capitalismo, um valor que transcende a satisfação que seu uso possibilita. Seu valor de troca, formado mediante um processo de produção tipicamente capitalista pela soma dos materiais empregados, pelo salário pago e pelo lucro do empresário, é aquele em torno do qual irá flutuar seu preço efetivamente realizado no mercado.

E é para diminuir o tempo durante o qual o trabalhador direto “retribui” com o trabalho que realiza o seu salário, que cada empresário utiliza o conhecimento tecnocientífico. Como o aumento da produtividade do processo de trabalho derivado da adição de conhecimento numa empresa tende a dar-se, também, em cada ramo da produção, o efeito direto buscado pelo empresário, de aumentar a sua taxa de lucro individual, se soma a efeitos indiretos de barateamento dos bens consumidos pelos trabalhadores e dos materiais necessários à produção.

Se, depois de ser bem-sucedido no emprego de conhecimento em sua empresa aumentando sua taxa de lucro, o empresário conseguir impedir que outros o imitem, ele permanecerá indefinidamente auferindo o lucro adicional resultante da diminuição do tempo durante o qual o trabalhador “retribui” (ou “paga”) o seu salário; isto é, do aumento da taxa de exploração que pratica.

Como manter esse tipo de segredo tecnológico é difícil, é natural que ele realize o que pode ser entendido, no plano analítico, como um segundo movimento. Abrirá mão de uma parte de sua margem de lucro baixando o preço que pratica, e expulsará alguns de seus concorrentes do mercado. Assim, e como resultado colateral e *ex-post* (embora provavelmente desde o início pretendido) de um bem-sucedido emprego de conhecimento na sua empresa, o empresário, ademais do lucro adicional oriundo do aumento da produtividade do trabalho que executam seus empregados, poderá aumentar seu mercado. E, assim, novamente, sua margem de lucro. O resultado de um terceiro movimento será a diminuição do custo de produção de outros empresários, em outros ramos.

Esse mecanismo dinâmico, causado por processos de emprego de conhecimento de natureza atomizada e não coordenada que permitem aumentar a taxa de mais-valia do empresário, incessante e, ciclicamente, perturba o “equilíbrio” concorrencial gerado no mercado. Sua natureza, ao mesmo tempo localizada e generalizada, manifesta-se no nível macroeconômico de duas formas: gerando, entre os empresários, perdedores e ganhadores; e, entre o conjunto dos indivíduos envolvidos com a produção de mercadorias — empresários e trabalhadores — uma potencial redundância de mão de obra e de diminuição dos salários unitários e da massa salarial (o que Marx denominou “exército industrial de reserva”).

É compreensível que o mecanismo de concorrência intercapitalista que tem possibilitado a expansão do capitalismo seja posto em evidência pelo empresário que dele se beneficia como pertencendo ao nível macroeconômico da concorrência intercapitalista. Imputá-lo a um movimento que ele desencadeia no nível microeconômico, ao invés de situá-lo como um vitorioso entre os seus pares, desnudaria o resultado buscado, de aumento da taxa de exploração de seus empregados.

Esse mecanismo que tem origem no âmbito de um processo de trabalho que ocorre na empresa é, caracteristicamente, capitalista. Sua manutenção é garantida pela ordem capitalista, legitimado pelo sistema de dominação ideológica que dela emana e que naturaliza as formas de contratação e subordinação do trabalhador direto, e viabilizado, também no plano financeiro, pela ampla gama de subsídios que o Estado proporciona à acumulação de capital.

Tudo isso contribuiu para obscurecer o caráter, moralmente, questionável do comportamento empresarial e o consentimento da classe

subordinada; contrapartida necessária no processo de construção da hegemonia (ideológica) e do capitalismo, a qual confere legitimidade a essa forma de utilização do conhecimento gerado pela sociedade.

O objetivo primeiro da produção e utilização desse conhecimento — aumentar o trabalho não pago na órbita da produção — não é o que aparece com destaque na órbita da circulação. E, tampouco, é o que parece conferir dinamismo àquele mecanismo. De fato, o emprego de conhecimento na produção evidencia-se para a sociedade, mediante uma operação discursiva, ideologicamente, manipulada, como fruto de uma saudável e “empreendedora” compulsão concorrencial que leva a um dinamismo visto como intrinsecamente positivo no plano macroeconômico.

O fato de que o lucro adicional só se realiza na órbita da circulação dá a impressão de que a causa primeira desse mecanismo é a concorrência intercapitalista; da mesma forma que o fato de o valor da mercadoria só se realizar no mercado obscurece seu caráter de relação social. Pelo fato de a concorrência intercapitalista expressar-se no mercado via preços, e levar à expulsão dos empresários (inferiores) que não foram capazes de empregar o conhecimento (e, por isso, merecem ser eliminados), a sociedade tende a “esquecer” o que ocorre dentro das empresas, na órbita da produção. Origina-se, por essa via, um fetichismo que, frequentemente, se verifica quando o senso comum procura explicar situações que se situam nas fronteiras entre o social, o econômico e o ideológico. As mesmas explicações esdrúxulas baseadas em “evidências” pertencentes ao mundo animal, do tipo “o maior come o menor”, ou em “teorias científicas” evocadas de modo ilegítimo e descontextualizado, do tipo Darwin e a “evolução das espécies”, que servem de justificativa para a exploração dos trabalhadores, são usadas para legitimar a superioridade do empresário inovador.

A causa do mecanismo que estamos analisando, que é o ato gerador da mais-valia extraordinária, situa-se, entretanto, na órbita da produção. É ali onde o lucro que se irá realizar no mercado é, efetivamente, gerado mediante o emprego do conhecimento, desestabilizando, continuamente, de modo localizado, mas também generalizado, o balanço de forças entre empresários e trabalhadores e entre os segmentos dessas classes sociais que se situam em diferentes setores da economia.

Mas, como outros fetichismos, esse leva, também, à legitimação e ao favorecimento de um ator presente no cenário político. Ele aparece como associado às duas facetas inerentes ao “espírito do capitalismo”. A primeira,

é o “espírito empreendedor” (aquilo que hoje se repete à exaustão usando o termo apologético *empreendedorismo*), que levaria o empresário, inquieto e sempre desejoso de melhorar a maneira como se realiza a produção, a aumentar a produtividade do processo de trabalho em que estão envolvidos seus empregados. Mediante a introdução de conhecimento nesse processo torna-se possível produzir, sem aumentar a jornada de trabalho, um maior volume de produto. Situação que costuma ser interpretada, em função daquele fetichismo, como um ganho para o trabalhador, sobretudo se o conhecimento incorporado à produção torna o seu trabalho menos penoso. De fato, caso esse maior volume fosse de propriedade do trabalhador, a nova situação implicaria que seu esforço estaria “rendendo” mais, ou que, por unidade de produto, ele seria agora menor. Ou ainda, que se ele tivesse o controle desse processo, ele poderia produzir a quantidade original em menos tempo e, assim reduzir sua jornada de trabalho ou fazer aumentar sua remuneração.

A outra faceta inerente ao “espírito do capitalismo” que se encontra associada àquele fetichismo é o “espírito competitivo” do empresário (o que hoje se repete à exaustão usando o termo apologético *competitividade*). A par da qualidade do “bom empresário”, que o levaria a buscar o aumento da produtividade, mas que pode ser entendida como uma batalha contra seus empregados visando à apropriação de uma parcela maior do seu tempo de trabalho, haveria outra compulsão ainda mais virtuosa. Ela o levaria a competir, incessantemente, com seus concorrentes em busca de uma parcela maior do mercado. E em situações que embora cada vez menos frequentes tendem a ser vistas como a regra, a aumentar a mão de obra ocupada em sua empresa e a baratear seu produto.

Antes de encerrar essa digressão sobre a relação entre a tecnologia capitalista, a fábrica e o mercado, vale ressaltar que, independentemente da perspectiva ideológica a partir da qual se visualiza esses dois “espíritos”, é importante que os dois movimentos que eles originam não se confundam. Distinguí-los de uma perspectiva analítica é uma condição para melhor entender os resultados que frequentemente, mas, nem sempre, aparecem de forma combinada na dinâmica de reprodução capitalista. O que não implica pensar que, historicamente, ao longo da expansão do capitalismo, eles tenham ocorrido em sequência, um depois do outro. E nem, por exemplo, caricaturalmente, que o empresário se ocupe nos dois primeiros dias de sua semana de trabalho com a frente interna da sua batalha

da acumulação do capital que ele trava todos os dias no interior de sua empresa com seus empregados. E que, nos dois seguintes, se preocupe com a frente externa, na qual ele se enfrenta periodicamente, quando há uma conjunção de situações favoráveis na órbita da produção — da sua empresa — e da circulação — do mercado, do ambiente macroeconômico —, com outros empresários. E que, no quinto eleve suas preces aos céus para que tudo dê certo.

Retomando, agora, o “fio da meada”, vou avançar um pouco mais a análise para chegar a um conceito mais adequado de tecnologia (ou como tenho ressaltado, tecnociência). Para isso, vou levar em conta aspectos dos três espaços ou ambientes em que está inserido o ator social que atua sobre o processo de trabalho.

O Quadro 1, apresentado adiante, ilustra, partindo do ambiente produtivo, o seu primeiro e mais importante elemento: o controle. Entendido como a habilidade relativa ao uso de um conhecimento intangível ou incorporado a artefatos tecnológicos, ele é uma característica inerente a qualquer processo de trabalho. O segundo, também pertencente ao ambiente produtivo, é o de cooperação (ato de agir em conjunto com outro(s) visando a um benefício percebido como mútuo), verificado em processos de trabalho grupais.

O terceiro, relativo ao contrato social engendrado por um dado contexto socioeconômico, é o de coerção (ato de compelir alguém a uma ação ou escolha diretamente ou por meio de mecanismos ideológicos). O quarto, pertencente a esse contexto, é a forma de propriedade dos meios de produção ou do trabalho morto (a qual, nos processos de trabalho grupais pode ser coletiva ou privada, resultando, neste caso, na venda de força de trabalho ou trabalho vivo).

Fazendo uma leitura na vertical do Quadro 1, estão indicados, na sua primeira linha, os três ambientes, de cujas peculiaridades resultariam os tipos de tecnociência. Na segunda, os quatro elementos, ou variáveis, adstritos a esses espaços. Na primeira coluna, os atores típicos (um individual e três grupais) das quatro situações que se aborda. O quadro resume como é possível, em cada uma das quatro situações, derivar as características da tecnociência a partir dos “valores” atribuídos a cada uma das variáveis.

Quadro 1. Aspectos dos três espaços ou ambientes em que está inserido o ator social que atua sobre o processo de trabalho

Ator que controla o processo de trabalho	contexto socioeconômico	contrato social	ambiente da Produção	
	<i>Forma de propriedade</i> →	<i>Coerção</i> →	<i>Controle</i> →	<i>Cooperação</i>
produtor direto	-	-	individual	-
coletivo de produtores	coletiva	associativismo	autogestão	voluntária participativa
senhor de escravos	privada	física, pelos proprietários dos meios de produção	coercitivo direto	forçada
comprador de força de trabalho	privada	ideológica, pelo Estado	imposto assimétrico	taylorismo, toyotismo

Fonte: elaboração própria.

A forma de propriedade dos meios de produção não é a responsável direta pelas características da tecnociência capitalista. Ela é um elemento exógeno ao ambiente produtivo e, por isso, não é capaz de determinar, diretamente, as variáveis de controle e cooperação que são as que efetivamente definem essas características. Isso fica claro quando comparamos, por exemplo, os modos de produção escravista ou feudal com o capitalista. Em todos eles, a propriedade dos meios de produção é privada. Não obstante, o modo como se desenvolve a produção no ambiente produtivo é consideravelmente diferente. Entre outras coisas e, principalmente, pela impossibilidade de que, no capitalismo, exista ali a violência física que caracteriza, sobretudo, o escravismo. O que explicaria essa diferença seria a forma como se apresentam as relações entre Estado e sociedade que envolvem e permeiam o ambiente produtivo. Ou, em outras palavras, o tipo de contrato social que essas relações estabelecem e legitimam.

Existiria, então, uma categoria de mediação entre a variável forma de propriedade (adstrita ao contexto socioeconômico) e as variáveis controle



e cooperação (adstritas ao ambiente produtivo). Essa categoria de mediação seria a variável coerção (adstrita ao contrato social) que seria também responsável pela determinação das características da tecnociência.

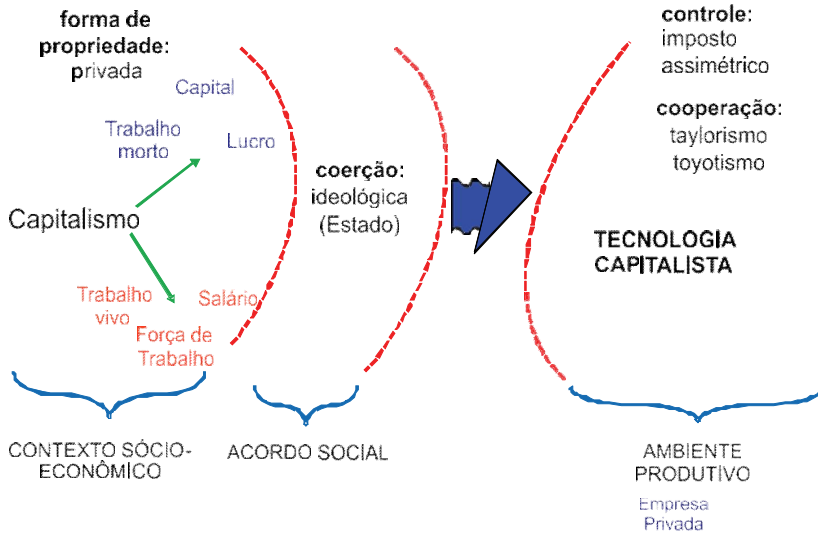
A consideração desses aspectos leva a entender a tecnociência como o resultado da ação de um ator social sobre um processo de trabalho que ele controla e que, em função das características do contexto socioeconômico, do acordo social, e do ambiente produtivo em que ele atua, permite uma modificação no produto gerado passível de ser apropriada segundo o seu interesse.

O Diagrama que segue, apresenta outra visualização da abordagem, agora particularizada para a tecnociência capitalista (ou tecnociência capitalista). Ele evidencia que a propriedade privada dos meios de produção não é a responsável direta pelas características da tecnociência capitalista. Ela é um elemento exógeno ao ambiente produtivo e, por isso, não é capaz de determinar as variáveis de controle e cooperação que são as que efetivamente definem essas características.

A propriedade privada dos meios de produção implica uma forma de cooperação que preside a concepção e utilização da tecnociência capitalista; a qual guarda consigo características impostas por esses tipos de controle e cooperação mesmo quando deixe de existir aquele elemento exógeno: a propriedade privada dos meios de produção.

Um resultado importante dessa tentativa de entender as especificidades da tecnociência capitalista é a proposição de que aquilo que caracteriza a tecnociência capitalista não é apenas a propriedade privada dos meios de produção mas o tipo de controle que esta determina ou faculta. Situar a propriedade privada dos meios de produção como um elemento exógeno ao ambiente produtivo, que condiciona o tipo de acordo social necessário para que exista a cooperação para a produção (que qualquer configuração do processo de trabalho demanda), possibilita entender as características do tipo específico de controle que irá presidir a concepção e utilização da tecnociência capitalista.

Diagrama 1. Características da tecnociência capitalista



Fonte: elaboração própria.

Em termos conceituais, a particularização do conceito genérico de tecnociência para o contexto socioeconômico capitalista leva à seguinte definição de tecnociência capitalista. Ela é o resultado da ação do capitalista sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico (que engendra a propriedade privada dos meios de produção) e de um acordo social (que legitima um tipo de coerção que se estabelece por meio do mercado de trabalho e pela superestrutura político-ideológica mantida pelo Estado uma coerção ideológica por meio do Estado capitalista) que ensejam, no ambiente produtivo, um controle (imposto e assimétrico) e uma cooperação (de tipo taylorista ou toyotista), permite uma modificação no produto gerado passível de ser por ele apropriada.

A coerção no capitalismo é exercida através do mercado de trabalho caracterizado pela existência de um grande contingente de desempregados (o “exército industrial de reserva”) que se traduz em constante pressão sobre os trabalhadores para que aceitem as condições impostas pelos capitalistas. Esse tipo de coerção, embora muito efetiva, é mais sutil do que a existente em sistemas econômicos prévios; o que faz com que ela tenda a ser percebida como natural e inevitável.

Apresentado o conceito genérico de tecnologia é interessante retornar àquele que critiquei, inicialmente, para mostrar a conveniência de sua adoção. Despido do seu conteúdo mais apologético, o conceito de tecnologia aparece, na literatura especializada, como a capacidade originada pela aplicação prática de conhecimento métodos, materiais, ferramentas, máquinas e processos para combinar recursos visando a produzir produtos desejados de modo mais rápido ou em maior quantidade ou ainda proporcionando um produto mais barato e com maior qualidade.

Como o leitor pode constatar, o conceito aqui proposto se diferencia do usual em vários sentidos. Em primeiro lugar, porque este não se refere ao ator que modifica o processo de trabalho (e que está interessado em beneficiar-se deste fato) e, por isso, não deixa claro que se ele não o controla (no sentido “técnico”, do ambiente produtivo) não haverá como efetivar a introdução de conhecimento; por mais interessante, novo, atrativo, ou “científico” que ele seja. Em segundo, porque o conceito usual, implicitamente, supõe que qualquer conhecimento que permita aumentar a quantidade de produto gerado durante o tempo a ele dedicado poderá ser utilizado pelo ator que controla o processo de trabalho, ao passo que o que aqui se propõe coloca em evidência o fato de que isso irá ocorrer somente se o ator tiver a possibilidade de dividir a produção resultante de acordo com seu interesse. Em terceiro lugar, porque chama a atenção para o fato de que essa possibilidade é facultada por um acordo social que legitima uma certa forma de propriedade. E que se esse acordo deixar de existir, ou se existir alguma razão que ameace a sua manutenção, ainda que o ator siga controlando o processo de trabalho ele não terá interesse em introduzir conhecimento novo no ambiente produtivo.

É fácil perceber, comparando o conceito genérico apresentado com o usual e tendo em conta as considerações acima, como este último, explícita ou implicitamente — por omissão —, abstrai (naturalizando) o contexto capitalista que o envolve e dá sentido. Essa característica, como é bem sabido, é comum a muitos outros conceitos das ciências sociais e, também, das ciências duras que, por terem sido definidos sob a égide do capitalismo não fazem a ele referência. E, nessa medida, propositalmente ou não, emprestam a eles um estatuto de universalidade e atemporalidade que mascara seu caráter de construções histórica, social e, politicamente, determinadas.

Ainda com o objetivo de esclarecer o conceito, vale a pena caracterizar a tecnociência capitalista e TS mostrando que ela é o resultado da

ação do capitalista sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico (que engendra a propriedade privada dos meios de produção) e de um acordo social (que legitima um tipo de coerção que se estabelece por meio do mercado de trabalho e pela superestrutura político-ideológica mantida pelo Estado uma coerção ideológica por meio do Estado capitalista) que ensejam, no ambiente produtivo, um controle (imposto e assimétrico) e uma cooperação (de tipo taylorista ou toyotista), permite uma modificação no produto gerado (ou no valor de troca da mercadoria produzida) passível de ser por ele apropriada (sob a forma de mais-valia relativa). Note-se que o conceito exclui a possibilidade de que um ator que não controla o processo de trabalho — o produtor direto, no caso da economia capitalista — venha a modificá-lo, uma vez que a ação concreta, independentemente de sua intenção, não pode ser tomada por ele.

Mantendo o foco na questão das possíveis alternativas à tecnologia capitalista, é necessário salientar que qualquer tentativa de orientar a trajetória tecnológica do capitalismo no sentido de satisfazer a outro conjunto de valores e interesses que não os que são dominantes nos espaços em que a tecnociência é desenvolvida — isto é, com aqueles coerentes com um estilo de desenvolvimento alternativo —, deverá enfrentar dois tipos de obstáculo. O primeiro — a propriedade privada dos meios de produção — é externo ao ambiente produtivo e bem conhecido. Seu enfrentamento é uma condição genérica para a viabilização de muitos outros aspectos desse estilo de desenvolvimento alternativo.

O segundo — as características da tecnologia associadas ao controle capitalista — é interno ao ambiente produtivo e, ainda, não é visto pelos partidários desse estilo de desenvolvimento alternativo como uma condição para a sua viabilização.

Assim, além do obstáculo genérico da propriedade privada dos meios de produção, a reorientação da trajetória tecnológica do capitalismo no sentido de alavancar um estilo de desenvolvimento alternativo, terá de enfrentar um outro, não menos complexo. De caráter, interno, específico e limitado ao ambiente produtivo, ele tem raízes profundas e bem plantadas e, mesmo que o primeiro seja superado, tal como ocorre hoje em empreendimento solidários, o segundo obstáculo ainda precisará ser vencido.

## 5. Considerações finais

No início deste texto, manifestei minha insatisfação com a ideia de senso comum de que “a tecnologia é a aplicação da ciência (a “verdade que avança”) para produzir mais, melhor, mais barato, e beneficiar a sociedade”. E, fazendo um *racconto* do meu próprio contato com o tema, procurei justificar que era necessário realizar dois percursos até certo ponto independentes, de naturezas histórica e analítica, para mostrar por que isso que hoje chamamos de C&T deveria vir sempre adjetivado pelo termo *capitalista*.

Depois de apresentar esses dois percursos, espero ter convencido alguns leitores da ideia de que, por ser a tecnociência algo produzido sob a égide do capital, guarda consigo, como outros tipos de conhecimento de natureza semelhante, os valores morais e os interesses econômicos e políticos dominantes nos ambientes — capitalistas — em que foram gerados. E que, se isso é assim, o tema da tecnociência tem de ser tratado segundo um viés politizado que, inclusive, permita abordar a Política de C&T segundo uma perspectiva que entenda seu caráter de *policy* a partir de sua natureza de *politics*. E que o problema da construção de uma plataforma cognitiva que sustente a sociedade distinta que queremos não pode ser reduzido, como entendem os marxistas ortodoxos, à mera “apropriação” do conhecimento (dado que capitalista) produzido por e para o capital. E, ainda, que qualquer tentativa de produzir um conhecimento que sirva a outros propósitos que não os de assegurar a reprodução do capital tenderá a ser frustrada caso não consiga gerar um marco de referência analítico-conceitual alternativo (incluindo aqui o próprio conceito de tecnociência ou de C&T) alternativo ao que, por ser produzido sob a égide do capitalismo (agora não no nível do ambiente produtivo, mas do correspondente à superestrutura político-ideológica) tem mantido o pensamento crítico preso na armadilha cognitiva armada que, ainda que, implicitamente, reproduz os valores e interesses do capital.

Por essa mesma via e por consequência, espero ter convencido esses leitores da necessidade de alterar o quadro de fragilidade analítico-conceitual com que se tem abordado a questão do desenvolvimento de tecnologias alternativas à tecnologia convencional (ou capitalista), que se têm enfeixado em nosso meio sob o conceito de Tecnologia Social, e entendidas como adequadas aos empreendimentos solidários. Ela é uma das dificuldades que têm enfrentado aqueles que, de uma perspectiva acadêmica, tratam

esse tema a partir dos interesses dos movimentos sociais que buscam a inclusão social. Essa dificuldade não tem permitido a concepção de um conjunto de indicações de caráter sociotécnico alternativo ao atualmente hegemônico capaz de viabilizar esse objetivo. E que, em consequência, tem contribuído para que não se tenha ainda formulado uma “planilha de cálculo” capaz de orientar as ações de desenvolvimento tecnocientífico dos atores envolvidos com esses empreendimentos: gestores das políticas sociais e de Ciência e Tecnologia, professores, pesquisadores e alunos que atuam nas incubadoras de cooperativas, técnicos de institutos de pesquisa, trabalhadores, etc.

Finalmente, espero ter convencido os leitores já envolvidos com os movimentos da Economia Solidária e da Tecnologia Social de que o conceito, usualmente empregado, que define Tecnologia Social como compreendendo “produtos, técnicas ou metodologias transformadoras, reaplicáveis, desenvolvidos na interação com a população e apropriados por ela, que representam efetivas soluções de transformação social”, pode ser mais bem operacionalizado caso concebido da maneira como aqui proposto. Isto é, que Tecnologia Social (ou para todos os efeitos práticos, aquilo que seria a “Tecnociência Social”) é o resultado da ação de um coletivo de produtores sobre um processo de trabalho que, em função de um contexto socioeconômico (que engendra a propriedade coletiva dos meios de produção) e de um acordo social (que legitima o associativismo), os quais ensejam, no ambiente produtivo, um controle (autogestionário) e uma cooperação (de tipo voluntário e participativo), permite uma modificação no produto gerado passível de ser apropriada segundo a decisão do coletivo.

### Referências

- ALVARES, C. Verbete Ciência. In: SACHS, W. *Dicionário do desenvolvimento*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- DAGNINO, R. (org.). *Estudos sociais da ciência e tecnologia e política de ciência e tecnologia – alternativas para uma nova América Latina*. Campina Grande: Eduepb, 2010.
- . Em direção a uma teoria crítica da tecnologia. In: DAGNINO, R. (org.). *Tecnologia Social: ferramenta para construir outra sociedade*. 2.<sup>a</sup> ed. Campinas: Ed. Komedi, 2010.
- . *Mais insumos metodológicos para a análise, a pesquisa e o desenvolvimento de tecnologia social*. Texto para Discussão do Projeto IDRC. Campinas: Gapi-Unicamp, 2010.

- *Neutralidade da ciência e determinismo tecnológico*. Campinas: Ed. da Unicamp, 2008.
- *Tecnologia apropriada: uma alternativa?* Mestrado. Brasília: UnB, 1978. FRANÇA FILHO, Genauto. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004, pp. 119-43.
- GRAY, John. *Cachorros de palha*. Record, 2006.
- PAVITT, K. Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. *Research Policy*, vol. 13, pp. 343-73, 1984.
- SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2004.

### **Resumo**

Politicizar o ambiente da “Administração” para tornar a Administração Política um vetor da melhoria das políticas públicas demanda, entre tantas outras coisas, reforçar em seu campo de análise a preocupação acerca do conhecimento tecnocientífico. Mais do que isso, supõe explicitar seu caráter não neutro, enviesado pelos valores e interesses do capital e a necessidade de reprojeta-lo na direção de uma sociedade mais justa. A resposta à pergunta-título desenrola-se mediante um argumento fundamentado num percurso histórico, que se inicia no momento de constituição do modo de produção capitalista e segue o processo de co-organização que engendra a tecnociência capitalista, e outro, com um viés analítico, que formula um conceito genérico de tecnociência que, ao ser particularizado para denotar a que é produzida no capitalismo, torna explícita a sua especificidade capitalista. Na sua parte inicial, à guisa de uma quase provocação que se resolve à medida que se desenrola aquele argumento, questiona-se a *démarche* de pesquisadores que, reclamando para a “Administração” um *status* científico, pretendem outorgar-lhe um caráter neutro e universal.

Palavras-chave: Administração. Tecnociência, Capitalismo. Não neutralidade. Estudos sociais da Ciência & Tecnologia.

### **Abstract**

To politicize the “Administration” environment on order to increase the influence of the Political Administration on the improvement of public policies demands, among other things, the enlargement the space it dedicates to analyze technoscientific knowledge. More than that, it is necessary to elucidate its non-neutral character, biased by capitalist values and interests and to show how redesigning it toward a more equitable society. The answer to the title unfolds through an argument based on a historical journey that begins with the inception of the capitalist mode of production and follows the co-organization process that engendered capitalist technoscience, and another, with an analytical bias, that formulates a generic concept of technoscience which, when particularized to denote the one produced under the capitalistic rule, makes explicit its capitalist characteristics. In its first part, as a quasi-provocation that is being resolved as that argument unfolds, the text questions the demarche of researchers who, claiming to “Administration” a scientific status intend to grant him a neutral and universal character.

Key words: Administration. Technoscience. Capitalism. Non-neutrality. Social Studies of Science & Technology.





# **ECONOMIA, POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO: UM DIÁLOGO NEM SEMPRE LEMBRADO**

CLAUDIO GURGEL\*

EDUARDO PIAZZI\*\*

AGATHA JUSTEN\*\*\*

## **1. Introdução**

Ao longo dos dois últimos séculos do desenvolvimento capitalista, crescimento e crises, alternados, têm feito parte da rotina das sociedades de mercado, confirmando as variadas teorias das crises cíclicas, de John Wade a Marx e Kondratiev. Algumas crises são bastante intensas e provocam mudanças nas formas de relacionamento do Estado capitalista com as sociedades. De papel discreto, nos primórdios, até o protagonismo destacado dos dias atuais, o poder político veio, ao longo de dois séculos, transformando-se. Economia e Política contracenam com visibilidade e têm uma relação estreita, reconhecida até pelo observador desatento. Mas, curiosamente, a relação entre as crises do sistema e a Administração; portanto, a relação entre Economia, Política e Administração, parece, ainda, ser um tabu, tanto para os que estudam, como para os que historicam e analisam a evolução do pensamento administrativo.

A formação em Administração tem sido, nesse aspecto, agravada por um crescimento exponencial dos cursos de Administração atingidos por acentuado viés corporativo. *Administração* é hoje a formação com presença marcante no ambiente acadêmico. Seus sinais de expansão, que não vêm de hoje, estão no número de cursos abertos — 3.855 —, no volume de matrículas, na oferta de vagas e número de inscritos, liderando quase todos os indicadores do último Censo da Educação Superior, segundo o MEC/Inep/

---

\* Economista, mestre em Administração Pública, mestre em Ciência Política, doutor em Educação e professor da Universidade Federal Fluminense.

\*\* Formando em Administração pela Universidade Federal Fluminense.

\*\*\* Mestre em Administração Pública, pela FGV, mestranda de Políticas Públicas, na UFRJ, e doutoranda em Administração, na Ebape/FGV.

Deed (2010). Mas esse fenômeno, que tem evidentes aspectos positivos, tem também o aspecto negativo de promover uma autoafirmação que não raro induz a prejudiciais *especialismo* e isolamento.

Não nos referimos, apenas, ao isolamento orgânico, que fez com que muitas escolas de Administração e Economia, por exemplo, rompessem seu elo administrativo e fossem constituir duas escolas separadas. Isso ocorreu e ocorre a cada dia. Mas, sem que se saiba o que antecede — se a separação orgânica ou a separação epistemológica — o mais grave é esta última — quando Administração e Economia perdem o diálogo, como campos de conhecimento que se relacionam e se integram. Nesse silêncio, agravando a conjuntura de empobrecimentos teóricos, ambas as formações acabam por desconhecer ou minimizar a Política.

A Administração é, entretanto, uma das poucas formações, efetivamente, universitárias. Sua constituição inclui a ampla gama de conhecimentos que parte do Direito e vai até a Antropologia, passando pela Sociologia, a Matemática, a Estatística, a Psicologia, a Engenharia, a Comunicação e, evidentemente, a Política e a Economia.

Mas, em particular, essa relação com a Política e a Economia tem sido, reiteramos, efetiva e, frequentemente, esquecida.

É desse problema, ou conjunto de problemas, que queremos tratar neste artigo. Primeiro, devemos ilustrar, com algumas passagens e associações, esse diálogo que não tem sido exposto; portanto, não tem sido ouvido por gerações de administradores que se apresentam, a cada ano, à sociedade e ao mercado. Segundo e no mesmo sentido, procuramos evidenciar esse “desapercebimento”, que, do ponto de vista da formação, representa uma limitação a ser corrigida.

Fazemos, inicialmente, uma exposição sobre o tema, tomando, como exemplo, casos emblemáticos, como a emergência do taylorismo e do seu oposto, o *humanismo* administrativo. Em ambos usamos a literatura, sejam os textos de autores das duas correntes, seja a literatura sobre os contextos. Para demonstrar a omissão que, entretanto, ocorre, e que, mesmo diante de evidências históricas, evita o diálogo das esferas de conhecimento; tomamos, como exemplo, a literatura utilizada nos cursos de Administração brasileiros, especificamente os livros de teorias da Administração. Certamente que essa literatura, especialmente a que trata das teorias, é o que se pode chamar de mais revelador do modal epistemológico presente em nossa formação de administrador.

O objetivo, portanto, é realizar duas demonstrações: primeiro, o quanto Economia, Política e Administração constroem-se mutuamente e, segundo, o quanto isso é ignorado na formação do administrador.

Como nenhum esforço científico tem mérito se desprovido de sentido ético, o objetivo efetivo e final deste trabalho é advertir para a necessidade de fazermos um resgate histórico e teórico capaz de prover nossos graduados da capacidade necessária para intervir na realidade. Principalmente, a partir da compreensão de que a realidade é uma expressão multifacetada, na qual se destacam a Economia e a Política — ainda que estejamos falando de Administração Privada.

## **2. Desenvolvimento/crise do sistema e teorias organizacionais**

É possível dizer que o desenvolvimento do capitalismo é em si um processo crítico. Disse Hegel, em sua *Ciência da lógica*, que “a contradição é a raiz de todo movimento e vitalidade” (Hegel, 2011, p. 165). Assim apontou o caminho para que melhor se compreendesse aquele novo modo de produção, que se impunha ao seu tempo. Parecendo ser um exemplo perfeito da dialética hegeliana, para quem as unidades são constituídas de contrários, em movimentos contraditórios permanentes, que são ao mesmo tempo o seu impulso e atividade, mas também sua negação, o desenvolvimento do capitalismo e a crise andam juntos e se alimentam mutuamente. Em classificação simples, porém, muito precisa, Mello & Spolador (2010) explicam que “a história registrou um grande número de crises financeiras. Algumas foram de pequena monta, outras foram importantes para o país que a sofreu, mas não para os demais países, e, finalmente, as que marcaram a história” (Mello & Spolador, 2010, p. 159).

São evidentemente estas últimas que nos interessam.

Valeria, ainda, dizer que o itinerário do desenvolvimento, ao entrar em crise, segue um ciclo que compreende a crise, a depressão, a reanimação e o ascenso (Ostrovitianov et alli, 1961, p. 226). Ademais, a própria crise é antecedida de notável crescimento da produção e das possibilidades tecnológicas da produção.

Antecedendo a primeira grande e sistematizada formulação teórica da Administração, o taylorismo, tivemos uma clara circunstância desse fenômeno em que consiste o desenvolvimento crítico do capitalismo.

Em 1873, uma grave crise teve início com a quebra da bolsa de valores de Viena, na Áustria. Rapidamente, seus efeitos seguiram para a Inglaterra,

que era o centro do capitalismo mundial à época. Diversos bancos foram à falência na Áustria e na Alemanha. Nessa época, este último país vivia intenso desenvolvimento industrial em virtude, principalmente, da indenização paga pela França em virtude da derrota sofrida na guerra de 1871 (guerra franco-prussiana).

Mas, observem como Coggiola inicia a descrição daquilo que foi a primeira grande crise do sistema, no final do século XIX: “Após vinte e dois anos de prosperidade (com algumas interrupções), entre 1851 e 1873, o capitalismo conhecia uma crise de grandes proporções, sua primeira crise contemporânea, que originou uma longa depressão até 1895” (Coggiola, 2009, p. 72).

A Inglaterra, centro do capitalismo mundial e principal potência da época, teve seu avanço industrial interrompido, iniciando-se, então, um longo período de depressão.

Instituindo, no essencial, o padrão descrito, que seria conhecido como *ciclo das crises*, a primeira grande crise do capitalismo foi marcada por quatro fases: expansão/crise, recessão, contração e revitalização. Na fase expansionista, a produção aumentou, o desemprego diminuiu, os salários e lucros cresceram, as instalações ampliaram-se e os empresários tinham atitudes altamente otimistas. O surgimento de sindicatos nacionais de trabalhadores, instrumento destes se organizarem e reivindicarem melhores condições de trabalho e remuneração, fez com que houvesse uma pressão pelo aumento real de seus salários, entre 1860 e 1874. Por esse motivo, os empresários preferiram investir em tecnologia, para aumentar a produção com menos trabalhadores. Se, por um lado, a produção e o lucro mantiveram-se, por outro lado, a massa global de salários pagos declinou. Ou seja, havia menos pessoas com propensão ao consumo no mercado. Já na recessão, as empresas não utilizavam toda sua capacidade produtiva, o que ocasionava o aumento dos custos e a alta das taxas de juros. Os empresários tinham receio de investir em excesso. No período contracionista, os investimentos caíram, os empregados das indústrias de bens de capital foram demitidos, o poder aquisitivo da população diminuiu, os bancos reduziram os empréstimos, os empresários passaram a ter atitude pessimista em relação a seus investimentos. Abrindo o período de revitalização, os preços baixaram demais, estimulando alguns a comprar. Os estoques esgotavam-se rapidamente. A partir de então, os preços subiam, os industriais recuperavam a confiança e retomavam o investimento em instalações e

outros recursos, inclusive a força de trabalho, retomando o que mais tarde Keynes chamaria de ciclo virtuoso.

Vale lembrar que a segunda Revolução Industrial, ocorrida na segunda metade do século XIX, fez surgir novas fontes de energia (eletricidade e petróleo), uma nova maquinaria baseada em novos materiais (ferro, liga e metais não ferrosos) e indústrias baseadas em novas ciências, como a química orgânica. Esse período marca o advento da Alemanha e dos Estados Unidos como potências industriais, juntando-se à França e à Grã-Bretanha. Graças a esses avanços tecnológicos e ao aumento demográfico dos países desenvolvidos, surgiu o período da produção em massa, incluindo alguns bens de consumo duráveis. A grande diferença em relação à primeira fase da Revolução Industrial foi a combinação entre ciência e técnica, entre laboratório e fábrica. A ciência era aplicada pela necessidade de se reduzir custos, visando, justamente, à produção em massa.

A de 1873 foi a crise que encontrou a Inglaterra como o epicentro do capitalismo — e, como todo epicentro, os efeitos da depressão aí começariam. O imperialismo que sucedeu à crise, não poderia deixar de surtir efeitos bélicos. A luta por territórios e a produção exacerbada de armamentos culminariam na Primeira Guerra Mundial (1914-1918). Em parte, por essa guerra, e, em parte, por outros fatores associados à acumulação de capital e ao desenvolvimento da técnica, foi possível a ascensão de uma nova potência que seria o centro econômico do mundo, os Estados Unidos da América do Norte.

O ambiente que se constrói a partir das novas condições em que se inaugura o século XX, e se desenvolvem as duas primeiras décadas, constitui-se de quatro características destacadas: a) revitalização econômica; b) projeções internacionais dos Estados Unidos; c) formação do mercado de massa; d) valorização da ciência e da técnica.

É, exatamente, nesse ambiente que se configuram e se sistematizam as primeiras formulações teóricas, partidas da íntima relação entre estudo e trabalho, sob o rigor cartesiano que inspirava a dominação do pensamento positivista.

Taylor e Ford são típicos produtos dessas circunstâncias.

Na introdução do seu clássico *Princípios da administração científica*, Taylor revela toda sintonia com o contexto e seu compromisso com o diálogo Economia-Política-Administração:

Palavras do presidente Theodore Roosevelt sobre a eficiência nacional: o presidente Roosevelt, dirigindo-se aos governadores na Casa Branca, observou profeticamente que “a conservação de nossos recursos naturais é apenas fase preliminar do problema mais amplo da eficiência nacional”. Todos reconheceram logo a importância de conservar nossas riquezas materiais [...]. Até agora, entretanto, temos apreciado, vagamente apenas, “o problema mais amplo” de aumentar a eficiência nacional (Taylor, 1980, p. 23).

Eis a sua motivação para escrever um livro, absolutamente, objetivo e franco. Ali, nos *Princípios*, não encontramos, exclusivamente, lições técnicas; mas, curiosamente, predominam passagens reveladoras do senso político de Taylor. É possível dizer que ele trabalha com dedicação no sentido de contestar a ideia da luta de classes, seja da luta de classes econômica, seja a luta de classes política. Talvez, por isso mesmo, quando questionado no Congresso americano, em 1913, sobre o seu método, ele enfatizaria que o seu método (os “mecanismos”) não funciona sem que funcione sua filosofia (Ramos, 1949, p. 65).

Em outras palavras, o autor que diria ao final do seu mais famoso livro: “se os elementos deste mecanismo, tais como estudo do tempo, chefia funcional, etc. são usados sem a observação da verdadeira filosofia da administração, os resultados [...] são desastrosos” (Taylor, 1980, p. 119).

Sua “filosofia” consiste, essencialmente, de seguidos chamamentos à harmonia social, principalmente no interior das empresas, apesar de afirmar com todas as letras, em *Administración de talleres*, que “os operários devem ter em conta que toda oficina existe [...] com o propósito de beneficiar os seus patrões”<sup>1</sup> (Taylor, 1945, p. 146).

Sua filosofia é, portanto, a contraposição ao princípio da luta de classes. Referindo-se aos sindicalistas, “líderes trabalhistas, bem como pessoas com sentimentos filantrópicos”, ele diz que “a maioria desses homens crê que os interesses dos empregadores e empregados sejam necessariamente antagônicos”. Mas, para ele, não é assim. “A administração científica tem, por seu fundamento, a certeza de que os verdadeiros interesses de ambos são um, único e mesmo: de que a prosperidade do empregador não pode existir [...] se não for acompanhada da prosperidade do empregado” (Taylor, 1980, p. 30).

---

<sup>1</sup> Tradução livre dos autores.

Em páginas adiante, ele retoma o tema, comparando o trabalho com o basquetebol e o críquete, para elogiar o esforço em equipe, e reafirma que seu livro destina-se a demonstrar como a produção crescerá, uma vez afastado “este hábito de fazer cera em todas as suas formas e encaminhando a relação entre empregados e patrões” (Ibidem, p. 32).

Na defesa de seu método, acusado de desempregador e empobrecedor, ele desenvolve um raciocínio macroeconômico, dizendo que a história da evolução dos negócios demonstra que todo aperfeiçoamento, quer pela invenção de nova máquina, quer pela introdução de novo método, resulta no aumento da capacidade produtiva do homem no trabalho e na baixa do preço de custo que, em lugar de levarem os trabalhadores ao desemprego, tornam possível, pelo contrário, o emprego de maior número de homens. O barateamento de artigos de uso comum, quase imediatamente, é seguido de sua maior procura (Taylor, 1980, p. 35).

Sua integração com os projetos de potência norte-americanos faz-se presente nos argumentos em favor do seu método: “a eliminação da cera e das várias causas do trabalho retardado, desceria tanto o custo da produção que ampliaria o nosso mercado interno e externo, de modo que poderíamos competir com nossos rivais” (Ibidem, p. 33).

Vê-se bem que uma das mais famosas obras das teorias organizacionais, em grande medida de suas páginas, está voltada para debater os problemas econômicos e políticos de sua época, com absoluta consciência de que o sentido da intervenção administrativa é impelir a Economia e que, para isso, é preciso enfrentar os desafios políticos — dentre eles, a luta de classes.

### **3. A Grande Depressão, humanismo e burocracia**

A crise mais devastadora de todas foi a iniciada em 1929, conhecida como “a grande depressão”. Não há consenso sobre as causas de tal crise. Muitos teóricos de diferentes escolas econômicas tentam explicá-la, mas nenhuma dessas explicações foi ainda totalmente aceita. O que se sabe de fato é que, apesar de o dia 24 de outubro de 1929 ser considerado o início da Grande Depressão — quando os preços de ações na bolsa de valores de Nova York caíram drasticamente — a produção industrial americana já havia começado a cair, a partir de julho do mesmo ano, o que causou um período de leve queda da atividade econômica geral. Eric Hobsbawm (2010) descreve a situação mais difícil já atravessada pelo capitalismo até os dias atuais:

Para aqueles que, por definição, não tinham controle ou acesso aos meios de produção (a menos que pudessem voltar para uma família camponesa no interior), ou seja, os homens e mulheres contratados por salários, a consequência básica da Depressão foi o desemprego em escala inimaginável e sem precedentes, e por mais tempo do que qualquer um já experimentara. No pior período da Depressão (1932-1933), 22% a 23% da força de trabalho britânica e belga, 24% da sueca, 27% da americana, 29% da austríaca, 31% da norueguesa, 32% da dinamarquesa e nada menos que 44% da alemã não tinha emprego. [...] Não houvera nada semelhante a essa catástrofe econômica na vida dos trabalhadores até onde qualquer um pudesse lembrar (Hobsbawm, 1995, p. 97).

Esse quadro alarmante tornou frágil e, de certo modo, insustentável todas as grandes crenças teóricas e ideológicas nos planos econômico, político e administrativo.

No plano econômico, as concepções clássicas da “mão invisível” de Smith e a formulação, aparentemente, inabalável de Say de que “a oferta cria a sua própria procura”, chaves da teoria da autorregulação do mercado, foram profundamente abaladas. Acabaram por ceder a ideias achadas em neoclássicos, marxistas e social-democratas, tais como Keynes, Kalecki e Myrdal, para quem o mercado tem limitações, em especial em circunstâncias de crise econômica, quando os agentes privados perdem a racionalidade, envolvidos pelo pânico.

No plano político, o Estado, até então limitado à condição de gendarme, instrumento repressor, cujo zelo pelo sistema cingia-se a defender a propriedade privada e a constranger os trabalhadores em suas reivindicações, passa por significativa mudança. Sua esfera de atuação invade o terreno da regulação, do monitoramento das propensões a poupar e a consumir, via bancos centrais que se multiplicam pelo mundo, e, simultaneamente, vai atuar como intermediário entre os interesses de patrões e empregados. É o advento do Estado e de governantes que, no específico do Brasil, operam como Vargas nos idos de 1930 e parte de 1940, cujo desempenho mereceu o comentário de que ele era, ao mesmo tempo, o pai dos pobres e a mãe dos ricos.

No plano administrativo, respondendo a novas demandas e adequando-se às novas determinações econômicas e políticas, de cunho, evidente-



mente, populista, surge o que se pode chamar de *humanismo administrativo*, influenciado pelos trabalhos de Mary Parker-Follet (1997), a pesquisa de Hawthorne, o seu relatório, elaborado por Elton Mayo (1953) e o livro de Chester Barnard, as *Funções do executivo* (1971).

Follet defenderá a sua tese das ordens despersonalizadas, que seriam mais *ordens ditadas pela situação* do que pela vontade pessoal dos chefes, afirmará também sua ideia de conflito construtivo, imprimindo uma leitura positiva das contradições entre pessoas; Mayo enfatizará o ambiente social de trabalho como fator de produtividade; e Barnard, contribuirá com várias abordagens diferenciadas e cooperativas, destacando-se sua inversão do conceito de autoridade, quando vai considerar que a autoridade revela-se em quem recebe a ordem e não em quem a emite: “a decisão sobre ter ou não essa ordem alguma autoridade recai sobre as pessoas a quem ela é endereçada, e não reside em «pessoas de autoridade» ou naqueles que emitem essas ordens” (Barnard, 1971, p. 169). Todos contribuíam com uma visão adequada ao discurso populista e de colaboração entre as classes, que pretendia antepor-se, no clima de crise aguda, à solução apresentada pelos partidos comunistas, em franca ascensão em todo o mundo.

Compreendido como um espaço de vida social, o local de trabalho, onde se travava complicada disputa política e ideológica, também se submetia à necessidade de mudanças que dessem aos trabalhadores a importância que as teorias clássicas somente de leve e secundariamente consideravam existir — quando consideravam.

A crise econômica e política ganha contornos transformadores com a presença da forte agitação social promovida por sindicatos e organizações partidárias, cujas ações e propaganda eram respaldadas em todos os sentidos por uma União Soviética bem-sucedida, que em paralelo exibia resultados econômicos extraordinariamente positivos (Ellman, 1980, p. 135). O *espectro do comunismo*, para usar a expressão do próprio Marx, rondava o mundo em crise e impelia as lideranças políticas e empresariais à mudança.

As empresas adotam regras humanistas e cooperativas e o Estado assume responsabilidades (antes inexistentes) com os negócios, com as relações de trabalho e com os problemas sociais.

É nesse crescimento do aparelho do Estado que, igualmente, se expande a organização burocrática. Não se trata de um fenômeno norte-americano, mas mundial, alcançando, inclusive, países de condições econômicas

ainda incipientes. Na mesma época, instalam-se, nos EUA e no Brasil, órgãos como o Comitê Roosevelt e o Dasp cujos objetivos primordiais foram burocratizar, instituir normas e regulamentos, fixar regras e adotar procedimentos que tornassem a administração pública legal e impessoal.

É, portanto, na esteira da Grande Depressão e do modelo keynesiano-fordista que se segue, que pontificam o *humanismo* administrativo e a burocratização do Estado e, por extensão, da sociedade.

#### **4. Contexto do pós-guerra e movimento neoclássico**

Passado este momento, vinda a Segunda Grande Guerra, aprofunda-se a relação entre patrões e empregados, marcada pelas *relações humanas*, sob a assistência paternal do Estado, agora burocratizado para melhor responder às novas responsabilidades. Nos EUA, agora centro irradiador do capitalismo e líder dos aliados na luta antifascista/nazista, sindicalistas, empresários e governantes estão, igualmente, aliançados.

Mas, a seguir, finda a guerra, sob a pressão das demandas interna e externa, é preciso voltar à produtividade. O ambiente criado pelo acordo de Bretton Woods, em que o padrão-ouro é flexibilizado em favor de um padrão-dólar emergente, e pelo Plano Marshall, que transforma a Europa, em reconstrução, no grande mercado consumidor. A combinação das duas iniciativas torna os EUA fornecedor geral e em escala do mundo pós-guerra.

Comentando Bretton Wood e a sua repercussão sobre as finanças internacionais, Harvey observa que:

O Acordo de Bretton Woods, de 1944, transformou o dólar na moeda-reserva mundial e vinculou com firmeza o desenvolvimento econômico do mundo à política fiscal e monetária norte-americana. A América agia como banqueiro do mundo, em troca de uma abertura de mercados de capital e de mercadorias ao poder das grandes corporações (Harvey, 1994, p. 131).

Vale dizer que Bretton Woods gerou também o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento, o Bird, e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Segundo Hobsbawm, "as duas únicas instituições internacionais de fato criadas sob os Acordos de Bretton Woods de 1944, o Banco Mundial («Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvi-

mento») e o FMI, ambos ainda existentes, tornaram-se *de facto* subordinadas à política americana” (Hobsbawm, 1995, p. 261).

Em *The Marshall Plan*, observa Michael Hogan que “the goal, as expressed in the Foreign Assistance Act, was a recovery program that encouraged the unification of European economies, promoted peace and productivity and served the needs of private trade and investment” (Hogan, 1987, p. 93). Isto é, a Lei de Assistência Estrangeira, como se chamou oficialmente o Plano Marshall, teve papéis importantes na geopolítica norte-americana para a Europa, mas também incentivou a produtividade e serviu aos interesses do comércio e dos investimentos privados, leia-se, principalmente, dos EUA.

Esse contexto econômico é acompanhado de dois outros acontecimentos de ordem política: a emergência da Guerra Fria, clima de tensão aberto com as disputas geopolíticas da URSS e EUA, e sua repercussão na vida interna da sociedade americana, o *macartismo*, período de intensa perseguição política a tudo que parecesse soviético, marxista, socialista, comunista ou algo semelhante. A Comissão do congresso americano presidida pelo senador Joseph McCarthy leva inúmeros cidadãos à prisão, de operários a intelectuais, e à morte (os Rosebergs), sob a acusação de espionagem ou serviço de alguma natureza em favor da URSS.

Este ambiente também concorre a favor da intimidação dos sindicatos, que, diferentemente do período pós-crise e da própria guerra, recuam de sua típica luta de classe econômica e facilitam o recrudescimento dos modelos de gestão clássicos.

Um traço do sistema produtivo taylorista, a pressão por cumprimento de metas, reaparece sob um conjunto de outras referências da Administração Clássica, dando origem ao que ficou conhecido por movimento neoclássico da Administração.<sup>2</sup> O Movimento Neoclássico produziria uma teoria, especialmente desenvolvida por Peter Drucker, a Teoria da Administração por Objetivos (APO), certamente, a marca mais destacada do Movimento.

A obsessão da APO pela fixação de metas é o que leva Rebouças a dizer que “a Teoria da Administração por Objetivos surgiu em um contexto

---

<sup>2</sup> Sobre o movimento neoclássico, ver o texto “Movimento neoclássico na administração: um exemplo histórico”, de Gurgel & Cunha, na *Revista Internacional Passagens de História Política e Cultura Jurídica*, vol. 4, n.º 1, jan.-abr. 2012 <<http://www.historia.uff.br/revistapassagens/sumarios.php>>.

organizacional [de] forte pressão recebida pelos profissionais das organizações para apresentarem resultados efetivos” (Rebouças, 2008, p. 279).

### **5. Um diálogo esquecido ou desconhecido?**

Poderíamos desfiar passo a passo a história das teorias organizacionais e encontraríamos a presença de fatores econômicos e políticos na composição que tem feito surgir diferentes concepções de conduzir os negócios públicos e privados.

Em breves retrospectos, pudemos ver que a história das teorias da Administração faz-se em diálogo com a Economia e a Política.

Mas, como veremos a seguir, esse tem sido um diálogo nem sempre lembrado. Apesar de todas as evidências que se apresentam, em particular no caso da crise dos anos 1930, um episódio da história moderna muito conhecido e lembrado, insiste-se em ignorar este diálogo.

Nenhum cidadão, menos ainda alguém que lida com a produção do conhecimento no âmbito das Ciências Sociais, pode desconhecer o *Crash* de 1929 ou a Crise dos Anos 1930, como prefira. Não seria pedir muito que trabalhassem a hipótese de que a crise que abalou os fundamentos clássicos da Economia e da Política tivesse alguma repercussão sobre outros campos do saber — notadamente os pertencentes, também, às Ciências Sociais, como é o caso da Administração.

Ainda assim, de modo surpreendente, a maior parte da literatura que forma nossos estudantes, nos cursos de Administração, privados e públicos, não faz a menor referência a essa associação óbvia entre as mudanças conceituais e comportamentais do humanismo administrativo e o contexto de crise.

Para verificar essa omissão, notada de modo corrente, mas não observada de modo metódico, examinamos as obras mais usualmente presentes nos cursos de Administração no Rio de Janeiro. O ano tomado para a realização desta observação e análise foi o ano de 2010, considerando-se, obviamente, as obras publicadas em anos anteriores.

O exame centrou-se na relação, como dissemos antes, mais evidente, que é aquela entre a crise dos anos 1930 e a Escola das Relações Humanas. De certo modo, comprovando tratar-se de uma associação notável, nove obras consultadas afirmam a influência daquela crise sobre a consolidação da ERH. Não nos detivemos em investigar a ligação de outras circunstâncias econômicas e políticas, como o já referido pós-guerra e o movimento

neoclássico, por se tratar de uma leitura contextual mais exigente. O teste consistiu, portanto, em examinar a presença de uma associação entre Economia, Política e Administração no contexto de um evento histórico por demais conhecido.

Ainda assim, trabalhando com 33 livros encontrados nas principais bibliotecas dos principais cursos de Administração no Brasil, pudemos observar que a maioria das obras pesquisadas não aponta para nenhum contexto de crise no advento do humanismo administrativo.

O quadro abaixo expõe as obras pesquisadas, várias delas bastante conhecidas das salas de aula, de professores e estudantes. Dividimos o conjunto das obras em dois Grupos, a saber:

Grupo 1. Livros que não fazem a relação entre as crises do capitalismo e as mudanças ocorridas no campo da Administração

Título do livro	Autor(es)
1. <i>Introdução à teoria geral da administração</i>	Idalberto Chiavenato
2. <i>Administração: princípios e tendências</i>	Francisco Lacombe & Gilberto Heilborn
3. <i>Teoria geral da administração: uma abordagem prática</i>	Djalma de Pinho Rebouças de Oliveira
4. <i>Administração: construindo vantagem competitiva</i>	Thomas S. Bateman & Scott A. Snell
5. <i>Teoria geral da administração: aplicação e resultados nas empresas brasileiras</i>	Luis César G. de Araujo
6. <i>Teoria geral da administração: da revolução urbana à revolução digital</i>	Antonio Cesar Amaru Maximiano
7. <i>Administração em módulos interativos</i>	John R. Schermerhorn
8. <i>Administração nos novos tempos</i>	Idalberto Chiavenato
9. <i>Administração contemporânea</i>	Gareth R. Jones & Jennifer M. George
10. <i>Administração</i>	James A. F. Stoner & R. Edward Freeman
11. <i>Teorias da administração</i>	Reinaldo Oliveira da Silva
12. <i>Administração contemporânea: perspectivas estratégicas</i>	Marcelo Milano Falcão Vieira & Lúcia Maria Barbosa de Oliveira
13. <i>Administração: conceitos e aplicações</i>	Leon C. Megginson; Donald C. Mosley & Paul H. Pietri Jr.
14. <i>Introdução à administração de empresas</i>	Gilmar Masiero
15. <i>Administração</i>	Patrick J. Montana & Bruce H. Charnov
16. <i>Administração e os novos paradigmas</i>	Ediberto Tadeu Pedroso
17. <i>Introdução ao estudo da administração</i>	Kil Hyang Park; Daniel Funcia de Bonis & Marcelo Reschini Abud
18. <i>Administração: teorias e aplicações</i>	José Carlos Faria
19. <i>Teoria geral da administração de empresas</i>	Vicente Lentini Plantullo
20. <i>Teoria geral da administração: noções básicas</i>	Adir Jaime de Oliveira Muniz & Herminio Augusto Faria
21. <i>Teorias da administração: clássicas e modernas</i>	Manuel Meireles & Marisa Regina Paixão
22. <i>Teoria geral da administração: orientação para escolha de um caminho profissional</i>	Luis César G. de Araujo & Adriana Amadeu Garcia
23. <i>Administração: teorias e processo</i>	Geraldo R. Caravantes; Cláudia C. Panno & Mônica C. Kloeckner
24. <i>Introdução à administração</i>	Antonio Cesar Amaru Maximiano

Fonte: dados e elaboração dos autores, 2010.

Em quadro seguinte, os autores relacionam as obras em que se constata a referência entre o contexto político-econômico e o surgimento do pensamento humanista na Administração.

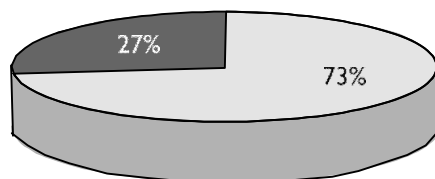
Grupo 2. Livros que relacionam as crises do capitalismo às mudanças ocorridas no campo da Administração

Titulo do livro	Teoria e crise relacionadas	Autor(es)
1. <i>Administração: mudanças e perspectivas</i>	Teoria das relações humanas / Crise de 1929	Stephen Paul Robbins
2. <i>Teoria geral da administração: gerenciando organizações</i>	Teoria das relações humanas / Crise de 1929	Cyro Bernardes & Reynaldo Cavalheiro Marcondes
3. <i>Teoria geral da administração</i>	Teoria das relações humanas / Crise de 1929	Fernando Cláudio Prestes Motta & Isabella Francisca Gouveia de Vasconcelos
4. <i>Administração: teoria e prática no contexto brasileiro</i>	Teoria das relações humanas / Crise de 1929	Filipe Sobral & Alketa Peci
5. <i>Teoria geral da administração: uma síntese</i>	Teoria das relações humanas / Crise de 1929	Eunice Lacava Kwasnicka
6. <i>Gestão empresarial: de Taylor aos nossos dias – evolução e tendências da moderna administração de empresas</i>	Teoria das relações humanas / Crise de 1929	Ademir Antonio Ferreira; Ana Carla Fonseca Reis & Maria Isabel Pereira
7. <i>Teorias da administração: curso compacto: manual prático para estudantes e gerentes profissionais</i>	Teoria das relações humanas / Crise de 1929	João Pinheiro de Barros Neto
8. <i>Modelos de gestão</i>	Teoria das relações humanas / Crise de 1929	Victor Cláudio Paradela Ferreira; Antonio Semeraro Rito Cardoso; Carlos José Corrêa & Célio Francisco França
9. <i>Teoria geral da administração</i>	Teoria das relações humanas / Crise de 1929	Rui Otávio Bernardes de Andrade & Nério Amboni

Fonte: dados e elaboração dos autores, 2010.

No gráfico abaixo, visualiza-se a (des)proporção entre os que não fazem referência alguma à relação entre os fenômenos econômico, político e administrativo e aqueles autores que o fazem.

Gráfico 1. Proporções dos autores nos dois grupos referidos, 2010



Grupo 1: Azul – Obras sem a contextualização da Crise  
Grupo 2: Vinho – Obras com contextualização

De 33 livros consultados, 73%, quase três quartos do total, não realizam a esperada associação entre os acontecimentos econômicos, políticos e administrativos que fizeram os anos 1930. O que isso revela? Revela desconhecimento, esquecimento ou uma leitura metafísica que isola o fenômeno administrativo? O que motiva isso? O que significa isto, na formação do administrador?

## **6. Considerações finais**

A relação entre Economia, Política e Administração está, evidentemente, exposta nas experiências históricas que podemos observar. Seja a experiência de expansão econômica, como a verificada no início do século XX e a que se deu no pós-Guerra, em 1950, seja nas situações críticas como a célebre crise dos anos 1930.

Mas, nesse último caso, a celebridade da crise não foi suficiente para que um grande número de autores, ao escrever sobre as teorias da Administração, fizesse referência à associação ou, pelo menos, à coincidência entre os fatos que marcaram aquela década, envolvendo as três áreas de conhecimento.

Algumas explicações para esse fenômeno podem ser sugeridas, das quais destacamos quatro delas, cuja efetividade se pode dar isoladamente ou em conjunto:

1. a dificuldade de entender a área de administração como subárea das ciências sociais aplicadas e compreender o que vem a significar essa condição;
2. reprodução teórica, sem a necessária pesquisa nas fontes científicas e históricas, má formação teórica;
3. o corporativismo;
4. predominância metodológica da fenomenologia como método de análise nas pesquisas em Administração.

Na primeira hipótese, temos uma situação de fato encontrada nas academias, nas organizações em geral e, em particular, nos centros corporativos, como as entidades de classe. A *Administração* é vista como uma técnica ou um conjunto de técnicas, no máximo assimiladas da Engenharia e da Psicologia — neste caso para melhor lidar com a gestão de pessoas. A compreensão de que aspectos culturais, econômicos, políticos e de outras esferas de conhecimento entrelaçam-se no ambiente do aprendizado e do exercício da Administração não se faz muito presente, nem sequer na academia.

A condição de subárea das Ciências Sociais é tratada, por alguns, como mera classificação operacional, sem significados epistemológicos.

A **reprodução teórica** é uma prática comprovada nas repetidas passagens que se encontram em variados livros, cujas referências são as mesmas de livros antigos. Não se trata de desmerecer obras antigas, mas de destacar o reprodutivismo das novas obras. Pesquisas de aprofundamento, outras leituras, leituras ampliadas ou transdisciplinares são raras, dando-se um processo de reiteração literária, que igualmente repete erros e acertos. Dentre eles, o erro de não realizar a contextualização necessária para bem compreender a função das teorias, a cada momento histórico ou fazer esta contextualização recorrendo a subjetividades em vez de observar os fatos objetivos, os acontecimentos do mundo real.

A **má formação teórica**, muitas vezes, está na base do problema em questão. Falta habilitação aos autores para fazerem incursões teóricas em outros campos do conhecimento. O conhecimento raso de Economia e Política, por exemplo, certamente dificulta o estabelecimento de relações entre estes campos do saber e a Administração.

O **corporativismo** produz dificuldades, também, no plano do conhecimento. As reservas de domínio, que inspiram enormes resistências ao acesso de profissionais de outras áreas, ainda que cientistas sociais, aos concursos para a docência, acabam por empobrecer o ambiente acadêmico da Administração. Isto também concorre para a má formação teórica, uma vez que conhecimentos como Sociologia, Economia, Filosofia, Psicologia, Antropologia e similares são ensinados por administradores, cuja preparação para ministrar essas disciplinas é, provavelmente, inferior à preparação dos especialistas naquelas subáreas. Isso se agrava com mais um viés corporativo, neste caso alcançando não só a formação em Administração, que tem levado os cursos/departamentos a se tornarem substantivos na oferta de disciplinas, em vez de demandarem os departamentos especializados da Universidade, em sistema de rede ou estrutura matricial, como inicialmente pensado.

Finalmente, a inclinação para a análise fenomenológica, ou de uma certa fenomenologia, provavelmente também induz a leituras metafísicas, em que a relação entre os elementos do todo é desprezada, em favor da suposição de que é possível colocar os fenômenos entre parênteses.

De modo geral, seja por esta ou aquela razão, o reducionismo de qualquer tipo que tem inspirado a ausência da economia e da política do



cenário das teorias da Administração tem consequências práticas na formação do administrador.

Fixação de metas, precificação, estratégias de negócios, construção de cenários e até a gestão de custos, entre várias outras preocupações da Administração, certamente não serão bem enfrentadas sem o reconhecimento desse diálogo nem sempre lembrado.

Certamente, um gestor de empresa que se forma abstraindo a presença da economia e da política nos atos e fatos da empresa se destitui, gravemente, de sua mais necessária capacidade: a leitura estratégica do ambiente.

### **Referências**

- BARNARD, Chester. *As funções do executivo*. São Paulo: Atlas, 1971.
- COGGIOLLA, Osvaldo. As crises econômicas e a teoria marxista. *Revista de Economia Mackenzie*, vol. 7, n.º 3, 2009.
- ELLMAN, Michael. *Planejamento socialista*. Rio de Janeiro: Zahar, 1980.
- GURGEL, Cláudio & CUNHA, Robson. Movimento neoclássico na administração: um exemplo histórico. *Revista Internacional Passagens de História Política e Cultura Jurídica*, vol. 4, n.º 1, jan.-abr. 2012. Disponível em <<http://www.historia.uff.br/revistapassagens/sumarios.php>>.
- HARVEY, David. *A condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1994, p. 131.
- HEGEL, Georg W. F. *Ciência da Lógica*. São Paulo: Barcarolla, 2011.
- HOGAN, Michael. *The Marshall Plan*. Nva York: Cambridge University Press, 1987.
- HOBBSAWM, Eric. *Era dos extremos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- MAYO, G. Elton. *The human problem of an industrial civilization*. Nova York: The Macmillan Co., 1953.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Censo da Educação Superior*. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Anísio Teixeira, 2010.
- OSTROVITIANOV, K. V. et alli. *Manual de economia política*. Rio de Janeiro: Editorial Vitória, 1961.
- PARKER-FOLLET, Mary. *Profeta do gerenciamento*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- PIAZI, Eduardo. *As crises do capitalismo e suas consequências no campo da administração*. Monografia de conclusão de curso em administração. Niterói: UFF, 2011.

RAMOS, Guerreiro. *Uma introdução ao histórico da organização racional do trabalho – ensaio de sociologia do conhecimento*. Rio de Janeiro: Dasp/Imprensa Nacional, 1950.

REBOUÇAS, Djalma. *Teoria geral da administração*. São Paulo: Atlas, 2008.

SPOLADOR, Humberto & MELLO, Pedro. *Crises financeiras – uma história de quebras, pânico e especulação do mercado*. São Paulo: Editora Saint Paul, 2010.

TAYLOR, Frederic. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1980.

—. *Administración de talleres*. Buenos Aires: Editorial Argentina de Finanzas y Administración, 1945.

#### **Resumo**

Este artigo retoma, indiretamente, o debate sobre a formação do administrador, trazendo à discussão a reiterada omissão sobre a associação entre os acontecimentos econômicos, políticos e administrativos. Fazendo breves resgates históricos, o artigo demonstra como as teorias da Administração colocam-se no contexto de fortes mudanças econômicas e políticas. Mas também demonstra como a literatura corrente tem ignorado esta associação entre as áreas de conhecimento. Finalmente, busca a explicação para este fenômeno na literatura administrativa e aponta para as consequências negativas que recaem sobre os administradores formados nessas circunstâncias.

Palavras-chave: Formação em Administração. Economia. Política. Crises.

#### **Abstract**

This article incorporates indirectly the debate on the formation of the administrator, to discuss bringing the repeated failure of the association between economic, political and administrative events. Making brief historical redemptions, the paper demonstrates how the theories of management arise in the context of strong economic and political changes. But it also demonstrates how the current literature has ignored this association between areas of knowledge. Finally, seeking an explanation for this phenomenon in the administrative literature and points to the negative consequences relating to managers trained in these circumstances.

Key words: Education in Business. Economy. Politics. Crisis.

# O QUE AS CRÔNICAS DE MACHADO DE ASSIS NOS CONTAM SOBRE A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA?

ARIÁDNE SCALFONI RIGO\*

Eu, se fosse imperador, a primeira coisa que faria era ser o primeiro céptico do meu tempo.

— MACHADO DE ASSIS. "Balas de estalo", 16 de maio de 1885.

## As escolhas

Discutir Administração Política não é tarefa fácil, embora urgente. Poderíamos, no intuito de dar corpo a essa discussão, partir das Teorias da Administração Clássica e das Teorias Gerais da Administração. Poderíamos, ainda, ampliar o olhar e sugerir alguma perspectiva crítica envolvendo as ideias de pesquisadores como Guerreiro Ramos e Gilberto Freyre, como o fez Oliveira (2008).

Mas, ao contrário do que, geralmente, encontramos em trabalhos acadêmicos, propomos uma "conversa mais descuidada", procurando aproveitar a liberdade que me foi dada pelos mestres condutores da disciplina. Algo que, embora possa parecer menos "científico", nos permite obter novos *insights* na busca constante de compreender e de fazer novas leituras da Administração Política (e Pública) brasileira. Acho, ainda, que esse exercício possibilita-nos pensar em contribuições interessantes: uma delas é nos mostrar que, fora da Administração, há diferentes maneiras de se compreender ela própria e, quem sabe, alargar um pouco mais nossas possibilidades e interesses (acadêmicos ou práticos). Outra é aproveitar a literatura brasileira enquanto fonte de conhecimento, assim como têm feito outras áreas do conhecimento, como a sociologia e a antropologia.

---

\* Doutoranda em Administração, Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia.

Nesse sentido, questionamo-nos: *o que as crônicas de Machado de Assis podem nos contar sobre a Administração Política brasileira?* Obviamente que, para questionar isso, pressupus que os retratos do cotidiano e do mundo político e as descrições e interpretações dos autores literários que viveram em diferentes momentos da história do Brasil possam contribuir com *insights* interessantes para compreender a Administração Política. É nisso que reside nossa proposta neste breve ensaio: tentar interpretar as crônicas machadianas à luz da Administração Política, buscando oferecer um pouco de leveza a uma discussão, consideravelmente, séria.

Nesse intento, vale explicar por que escolhi Machado de Assis e, justamente, suas crônicas. Primeiro, Machado de Assis é um dos autores da literatura brasileira mais discutidos, inclusive, no âmbito das suas contribuições para o entendimento do homem político brasileiro e da administração pública da época (Bosi, 2011). Além disso, Machado não apenas escreveu, mas participou, diretamente, da vida pública do país, foi um assíduo observador das *nuances* políticas de momentos importantes na história da administração do Brasil.

Machado pôde assistir, ao longo do século 19 e no começo do século 20, a alterações vastas e profundas no cenário internacional, nos costumes, nas ciências da natureza e da sociedade, nas técnicas e em tudo o que entende com o progresso material. As mudanças foram extraordinárias, e o seu olhar as apreendeu tanto no ritmo célere do telégrafo quanto, mais lentamente, na transição do velho para o novo Brasil, do velho para o novo Rio de Janeiro (Bosi, 2011, p. 27).

Machado de Assis considera-se, na opinião de Bosi (2011), não um historiador, e, muito menos, um político. Mas é inegável a importância dos “retratos” do cotidiano e do homem político que elabora em várias de suas obras. Mas, por que escolher as crônicas, e não os romances e os contos, por exemplo? Principalmente, porque elas representaram os primeiros escritos machadianos e têm um caráter bem jornalístico da época. De acordo com Bosi (2011), Machado de Assis, nessa época, não escrevia como um opositor indignado, embora fizesse acusações. De acordo com o mesmo autor, com o passar do tempo, as acusações foram substituídas por uma certa ironia da vida política, não apenas nacional mas também a estrangeira. Numa fase mais madura do autor, o pessimismo é mais vigoroso (ver

capítulo final da obra *Memórias póstumas de Brás Cubas*). Em seus escritos, percebe-se uma preocupação em desmascarar o cinismo e a hipocrisia política e social.

Sua extensa obra constitui-se de nove romances, peças teatrais, duzentos contos, cinco coletâneas de poemas e sonetos e mais de seiscentas crônicas. É nas crônicas que o elemento político aparece com muita constância. Escritas semanalmente e diante dos eventos que ocorriam na época, Machado procurava deixar, às vezes com ironia, sua opinião sobre fatos da vida pública e política carioca, brasileira e, em alguns casos, internacional.

As crônicas, “como as laranjas, podem ser doces ou azedas; consumidas em gomos ou pedaços, na poltrona de casa, ou virar suco, espremidas nas salas de aula” (Novaes, 1995). Ou seja, são variadas, podem servir a vários propósitos e, inclusive, como um instrumento de ensino. Podem ser entendidas, de modo mais formal, como pequenos textos em jornal que visam a expressar a opinião de alguém sobre determinado assunto ou acontecimento. As crônicas de Machado de Assis organizam-se em ordem cronológica, às vezes semanais, às vezes quinzenais e foram publicadas em importantes jornais da sua época. Nelas, encontramos assuntos diversos, que vão desde literatura, passando pelo teatro, a chegada de alguém ilustre na cidade, a morte de algum conhecido da sociedade, até algum fato ou posicionamento político nacional ou internacional.

Antes de prosseguirmos, vale um alerta. Assim como podemos interpretar uma série de coisas sobre um determinado prisma, podemos ler Machado de Assis para buscar inúmeros outros elementos, a depender do nosso interesse. Durante minhas buscas, muito do que li pareceu-me confundir-se com Administração Pública, talvez mesmo por esta ser mais evidente para nós da administração. Mas, diante do que se propõe nas discussões da Administração Política, veremos que a leitura sob este prisma também é interessante.

Neste ensaio, primeiro fazemos uma sucinta discussão sobre Administração Política, revendo alguns conceitos e colocações que podem nos ajudar a compreender melhor o que significa, ou melhor, em torno do que ela busca significados. Em seguida, vamos, diretamente, às relações que encontramos entre as crônicas machadianas e Administração Política e é, por isso, que sugerimos, fortemente, que os leitores leiam, mesmo que, superficialmente, algumas coletâneas de crônicas de Machado de Assis, tais como *A semana*, *Notas semanais*, *O velho Senado*, *Histórias de quinze dias* e *Crônicas*, todas disponíveis no site do MEC.

### **A Administração Política: breves discussões**

Atualmente, as discussões sobre a Administração Política concentram-se nas publicações da *Revista Brasileira de Administração Política (Rebap)*, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (Eaufba). No entanto, há um significativo esforço do grupo de professores e alunos mais diretamente envolvidos com as discussões e pesquisas em estimular, em outros espaços (inclusive em eventos), o debate sobre o assunto.

Santos, Ribeiro & Santos (2009) situam o campo da Administração Política como campo do conhecimento. Nesse intuito, explicitam e aprofundam os termos do debate, ao colocarem questões epistemológicas fundamentais, como a do objeto e a do método. Para os autores, a Administração Política é, justamente, a “gestão das relações de produção e distribuição”, ou seja, a parte que a Economia considerava não científica, por extrapolar seu campo do conhecimento. Parte dessa extrapolação deu origem a outro campo, o da Economia Política; mas, de acordo com os autores, especificamente a “gestão das relações de produção e distribuição” também extrapola seu âmbito de discussão. Em suma: “Com isso, parte dos estudos da economia política deve ser referida à Administração Política” (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 925).

Somado a essa constatação, os autores discutem, ainda, outro ponto importante que dá lugar diferenciado à Administração Política no âmbito as ciências administrativas. A de que os estudos da Administração nunca se preocuparam, suficientemente, com a sua dimensão política, o que explica as discussões em torno desse campo do conhecimento serem, relativamente, recentes.

Tanto Oliveira (2008) quanto Teixeira (2008) concordam que, da forma como o campo da Administração está “estruturado” ou “formatado”, ele não deu (e não dá) conta dessas discussões ou não permitiu que elas influenciassem, positivamente, o campo das práticas na Administração. Na opinião de Oliveira (2008), é, principalmente, por insistir em copiar modelos estrangeiros, ela própria — a Administração — precisasse de uma releitura com a denominação “Administração Política”. Isso reforça a importância de adjetivar a Administração com a palavra “Política” e de propor que ela se diferencie por meio da tentativa de dar conta das discussões que a Administração, até então, ignorou.

[. . .] os estudos administrativos nunca ambicionaram ou se deram conta dessa dimensão política. A sua origem e todo o seu desenvolvimento estiveram sempre vinculados a preocupações relacionadas à organização, à racionalidade e à produtividade do trabalho, criando técnicas, cada vez mais refinadas, para aumentar o seu rendimento (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 925).

[...] ainda que a análise administrativa incorporasse ao seu repertório conceitos de cultura, valor e ética, a administração nunca perdeu de vista a sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações. Particularmente as voltadas para o mercado capitalista desenvolveram técnicas cada vez mais elaboradas para a alienação e o aprisionamento do trabalhador aos requisitos do aumento da produtividade e a fidelidade à organização, ao seu patrão, em última instância (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 925).

A Administração Política, para Santos, Ribeiro & Santos (2009), significa, ao mesmo tempo: o “do que fazer” e o do “como fazer”, ambos envolvem processos decisórios, e o último “significa viabilizar os meios necessários para construir o projeto da nação ou da organização e implantá-lo. Aí reside a gestão das relações, essência da Administração Política” (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 941)

A Administração Política, então, tem como ocupação principal a organização e gestão do trabalho humano em sua relação com a natureza e consigo mesmo, com o intuito de libertá-lo num maior grau relativo possível (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 941).

Notadamente, as discussões e a Administração Política em si se tornam ainda mais relevantes em tempos tão neoliberais, em que a “gestão da produção e distribuição” é ditada pelas “regras” do capital. Nesse momento, de acordo com Fonseca (2008), as ideologias do mercado, do mérito, da eficácia e da eficiência tornam-se dominantes e

Administração e Gestão tornam-se conceitos similares e, mais do que isso, “insuspeitos” tendo em vista o desenvolvimento da sociedade, supostamente válido e benéfico a todos os atores sociais dadas as

premissas tecnicamente validadas pela comunidade moderna dos gestores dos Estados, da tecnocracia das agências multilaterais e do pensamento hegemônico espreado nas universidades, nas publicações especializadas, nos *think-thanks*, na mídia, chegando ao senso comum (Fonseca, 2008, p. 7).

Nesse sentido, Fonseca (2008) ressalta o caráter não neutro da Administração e, conseqüentemente, ressalta o político. Para ele, a compreensão dessa não neutralidade é fundamental para entender a Administração Política. De certo modo, Caribé (2008, p. 47) concorda com isso, quando relaciona a Administração Política com os sujeitos e as classes que fundamentam a história das sociedades ou Estados/nações. “A administração política nada mais é do que uma das facetas dessas ideias e práticas da classe dominante hoje. Não é a administração que partiu das fábricas para o resto dos espaços de poder: mas os gestores que passaram, a partir do local de trabalho, a dominar o Estado, no seu mais amplo sentido.”

Fonseca (2008) discute o papel da administração de conflitos; principalmente, os entre o verdadeiro papel do Estado e os objetivos do mercado e da política neoliberal. Nesse caminho, a Administração Política estaria a serviço da compreensão do papel do Estado na Administração Pública, considerando a sua não neutralidade e os desvirtuamentos que ele pode sofrer na (re)distribuição da riqueza e na busca pelo bem-estar social.

Caribé (2008), baseando-se em Santos (2004), critica o fato de a Administração, até então, não ter se preocupado com a política nas ações e relações. Argumenta que, mesmo considerando o conceito clássico de Simon de que a Administração é a ciência que elabora os meios para alcançar determinados fins, isso não significa que os fins devam ser considerados menos importantes que os meios e, pior, dar vida própria aos meios. O que ele quer dizer é que os fins são políticos, ideológicos e que, para alcançá-los, os meios são a própria Administração Política.

Ribeiro (2008), de maneira mais ampla, atribui à Administração Política responsabilidade de analisar a relação Estado-Economia-Sociedade; mas, de uma maneira menos operacional e instrumentalizada e, obviamente, mais política. Nesse sentido, Administração Política, de uma forma mais ampla, é como o “modelo de gestão que leva à finalidade última da produção social”. Para compreendê-la, seria necessário entender o contexto histórico e o papel do Estado nele. Esta mesma autora mostra com



clareza a estreiteza entre Administração Política e Administração Pública quando ressalta:

À medida que a competência e/ou responsabilidades do Estado vão se ampliando, rápida e progressivamente, ou seja, quando a noção de administração pública passa a corresponder a uma gama bastante mais ampla e complexa da atividade estatal, pode-se ir deduzindo que começa a surgir modificações no que definimos como novo modelo de Administração Política. Evidentemente, esta transição não ocorre de forma tão explícita e/ou consciente, nem de forma similar em todos os Estados, mas de qualquer modo se pode definir, com relativa precisão, onde começam as mudanças mais visíveis que vão caracterizar o novo modelo de Administração Pública, isto é, o novo marco histórico da Administração Política contemporânea (Ribeiro, 2008, p. 18).

A Administração Política pode ser entendida como campo em que se estuda o que há por detrás das mudanças estruturais e organizativas da administração pública. Ou seja, a que interesses respondem os Estados para gerenciar a produção e a distribuição de riquezas? Partindo dessa indagação, podemos nos limitar, por ora, a administração política do Estado, levando em conta o seu papel e suas características em determinado momento histórico do Brasil. Nesse sentido, as crônicas machadianas falam muito sobre o Estado e do governo da época. Passamos às discussões com base nelas.

### **Machado de Assis, política, administração e Administração Política**

“O que é a política senão obra de homens”, diz Machado de Assis. E, o que é a Administração, senão obra de homens? Dito de outra maneira, o que é a gestão da produção e da distribuição, senão obra de homens?

Machado de Assis foi testemunha de um momento fundamental na história da Administração do Brasil (final do século XIX e início do século XX) — quando ela deixou de ser império e passou a ser república. Além de testemunhar, deixou registrado em seus diversos gêneros literários (poemas, romances, contos, folhetins, peças de teatro, etc.), dentre eles as crônicas. Mas Machado de Assis não foi, apenas, um escritor em meio aos

homens comuns. Ele assumiu cargos públicos, como no Ministério da Agricultura, do Comércio e das Obras Públicas, da época. Então, ele, também, administrou.

Há dúvidas quanto ao engajamento político de Machado de Assis. Sua ironia e pessimismo, muitas vezes, dão a entender que ele não esperava muito da política nacional. Por outro lado, seus escritos, muitas vezes, denunciam, à sua maneira, os defeitos e problemas da vida política do país.

Machado de Assis pôde assistir, ao longo do século XIX e no começo do século XX, a alterações vastas e decisivas no cenário internacional e nacional, nos costumes, nas ciências da natureza e da sociedade, nas técnicas e em tudo o que entende como progresso material. Alguns estudiosos supõem, no entanto, que as crenças atribuídas a Machado de Assis como um escritor engajado politicamente são falsas e que ele não esperava nada ou quase nada da política de modo geral. Mas sua ironia e pessimismo também podem ser vistos como denunciadores de um sistema político e econômico nacional e internacional preocupante, como no fragmento abaixo:

Guerras africanas, rebeliões asiáticas, queda do gabinete francês, agitação política, a proposta de supressão do senado, a caixa do Egito, o socialismo, a anarquia, a crise europeia, que faz estremecer o solo, e só não explode porque a natureza, minha amiga, aborrece este verbo, mas há de estourar, com certeza, antes do fim do século, que me importa tudo isso? Que me importa que, na ilha de Creta, cristãos e muçulmanos se matem uns aos outros, segundo dizem telegramas de 25? E o acordo, que anteontem estava feito entre chilenos e argentinos, e já ontem deixou de estar feito, que tenho eu com esse sangue e com o que há de correr? (em *A semana*, 26 de abril, 1892)

As crônicas machadianas estão associadas ao cotidiano nacional na época em que foram escritas, e um grande número delas mostra a preocupação de Machado de Assis com a vida política e declaram, por vezes, sua ideologia e posições/opiniões.<sup>1</sup> Sobre a promulgação da lei que aboliu a escravidão no Brasil, Machado relembra e escreve, também em *A Semana*, em 14 de maio de 1893:

---

<sup>1</sup> Na crônica “Canção de piratas” de 22 de julho de 1894, Machado de Assis também demonstra sua opinião e posição política ao se referir à Guerra de Canudos (1896-1897) e apoiar seu mentor Antônio Conselheiro (para mais detalhes ver Callipo, 2008).

Houve sol, e grande sol, naquele domingo de 1888, em que o Senado votou a lei, que a regente sancionou, e todos saímos à rua. Sim, também eu saí à rua, eu o mais encolhido dos caramujos, também eu entrei no préstito, em carruagem aberta, se me fazem favor, hóspede de um gordo amigo ausente; todos respiravam felicidade, tudo era delírio. Verdadeiramente, foi o único dia de delírio público que me lembra ter visto.

Sendo assim, as crônicas machadianas estão repletas de comentários que se referem não apenas à vida de políticos<sup>2</sup> do país mas a acontecimentos históricos importantes e relacionados à nossa Administração Política, ou seja, às nossas escolhas políticas (e hábitos políticos) para administrar a nação (e, conseqüentemente, sua produção e distribuição de riquezas). De modo geral, Machado criticava os sinais que o Brasil dava de adesão ao capitalismo que se configurava no início do século XX. Assistindo ao fim do Império (Segundo Reinado) e à constituição da República, a qual era defensor e partidário; embora, também, não tenha se privado de apontar os problemas que com ela surgiam.

### **Administração Política nas crônicas machadianas**

A *semana* é um conjunto de crônicas publicado, originalmente, na *Gazeta de Notícias*, do Rio de Janeiro, no período de 24-4-1892 a 11-11-1900. Publicadas quinzenalmente, Machado procurava em uma única crônica resumir os assuntos mais importantes do período, por vezes retomando algum assunto do passado. Nelas, muitos assuntos são apresentados, discutidos e, claro, ironizados, desde hábitos do cotidiano, passando pela literatura e o teatro até os políticos e suas discussões na Câmara e no Senado e, inclusive, políticas internacionais. Nesse conjunto de crônicas, estão grande parte dos comentários que usamos aqui para relacionar com nosso assunto: Administração Política.

Em muitas passagens de suas crônicas, Machado de Assis mostra certo “desprezo” pela configuração do capitalismo que se “reformava” com

---

<sup>2</sup> Na crônica “O velho Senado”, Machado de Assis discorre sobre o momento em que foi cobrir o Senado para o jornal *Diário do Rio*, em 1860. Nela, ele comenta sobre o comportamento dos velhos senadores, seus costumes ao desempenharem este papel, como usavam a barba e como se vestiam. Com isso, ele destaca a aparência de velhos que mantinham e, obviamente, de conservadores.

a constituição da nossa República; principalmente, com a elevada (para ele exagerada) importância que nossos jornais davam a assuntos relativos a isso. A “moda” de falar sobre companhias, finanças, câmbio flutuante e bolsa de valores o incomodou. Escreveu em 1892:

Em verdade, que posso eu dizer das coisas pesadas de uma semana remendada de códigos e praxistas, a ponto de algarismo e citação? Prisões, que tenho eu com elas? Processos, que tenho eu com eles? Não dirijo companhia alguma, nem anônima, nem pseudônima; não fundei bancos, nem me disponho a fundá-los; e, de todas as coisas deste mundo e do outro, a que menos entendo, é o câmbio. Não que lhe negue o direito de subir; mas tantas lástimas ouvi pela queda, quantas ouço agora pela ascensão, não sei se às mesmas pessoas, mas com estes mesmos ouvidos. Finanças, finanças, são tudo finanças (*A semana*, 9 de outubro de 1892).

De modo geral, o Brasil estava mudando e, de certa forma, acompanhava os movimentos e políticas internacionais. Sobre tais acontecimentos, Machado, também, acompanha e não deixa de opinar. Em *Notas semanais* de 1.º de janeiro de 1878 (parte III), ele fala diretamente sobre o movimento da Inglaterra de investir em armamentos. Ironicamente, como é do seu costume, pede desculpas à Inglaterra para ser sincero sobre a inutilidade de ser armar naquele momento e, principalmente, protesta contra as guerras, frequentes no Velho Mundo.

Peço desculpa à Inglaterra, mas parece-me que os seus armamentos são para ela mesma ver. Não é outra coisa. Aqueles arsenais, aquelas armadas, aquele fervor em aumentar tropas e navios, creio que seja verdade, mas também creio que seja inútil. Não porque a Inglaterra não os possa empregar com vantagem, mas porque são tardios. É tarde. Inês é morta. Em todo caso, lavro daqui o meu protesto, diante das potências deste e do outro mundo (o velho) e declaro, alto e bom som, à posteridade, que não creio nos armamentos, ou pelo menos na eficácia deles.

Ainda sobre relações e aspectos internacionais, desta vez mais diretamente relacionados ao Brasil, Machado comenta as relações entre o Brasil

e seu vizinho Peru acerca das negociações entre esses dois países para determinar uma política de navegação no rio Amazonas (sobre a qual o Brasil tinha privilégios pelo tratado assinado entre Portugal e Espanha), a qual culminou no rompimento das relações em 1867.<sup>3</sup> Esse assunto apareceu não em apenas uma, mas em pelo menos duas crônicas do escritor em anos diferentes. Em novembro de 1862, ele comenta o fato de navios peruanos estarem navegando pelo rio Amazonas ilegalmente e diz que “o país espera ser bem defendido pelo governo nesta deplorável questão” (em *Crônicas*, 30 de novembro de 1862). No primeiro dia de janeiro de 1863, Machado retoma a “Questão amazônica” e critica a forma como nosso país, frequentemente, administrava as questões internacionais, ou seja, suas relações com outros países, vizinhos ou não. E relata: “As últimas notícias do Amazonas não são animadoras; é com receio que espero as notícias próximas; afigura-se-me que hão de ser piores, por mal da nação, e por glória do nosso rixoso corriqueiro”. Em seguida, aponta que pode até haver boas intenções “ao leme do Estado” (brasileiro), mas “há razão para abstrair da lógica e contar com o imprevisto e com o absurdo”. E termina o assunto dizendo que

Não é raro fazermos triste figura nas nossas pendências internacionais; anda nisto uma fatalidade, quero crê-lo; a ideia de um império enquiçado é menos desanimadora que outra fácil de compreender, e que eu deixo ficar tranquilamente no tinteiro. As lições do passado servem de espelho ao presente e ao futuro, e o nosso receio é deste modo natural (em *Crônicas*, 1.º de janeiro de 1863).

No entanto, nosso escritor se detinha em grande medida a discutir nossas políticas internas. Enfatizando os detalhes do processo de tomada de decisões, de eleições e de votações de leis e decretos, parece, por vezes, se divertir com isso. Ao se referir a um discurso do conservador Eusébio de Queirós, em 1860, o qual pretendeu explicar e defender o acúmulo de cargos públicos (denunciado na imprensa da oposição), Machado fala que “o Senado contava raras sessões ardentes; muitas, porém, eram animadas” (“O velho Senado”, 1898).

---

<sup>3</sup>Sobre mais detalhes desta “Questão amazônica” entre Peru e Brasil, naquela época, ver Gonçalves (2009).

Aqui, não pude deixar de notar certa semelhança com os dias de hoje, em nossas sessões no Congresso Nacional, nas quais confusões são frequentemente noticiadas pela mídia. Para além das confusões e, literalmente, brigas, há ainda as sessões vazias, senão de parlamentares, vazias de propósitos. Em 15 de dezembro de 1862, Machado pede para que o leitor se coloque em uma sessão da Assembleia Legislativa, e continua:

Discute-se. . . o orçamento da receita e despesa, matéria de máxima importância, como se vê logo pela designação. Há grande alvoroço: pedem a palavra, sobem à tribuna os melhores oradores, a lógica e a retórica andam em pleno exercício; e a palavra humana torna-se nesse momento, para usar da expressão de Montalembert,<sup>4</sup> o tipo supremo da beleza, a arma irresistível da verdade. Sobre que se discute? Sobre o orçamento? Não, senhor; os oradores cansam-se, elevam-se, lutam, fazem prodígios da língua, sobre tudo, menos o objeto da discussão. As questões de política especulativa, as recriminações dos partidos, as invectivas pessoais, o inventário parcial do passado, as conjecturas arbitrárias do futuro, tudo o que pode ser alheio ao orçamento entra em pleno serviço; o orçamento, esse ouve falar em seu nome por duas outras vozes mais moderadas, que, entrando no terreno prático, desdenham o palavreado estéril e procuram utilizar o tempo malbaratado (em *Crônicas*, 15 de dezembro de 1862).

Ao que pude perceber, Machado era adepto de uma política — e de uma Administração Política, para nos aproximarmos mais do nosso assunto neste ensaio — mais concreta e, ao mesmo tempo, mais afastada da pura retórica e do discurso esvaziado da prática. Por exemplo, vê, positivamente, a anúncio de um Congresso Agrícola que, em vez de tratar de coronéis e de eleições, tratará de lavoura e de trabalhadores a quem ele chama de “forças vivas da nação”. Diz ele que “A administração não perde nunca, antes ganha, quando entra em contato com as forças vivas da nação; ouvir diretamente uma classe é o melhor caminho para conhecer as necessidades dela e provê-la de modo útil” (em “Notas semanais”, 16 de junho de 1878).

---

<sup>4</sup> Charles Forbes René de Montalembert foi escritor e político francês que defendia e propunha a renovação e modernização da Igreja Católica.

Nesse sentido, preza-se por uma administração mais direta, menos centralizada nas elites e voltada para a satisfação da sociedade (ou do povo). Sobre a centralização da Administração do país, nosso escritor refere-se, um tanto quanto desanimado, a que “é uma flor de retórica de todo o discurso de estreia; um velho bordão; uma perpétua chapa”. Além de discurso, Machado de Assis atribui a essa configuração da Administração brasileira causas históricas, difíceis de entender e de mudar. Para ele, “Raros veem que a centralização não se operou ao sabor de alguns iniciadores, mas porque era um efeito inevitável de causas preexistentes. Supõe-se que ela matou a vida local, quando a falta de vida local foi um dos produtores da centralização. Os homens não passaram de simples instrumentos das coisas”. E continua exemplificando com nossas Administrações locais (a meu ver a Pública e a Política) nas quais “com o poder municipal; esvaiuse-lhe a vida” (em *Notas semanais*, 1.º de setembro de 1878). Nesse mesmo sentido de herança centralizada do poder, dá outro exemplo, dessa vez sobre o direito do voto:

É o que acontece com o direito de voto; a reforma que reduzir a eleição a um grau será um melhoramento no processo e por isso desejável; mas dará todas as vantagens políticas e morais que dela esperamos? Há uma série de fatores, que a lei não substitui, e esses são o estado mental da nação, os seus costumes, a sua infância constitucional. . . (em *Notas semanais*, 1.º de setembro de 1878).

Ainda sobre a centralização da Administração do país, Machado de Assis fala com fervor na crônica de 15 de maio de 1863, três dias depois da publicação do que ele chama Decreto de 12.<sup>5</sup> Este decreto, para ele embaraçoso e marcante, mostrou de onde vinha o poder no País, ou seja, de cima. E, mais uma vez, ironiza:

---

<sup>5</sup> O Decreto 3.093 de 12 de maio de 1863, o qual trata da convocação para o 1.º dia de janeiro do ano próximo, futuro a nova assembleia geral legislativa. Esse decreto estabelece que “Tendo, por Decreto desta data, dissolvido a Câmara dos Deputados e convocado outra para o dia 1.º de janeiro do ano próximo futuro: Hei por bem convocar para aquele mesmo dia a nova Assembleia Geral Legislativa, designando, na forma do art. 4.º da Lei n.º 387 de 19 de agosto de 1846, o dia 9 de agosto deste ano para se proceder em todo o Império à eleição dos Eleitores que têm de eleger os novos Deputados. [ . . . ] Com a Rubrica de Sua Majestade o Imperador” (Subsecretaria de Informações do Senado Federal, Decreto 3.093/1863).

Os ingleses têm, entre outras manias, a mania de grandes e singulares apostas. Não menos ingleses foram muitos dos nossos políticos que, confiado cada qual na sua impressão ou na sua esperança, lançaram-se à aventura e ao azar da fortuna. Qual, apostava cem bilhetes da loteria afirmando a conservação da câmara temporária; qual, punha a sua fortuna em jogo, se alguém a quisesse aceitar, afirmando a conservação do gabinete; e neste movimento escoaram-se os dias que mediaram entre a abertura do parlamento e a dissolução da câmara (em *Crônicas*, 15 de maio de 1863).

A vida política e as relações entre partidos são enfatizadas em inúmeras crônicas e passagens. Para ele, “verdade é que a vida política não difere muito da vida dos namorados, e que, segundo estes, nada há melhor do que uma reconciliação, a não serem duas. Ora, uma paz absoluta não é coisa que anime os partidos” (em “História de quinze dias”, 1.º de dezembro de 1877). Menos de um ano depois, Machado comentava uma provável confusão entre os partidos políticos às vésperas de importantes eleições em 1878. Nesta passagem, apesar de atitudes antiéticas dos partidos, Machado ressalta a importância da atitude política, do ativismo, tão ignorados por muitos brasileiros na época, e visivelmente, hoje.

Reuniões, sim, e de todos os partidos, inclusive o republicano, reuniões noturnas, sucessivas e até simultâneas. Naturalmente as de uns eram vigiadas por outros, tal qual como nos exércitos, que se espiam mutuamente. Há ardor e resolução; e, se nem todos os costumes eleitorais me agradam, antes esse ardor do que apatia (em *Notas semanais*, 4 de agosto de 1878).

Nesse mesmo texto, nosso autor contrapõe a política como Ciência e como Paixão e Interesses. Mostra que desconsiderar o segundo termo da equação é fantasiar uma realidade que não deixa de existir por um segundo. Machado esclarece não ser contrário a existência de uma Ciência Política, mas que esta é restrita a um pequeno grupo. A política, então, não reside fora da “luta cotidiana”. Este trecho, vale a pena ler por inteiro:

Há ânimos generosos que presumem sermos chegados a um tempo em que a política é obra científica e nada mais, eliminando assim as paixões e os interesses, como quem exclui dois peões do tabuleiro do



xadrez. Belo sonho e deliciosa quimera. Que haja uma ciência política, sim; que os fenômenos sociais sejam sujeitos a regras certas e complexas, justo. Mas essa parte há de ser sempre a ocupação de um grupo exclusivo, superior ou alheio aos interesses e às paixões. Estes foram, são e hão de ser os elementos da luta quotidiana, porque são os fatores da existência das sociedades. O contrário seria supor a possibilidade de convertê-las em academias ou gabinetes de estudo, suprimir a parte sensível do homem, — coisa que, se tem de acontecer, não o será antes de dez séculos (em *Notas semanais*, 4 de agosto de 1878).

Machado de Assis aproxima a Política do homem, da vida quotidiana, das lutas sociais e da sociedade concreta. Podemos dizer, então, que a Administração enquanto Política, não se afasta disso. Faz o movimento contrário ao que a Administração, a considerada tão científica a ponto de se afastar do ser político que é o humano. A Administração Política, a meu ver, interpretada com base nas crônicas de Machado de Assis deve propor esta aproximação com o humano e, conseqüentemente, com o social. Uma Administração que acontece, e que não apenas discute. Que se propõe à, e não apenas critica. E, claro, que critica a si mesma constantemente em busca de um fazer melhor.

### **Comentários finais e futuros ensaios**

Este ensaio trata-se de um primeiro exercício na busca de fontes para compreender melhor nossa Administração Política. A meu ver, mostrou-se promissor nesse intento, mas que requer muito mais conhecimento sobre a obra do nosso escritor e sobre o próprio assunto que se pretende desvendar. É preciso que demos continuidade aos estudos! São mais de seiscentas crônicas, que se referem a diferentes momentos da política nacional, mas dão seqüência a uma história de decisões a ações pertinentes à configuração da nossa Administração Política.

Para uma continuidade deste trabalho de relacionar Machado de Assis com a Administração Política, é importante reconhecer que ainda falta muito para aprofundar duas linhas de estudos: uma delas, como já dito, os escritos de Machado de Assis (especialmente as crônicas) e sua vida e posição política; outra, se refere à história do país no momento em que Machado de Assis escrevia. Neste intento, Raimundo Faoro, em *Os donos do poder*, se mostra como leitura imprescindível.

Aqui, neste “ensaio do ensaio”, procuramos selecionar crônicas e passagens de um modo um tanto quanto aleatório, que aconteceu na medida em que as leituras foram sendo realizadas. Há que se ter em mente um método mais claro e organizado para se fazer isso, principalmente diante do significativo volume de escritos e também diante do modo pelo qual as crônicas se organizam, ou seja, na sequência dos fatos, e não do assunto.

Dito logo esses pontos que limitaram nosso intento de interpretar a Administração Política com base no clássico da literatura brasileira, vale dizer agora, os pontos que reforçam a importância desse exercício. Um deles diz respeito à noção que as crônicas revelam da vida política do país, tanto no que diz respeito a detalhes do dia a dia, quanto no que diz respeito ao caminho que o poder percorre dentro da Administração. Ao identificar a noção de poder, Machado, também, identifica questões de centralização/descentralização e de relações internacionais. Questões que a Administração procurou discutir desde os clássicos, mas que acabou por expulsar a política para dar lugar “a coisas mais científicas”, e mais possíveis de medir. Aqui reside outra relação: a de que as lutas do cotidiano, que para Machado traduzem melhor a Política, podem ser vistas como fundamentais para uma Administração Política efetiva, não descolada das análises contextuais e das abstrações, mas, estreitamente, relacionada ao fim último a que pretende prestar. Profundamente relacionada com as demandas sociais, com o concreto.

De certo modo, o esforço que vemos no grupo de discussão e de trabalho da Escola de Administração da UFBA é um caminho, embora ainda tímido, um caminho possível. Na ponta, levantamentos e pesquisas que direcionam recursos municipais e estaduais (quem sabe um dia, nacionais) para o concreto, o prático. Na outra ponta, a busca pela discussão aberta e preocupada com o futuro da Administração e com o papel da Administração Política. Discussão esta que, por enquanto, se mostra ainda difusa, porém em constante expansão, obtendo importantes aderências (ou militâncias, ou manifestantes) no sentido não apenas de ampliar as discussões, mas também de influenciar as práticas, principalmente as públicas em direção às urgentes demandas sociais.

Por aqui, por enquanto, este é meu manifesto!

### **Referências**

BOSI, Alfredo. *O teatro político nas crônicas de Machado de Assis*. Disponível em <<http://www.iea.usp.br/textos/bosimachado.pdf>>; acesso em 30-11-2011.

- CALLIPO, Daniela. “**Canção de piratas**”: Antônio Conselheiro e Victor Hugo na crônica de Machado de Assis. *Eutomia – Revista Online de Literatura e Linguística*, vol. 1, n.º 1, pp. 202 a 214, jul. 2008.
- CARIBÉ, Daniel A. Ciência ou ideologia? A constituição do campo da Administração Política. Salvador: *Rebap*, vol. 1, n.º 1, pp. 35-48, out. 2008.
- FONSECA, Francisco. A Administração Política: em busca de uma teoria crítica da administração pública. Salvador: *Rebap*, vol. 1, n.º 1, pp. 7-9, out. 2008.
- GONÇALVES, Ronaldo P. Brasil e Peru no século XIX: uma história pouco amistosa. *Revista Faz Ciência*, vol. 11, n.º 13, jan.-jun. 2009, pp. 55-78.
- MACHADO DE ASSIS. Disponível em <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Machado\\_de\\_Assis](http://pt.wikipedia.org/wiki/Machado_de_Assis)>; acesso em 26-1-2012.
- MACHADO DE ASSIS. O velho senado. In: Machado de Assis. *Obra completa*, vol. 2. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994 (publicado originalmente em *Revista Brasileira*, Rio de Janeiro, 1898).
- . Notas semanais. In: Machado de Assis. *Obra completa*, vol. 3. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994 (publicado originalmente em *O Cruzeiro*, Rio de Janeiro, 1878).
- . A Semana. In: Machado de Assis. *Obra completa*, vol. 3. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994 (publicado originalmente na *Gazeta de Notícias*, Rio de Janeiro, de 24-4-1892 a 11-11-1900).
- . Histórias de 15 dias. In: Machado de Assis. *Obra completa*, vol. 3. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1994 e Machado de Assis. *Crônicas*, vol. 3, Rio de Janeiro: W. M. Jackson, 1938 (publicado originalmente em *Ilustração Brasileira*, Rio de Janeiro, de 1.º-7-1876 a 1.º-1-1878).
- . Crônicas. In: Machado de Assis. *Obra completa*. Rio de Janeiro: Edições W. M. Jackson, 1938 (publicado originalmente em *O Futuro*, Rio de Janeiro, de 15-9-1862 a 1.º-7-1863).
- NOVAES, Carlos Eduardo. A laranja da crônica (prefácio). In: *A cadeira do dentista e outras crônicas*. São Paulo: Ática, 15, 1995 (Coleção Para Gostar de Ler, vol. 15).
- OLIVEIRA, Francisco Correia de. Administração política e teoria da organização: contribuições históricas de autores brasileiros. Salvador: *Rebap*, vol. 1, n.º 1, pp. 159-88, out.-2008.
- TEIXEIRA, Francisco. Administração política: surge um novo paradigma de pesquisa em área contestada. Salvador: *Rebap*, vol. 1, n.º 1, pp. 5-6, out. 2008.

SANTOS, Reginaldo S. et al (orgs.). *A Administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacarú, 2004.

SANTOS, Reginaldo S.; RIBEIRO, Elisabeth M. & SANTOS, Thiago Chagas S. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. Rio de Janeiro: *Revista de Administração Pública – RAP*, vol. 43, n.º 4, pp. 919-41, jul.-ago.2009.

SUBSECRETARIA de Informações – Senado Federal. Decreto n.º 3.093 de 12 de maio de 1863. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=60411&norma=76281>>; acesso em 3-3-2012.

### Resumo

*O que as crônicas de Machado de Assis podem nos contar sobre a Administração Política brasileira?* Nosso intuito neste breve ensaio é tentar interpretar as crônicas machadianas à luz da Administração Política, buscando oferecer um pouco de leveza a uma discussão bastante séria. Machado não apenas retratou nas crônicas o cotidiano da vida carioca de sua época, mas participou, diretamente, da vida pública do Brasil em momentos importantes como o nascimento da nossa República. A Administração Política nas crônicas aqui estudadas mostra-se não apenas nas relações internacionais do país, mas também nas lutas do cotidiano e na necessidade da Administração relacionar-se com a sociedade e suas demandas. “O que é a política senão obra de homens”, disse Machado de Assis. E, o que é a Administração Política, senão obra de homens?

Palavras-chave: Administração Política. Machado de Assis. Crônicas.

### Abstract

*What can Machado de Assis' chronicles tell us about the Brazilian political administration?* The objective of this essay is to interpret his chronicles with a Political Administration perspective, aiming to bring a lighter view to a serious discussion. Machado not only portrayed the daily chronicles of the *carioca life* (*carioca* = inhabitants from Rio de Janeiro) from his epoch but he was also directly involved in public work during important historical moments such as the birth of the Brazilian Republic. Political Administration in Machado's chronicles is observed not only in Brazilian international relations but also in domestic relations: the daily class struggle and the need of the administration to relate with the civil society and its demands. “*What is politics but just the work of men,*” stated Machado de Assis. And, therefore, what is Political Administration, but just the work of men?

Key words: Political Administration. Machado de Assis. Chronicles.

# **CRESCIMENTO, DESENVOLVIMENTO E INOVAÇÃO NA SOCIEDADE DA INFORMAÇÃO E DO CONHECIMENTO**

**FERNANDO J. REIS DE OLIVEIRA\***

## **Introdução**

A economia brasileira figura entre as principais, ocupando a oitava posição no *ranking* das maiores economias do mundo no ano de 2010. Todavia, é o 72.º país do mundo em renda *per capita*, ficando atrás de países como Argentina (50.º), México (53.º), Turquia (57.º), Venezuela (66.º) e Irã (68.º), segundo dados do Banco Mundial. Se, por um lado, foi uma das primeiras economias a transpor os obstáculos gerados pela crise global, em 2009, e acumulando projeções que apontam para um crescimento econômico da ordem de mais de 7%, em 2010; por outro lado, apresenta níveis alarmantes de desigualdades sociais.

É de notório reconhecimento o impacto gerado pelo crescimento econômico nos níveis de redução da pobreza e das desigualdades, com efeito imediato sobre a ampliação da classe média, fenômeno característico da grande maioria dos países desenvolvidos. A Fundação Getúlio Vargas (FGV), por exemplo, em recente estudo publicado, em setembro de 2010, constatou que, a partir de 2009, a classe C passou a representar mais da metade da população brasileira (50,5%) — com a chegada de outras 29 milhões de pessoas, oriundas do período entre 2003 e 2009, ultrapassando as classes A e B em matéria de poder de compra. Essa mesma percepção é partilhada pelas análises baseadas em dados sobre a movimentação na linha de pobreza, decorrentes das estatísticas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

---

\* Mestre em Economia e doutor em Comunicação. Professor visitante da Uesc e coordenador científico do I Colóquio Internacional de Administração Política, Desenvolvimento e Inovação: saberes e práticas da sociedade da informação e do conhecimento.

De 2004 a 2009, a proporção de pobres brasileiros caiu de 39,4% para 23,9%, e o percentual representativo dos que são considerados miseráveis, foi reduzido à metade, caindo de 17,5% para 8,4%, o que significou que 20,5 milhões de brasileiros saíram da linha de pobreza, desde 2003, conforme dados do Ipea, que adota dois tipos de metodologias para análise do problema. O fenômeno mais significativo dessa mudança, também, foi a constatação do expressivo crescimento da classe C, considerada uma nova espécie de nova classe média, com renda familiar total variando entre R\$ 1.126,00 e R\$ 4.854,00. Para muitos especialistas, a nova classe C já se apresenta como dominante em termos econômicos, socioculturais e políticos, somando 95 milhões de brasileiros, em 2009, ou 50,5% da população. De 2003 a 2009, aproximadamente 29 milhões de brasileiros deixaram as classes D e E para ingressar na classe C. A análise torna-se ainda mais consistente quando inclui a redução das desigualdades de gênero, de raça, regionais, na relação entre campo e cidade, bem como entre pequenas e grandes cidades. Atualmente, mais da metade dos negros e mestiços está na classe média, ou acima — nas A, B e C; enquanto, no ano de 1993, mais de 75% encontravam-se nas classes D e E. Essa melhoria na qualidade de vida dos brasileiros mais pobres é inegável, quando se observa o expressivo aumento no consumo de bens duráveis, de geladeiras e computadores, etc.

Em uma série de matérias recentes apresentadas pela BBC Brasil, vemos a percepção de acadêmicos, pensadores e economistas, representantes de organizações internacionais, *think-tanks* e organizações não governamentais ouvidos sobre o processo de crescimento e desenvolvimento que estamos vivendo e o papel a ser desempenhado pelas Políticas Públicas, a partir da apreciação das opiniões e vozes dos especialistas sobre os rumos que o país deveria seguir para consolidar sua condição de país desenvolvido. A esse conjunto de dados e informações vamos indicar os principais desafios que o Brasil deverá enfrentar nos próximos anos, para chegar à tão sonhada condição de se tornar um país, verdadeiramente, desenvolvido, nos próximos anos. Vejamos o panorama das análises na percepção de diversos especialistas:

“O Brasil precisa melhorar a qualidade da educação pública”, diz o editor para as Américas da revista britânica *The Economist*, Michael Reid.

“Se há uma única diferença entre uma economia tipicamente desenvolvida e uma em desenvolvimento, é talvez o tamanho de suas classes médias”, diz o britânico Jim O’Neill, que como economista-chefe do banco Goldman Sachs, cunhou o acrônimo Bric para identificar os quatro gigantes emergentes Brasil, Rússia, Índia e China. Segundo ele, “É necessário que o Brasil amplie a sua classe média”, afirma “O Brasil precisa aumentar a taxa de poupança interna para acima de 30% do PIB”, sugere o comentarista econômico do jornal britânico *Financial Times*.

Dentre outros aspectos relevantes da agenda temática rumo ao desenvolvimento destacam-se a necessidade de melhoria na qualidade da educação, reformas das instituições públicas e ampliação do combate à corrupção, bem como à violência, valorização dos direitos humanos, aprofundamento das políticas de autossustentabilidade socioambiental e ampliação do acesso à cultura. As estatísticas mostram que o Brasil vem avançando muito nos últimos anos em áreas relevantes, todavia mostra também um longo caminho a percorrer para chegar a ser um país desenvolvido. “As condições de base estão dadas para que o país se torne uma potência”, afirma o representante no Brasil do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), José Luis Lupo.

“A desigualdade é o maior problema do Brasil. A desigualdade enfraquece o crescimento econômico e gera altos níveis de criminalidade e insegurança”, observa o americano Barry Ames, diretor do departamento de Ciência Política da Universidade de Pittsburgh e especialista em Brasil do Centro de Estudos Latino-Americanos da instituição.

“O Brasil enfrenta desafios importantes para se transformar de um país «de renda média» para uma economia inovadora e movida pelo conhecimento”, afirma a consultora suíço-americana Suzanne Rosselet-McCauley, vice-diretora do Centro Mundial de Competitividade da Escola Suíça de Administração IMD, uma das cinco principais da Europa. Segundo ela, “Ainda está para ser visto se o país pode evitar a «armadilha do rendimento médio», ao manter seus ganhos de estabilidade macroeconômica e política e se beneficiar de níveis mais altos de crescimento”.

“O Brasil está vivendo um momento excepcional, fruto de décadas de trabalho árduo. Porém, nenhum desenvolvimento acontece sem

obstáculos, e os desafios permanecem”, diz o economista senegalês Makhtar Diop, diretor do Banco Mundial para o Brasil.

A reflexão e o equacionamento dos problemas objetos de elaboração de políticas públicas deve levar em conta o impacto e as implicações que dela decorrem para o ambiente econômico, social, cultural e político, além dos efeitos concretos sobre a formação da subjetividade e da ética de conduta dos indivíduos na chamada “sociedade da informação e do conhecimento”. Isso implica tomar como objeto de análise o dualismo Estado/Sociedade Civil, categorias históricas das mais importantes para a compreensão dos problemas do desenvolvimento, levando-se em conta as transformações em curso, no contexto político, econômico, social e cultural, que decorrem da emergência desse novo paradigma tecnológico na contemporaneidade. A reflexão crítica sobre a relação Estado e Sociedade não pode deixar de produzir o desvelamento do papel do Estado e sua historicidade, enquanto organização formal, unidade interna e soberana, dotado de sistema jurídico unificado e centralizado, convertido em linguagem universal e a partir da qual o Estado moderno falava com a sociedade. O domínio da vida econômica, das relações sociais que são espontâneas e orientadas a partir de interesses privados e particulares. Segundo Boaventura de Sousa Santos (2010), as sociedades formam-se; mas, os Estados são feitos:

O princípio de separação entre Estado e sociedade civil contém tanto a ideia de um Estado mínimo como a de um Estado máximo, e a ação estatal é simultaneamente considerada como um inimigo potencial da liberdade individual e como a condição para o seu exercício. O Estado enquanto realidade construída é a condição necessária da realidade espontânea da sociedade civil (Santos, 1995, p. 118).

A ideia de separação entre a dimensão do econômico e do político baseada na distinção entre Estado e Sociedade Civil foi expressa nos princípios do *laissez faire*, e atualizada pelo neoliberalismo, à luz da teoria política liberal francesa e inglesa do século XVIII, e contém em si duas contradições igualmente válidas para todos os interesses, e que, todavia, baseiam-se numa hierarquia de interesses. Como podemos explicar a natureza da noção do econômico como sendo distinta e autônoma das correspondentes noções de político e jurídico como atributos exclusivos do Estado.



[. . .] Desde que o Estado garanta o cumprimento do direito de propriedade, as relações econômicas ocorrem e reproduzem-se por si na esfera privada da fábrica. Parece, assim, que a exterioridade do Estado e da política relativamente às relações de produção, deriva da concepção das relações de produção como uma questão econômica e privada entre indivíduos privados dentro da sociedade civil (Santos, 2010, p. 119).

O autor a certa altura questiona: como é possível explicar a ideia de separação entre o domínio do econômico, das noções do político e do jurídico como questões dissociadas de atributos exclusivos do próprio Estado? Como explicar, também, a presença dessa dicotomia cada vez mais renovada entre Estado e Sociedade Civil, apesar das contradições internas e das permanentes crises existentes?

### **A emergência da economia da informação e da sociedade em rede**

Para Manuel Castells (2009), enquanto a primeira Revolução Industrial foi britânica, a segunda, é da Tecnologia da Informação, e sua origem é norte-americana, com veia californiana. Em ambos os casos, temos o envolvimento de cientistas e industriais de outros países, cujo papel torna-se crucial tanto para a descoberta quanto para a difusão das novas tecnologias. Para entendermos as raízes das transformações e das inovações nas TICs, no estágio em que se encontram na região, devemos conhecer profundamente a história das transformações que se processaram nesse campo e deram origem ao surgimento do novo paradigma tecnológico informacional, da economia da informação e da sociedade em rede, cuja evolução foi gerada no Vale do Silício (EUA), nos centros de inovação de Berkeley, Emeryville, San Francisco, passando pelo MIT (EUA), a Universidade de Stanford (Califórnia), com a instalação do Parque Industrial de Stanford, pelo visionário diretor da Faculdade de Engenharia de Stanford, Frederick Terman, que, em 1951, patrocinou dois de seus pós-graduandos, William Hewlett e David Packard, viabilizando a criação de uma empresa de eletrônicos. A prosperidade da Hewlett-Packard e de outras empresas eletrônicas foi obtida graças à Segunda Guerra.

Em termos históricos, segundo M. Castelles (1999), as principais invenções tecnológicas em eletrônica são: o primeiro computador programável

e o transistor, fonte da microeletrônica, o elemento efetivamente inovador e revolucionário do campo da Tecnologia da Informação e da Comunicação, no século XX. Somente a partir da década de 70, as novas tecnologias passariam a se difundir pelo mundo. Acompanhando as transformações tecnológicas vigentes, a partir dos anos 1970, o autor propõe-se a acompanhar o desenvolvimento sinérgico dos três principais campos convergentes da tecnologia, que formam a base de sustentação das inovações atuais. Eis o percurso de orientação pretendido por esta pesquisa, ponto de partida para analisar os fatores impulsionadores do desenvolvimento contemporâneo e as transformações na evolução atual das bases tecnológicas da economia da informação, que orientam a convergência tecnológica e suas diversas interfaces no processo produtivo, com impactos sobre a divisão internacional do trabalho e no redesenho das profissões, geradas pela convergência entre três dimensões da informação e do conhecimento: a microeletrônica, os computadores e as telecomunicações. O grande avanço na difusão da microeletrônica para todas as máquinas ocorre por volta de 1971, quando um engenheiro da Intel, Ted Hoff — da região do Vale do Silício (EUA) —, desenvolve o primeiro microprocessador, espécie de computador com apenas um único chip, que permitiu a disseminação da capacidade de processamento de informação. A partir daí, começa a disputa em torno de detalhes técnicos pela capacidade de integração, cada vez mais avançada, dos circuitos envolvendo a tecnologia de produção e *design*. Segundo Castells (1999), os computadores foram desenvolvidos pela mão de todas as tecnologias contemporâneas, a Segunda Guerra Mundial, laboratório palco para o desenvolvimento e a aplicação de todas as tecnologias da informação e da comunicação, mesmo das que, como os computadores, somente viriam a se sofisticar num futuro próximo. Qual o impacto da emergência das novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs), bem como de sua inserção no movimento do sistema econômico, social, político e cultural, quando se tem em mente a dinâmica das transformações geradas por sua implantação na sociedade contemporânea, na perspectiva de criação de novos equipamentos produtivos e as transformações na estrutura existente na atualidade para o estabelecimento das novas condições necessárias para o deslanche de uma nova fase do desenvolvimento? Como vem sendo processada a inserção das novas TICs emergentes no ambiente dessas atividades produtivas, em seus setores, a partir das condições impostas pelo novo paradigma tecnológico da informação e

da comunicação, e como isso repercute na dinâmica do crescimento e do desenvolvimento, tendo em vista as novas condições de acumulação em regime de produção e consumo globalizados, bem como a formação de excedentes de capital e o impacto dessa absorção no nível de emprego e renda de cada região? O ajuste tecnológico das cadeias produtivas setoriais, cujo componente tecnológico decorre do espírito empreendedor do empresário e do grau de organização do empreendimento empresarial, repercutindo na estrutura produtiva e gerencial da sociedade, nas condições sociopolíticas bem como na cultura e no processo de desenvolvimento da sociedade de globalização acelerada, sobretudo quando passamos a ter em conta a cultura como recurso para o desenvolvimento.

Eis como devemos pensar o desafio da construção de Políticas Públicas e das reformas que o país deveria implementar, nos próximos anos, para a concretização desse potencial desenvolvimentista. As tecnologias da informação e da comunicação estão provocando profundas transformações em todas as dimensões da vida social e pessoal, contribuindo para uma extraordinária expansão do capitalismo. Torna-se, pois, imprescindível para qualquer governo que almeje alcançar a condição de sustentabilidade de seu padrão de desenvolvimento, a promoção do acesso pela população dos diferentes segmentos e regiões, dos recursos que as novas TICs e a cultura, através da diversidade cultural, disponibiliza como recurso para o desenvolvimento, a exemplo dos recursos de informática e através da rede mundial de computadores. Segundo Edgar Morin (1995), há um novo reencantamento pelas tecnologias porque participamos de uma interação muito mais intensa entre o real e o virtual. Há um novo reencantamento porque estamos numa fase de reorganização em todas as dimensões da sociedade, da econômica à política; da educacional à familiar.

### **Sistemas complexos e desenvolvimento**

A problemática dos sistemas complexos eclodiu nos estudos da Biologia, com os trabalhos de Ludwig von Bertalanffy, no começo do século passado, causando um rebatimento no repertório da Física Clássica e repercutindo em todos os campos das ciências aplicadas à comunicação, a exemplo da Cibernética (Norbert Wiener, Gibbs) passando pela Teoria da Informação (Shannon e Weaver), Teoria Geral de Sistemas (Bertalanffy, Mário Bunge, Kenneth Dembigh), Teoria do Caos (Edward Lorenz), Teoria das Catástrofes (René Thom), Teoria dos Fractais (Benoit Mandelbrot),

Caos Determinista (B. Shaw) e com repercussões no eixo das ciências humanas, que hoje em dia reivindicam a atualização do saber aplicado tanto aos processos de produção de conhecimento e profissionalização nas etapas de apropriação e operacionalização das linguagens midiáticas, bem como à apropriação das tecnologias da comunicação disponíveis na contemporaneidade para a complexificação das práticas profissionais mais elaboradas. O sistema adaptativo complexo, que permeia as novas TICs, não pode ser definido, apenas, como sistema, mas como sistema autopoietico, definição oriunda das contribuições de Humberto Maturana e Francisco Varela (1997), nas pesquisas realizadas por eles nos laboratórios do Instituto Tecnológico de Massachusetts (MIT), determinantes para o entendimento sobre o funcionamento da organização social, bem como pela noção de organização circular dos fenômenos da comunicação midiática.

Segundo esses autores, cada sistema social particular é definido como tal por uma configuração própria de ações coordenadas que constituem sua organização: a classe de identidades de um sistema social muda quando uma mudança no comportamento individual dos subsistemas que o compõem, transforma a configuração das ações coordenadas que o define; o sistema não pode mudar, senão pela mudança individual dos sistemas particulares que o compõem. É essa condição de contínua produção de si mesmos (dos sistemas), através da contínua produção e renovação de seus componentes que caracterizam os seres humanos e seus processos comunicativos, seja ele individual ou de natureza coletiva, social. *É essa a condição dos sistemas autopoieticos, a necessidade de um contínuo recriar-se ou de contínua evolução.*

No campo das novas tecnologias da informação e da comunicação (TICs), as pesquisas poderão contar com os referenciais das ciências da comunicação e das teorias das mídias, as contribuições da Escola de Frankfurt (Habermans, Adorno, W. Benjamin, etc), as contribuições da *The Mathematical theory of communication* de Shannon & Weaver e as contribuições das teorias da complexidade para o entendimento dos sistemas complexos, seja da sociedade da informação e do conhecimento, seja para as pesquisas sobre a natureza das transformações na organização empresarial, L. von Bertalanfy, H. Atlan, H. Maturana & F. Varela, F. (1997), as leituras contemporâneas da cibernética (Nobert Weiner, Paul Virilio) podem agregar contribuições para os oriundas da Economia Política (herdeira da tradição teórica de autores como A. Smith, K. Marx, D. Ricardo, e

que se atualiza nas leituras de autores Manuel Castels, Edgar Morin, Gregory Bateson e Ilya Prigogine, dentre outros.

Por outro lado, os cientistas conseguiram compreender que os sistemas complexos são feitos de partes que interagem dinamicamente entre si, a exemplo de galáxias, ecossistemas, colônias de insetos, cérebros, cidades, a internet e os mercados. Embora olhando *grosso modo* pareçam diferentes, tais sistemas guardam entre si profundas semelhanças quando tratados sob as leis da estatística, ferramenta que pode ser aplicado a fenômenos tão diversos quanto as nuvens de gás e os jogos de pôquer.

Do ponto de vista das análises dos estrategistas, o mais importante é que os cientistas descobriram que é difícil e, por vezes, impossível prever o comportamento dos sistemas complexos, porque eles podem exibir trajetórias cujo comportamento apresenta uma relativa estabilidade seguida de bruscas flutuações e mudanças radicais. Isso implica dizer que perturbações ocasionais — como crises financeiras no mercado de capitais, a exemplo da crise internacional de 2008, são inerentes à dinâmica do sistema e não o resultado de um choque externo incomum, e que, por outro lado, mudanças pequenas e aleatórias, em um dado instante, podem provocar resultados, radicalmente, novos e de dimensões imprevisíveis no final. Tal é o comportamento de sistemas complexos, o que dificulta, consideravelmente, o trabalho dos estrategistas, bem como dos administradores em geral, sobretudo no que tange à administração política do desenvolvimento regional.

Muitos estudiosos da área de estratégia observam que uma decisão é estratégica quando a empresa compromete-se com investimento irreversíveis em ativos ou em recursos difíceis de serem copiados por outros, o que leva à produção de vantagem competitiva. Na condição de sistemas adaptativos complexos, a organização evolui com base em um portfólio de ideias inovadoras ou de inovações estratégicas com os quais deseja se comprometer, à medida que as incertezas batem à porta e o futuro ameaça, os gestores podem desenvolver seus estoques de estratégias ou populações, utilizando as lições aprendidas com as teorias da complexidade e da evolução, baseadas nas contribuições oriundas da Teoria da Informação ou Teoria Matemática da Comunicação, Teoria Geral de Sistemas, L. Von Bertalanfy (1950) e Teoria do Caos (Edward Lorenz e Ian Stuart), Teoria das Catástrofes (René Thon) Teoria das Estruturas Dissipativas ( Ilya Prigogine & I. Stangers).

Eis outro campo de abordagem proposto pelo universo desta pesquisa, que não pretendemos expandir aqui; mas que se propõe a trabalhar com o referencial de autores como Eric D. Beinhocker, consultor internacional e diretor da McKinsey & Company, Inc., onde atua com clientes de telecomunicação, comércio eletrônico e biotecnologia, além de estrategista da Worldwide Strategy Practice da McKinsey, onde pesquisa sobre economia e estratégia e foi visitante do Santa Fé Institute, e estrategistas e professores de Administração: Arnaldo C. Hax e Dean L. Wilde, Richard T. Pascale, Henry Mintzberg & Lampel, W. Chan Kim e Renée Mauborgne. Todos eles têm em comum o fato de trabalharem como as chamadas teorias da complexidade aplicadas ao desenvolvimento da estratégia e da gestão empresarial no contexto mercadológico de incerteza, instabilidade e risco, ambientes suscetíveis a crises e perturbações aleatórias.

Devemos considerar, ainda, o fato de que estamos num período de transição paradigmática, em que os processos sociais são fluidos e turbulentos e que muito pouco ou quase nada consegue ser dito sobre eles. Segundo Ilya Prigogine, estamos numa espécie de “bifurcação”, em que mudanças insignificantes no sistema podem produzir um desvio de largas proporções. Segundo Boaventura de Sousa Santos, trata-se de uma época em que a contingência parece sobrepujar a determinação. Consciente dessas limitações e com o propósito de estimular a ampla reflexão sobre a esfera da Administração Política e da Economia Política e áreas afins, tomados como campo de possibilidades abertas para análise da gestão das relações sociais de produção e distribuição, crítica da ação do Estado, contextualizadas do ponto de vista histórico e simbólico, para criar espaços de reflexão e desenvolvimento da pesquisa contemporânea sobre os temas propostos por este trabalho.

### **A controvérsia desenvolvimentista**

Existem muitos trabalhos que tratam da batalha desenvolvimentista sobre o signo do nacional-desenvolvimentismo. Sob o abrigo do nacionalismo econômico essa corrente de pensamento e de orientação desenvolvimentista presente na economia brasileira, no período de 1945/64, o desenvolvimentismo nacionalista dos técnicos do governo, defende as bases de uma política ao mesmo tempo estatizante e nacionalista, que passa pela defesa das barreiras alfandegárias e o controle nacional sobre recursos naturais.

Dentre as argumentações desse grupo estão: a depressão internacional e seus impactos sobre a economia do país, a ideologia do integralismo

e do fortalecimento do poder central, tendo o Estado como guardião e promotor dos "interesses nacionais"; bem como sua defesa do socialismo da Aliança Libertadora Nacional. Por outro lado, vemos um novo nacionalismo econômico emergente à época, para quem a industrialização somente se viabiliza através do apoio estatal para além das funções de planejamento e do controle dos recursos naturais. O Estado deveria, também, assumir o papel de empreendedor ativo, investindo nos setores de transporte, mineração, energia e na criação da indústria de base.

Quando se olha para trás na história da evolução da economia política e a história do pensamento econômico, fundadas no debate sobre o "sistema desenvolvimentista", não podemos deixar de levar em consideração, de um lado, o quadro analítico da Cepal e, de outro lado, os argumentos próprios da política desenvolvimentista levada a cabo através da reflexão sobre os argumentos aplicados ao processo econômico e às políticas econômicas concretamente empreendidas na histórica recente da sociedade brasileira. Essa investigação foi levada a cabo por muitos autores, a exemplo de Inácio Rangel, Celso Furtado, Guido Mantega, Ricardo Bielchowski, dentre outros. Bielchowski (1988) percorre o chamado Ciclo Ideológico do Desenvolvimento, objeto de pesquisa exaustiva em seu livro *Pensamento econômico brasileiro*. Segundo o autor, o referido estudo orienta-se pela conciliação de dois caminhos metodológicos, dentre os sugeridos por J. Schumpeter (1964), em sua obra *História da análise econômica*, para a investigar a evolução da reflexão e da análise econômica, que permeia o período de 1945 a 1964, a saber:

- a) pela *história de sistemas de economia política*
- b) pela *história do pensamento econômico*.

Passando em revista a proposta schumpeteriana de investigação do desenvolvimento econômico, R. Bielchowsky (1988) opta por tomar por objeto de estudo a *history of economic analysis*, parte da investigação do núcleo do sistema desenvolvimentista a partir do conjunto de políticas econômicas e seus princípios normativos norteadores ou unificadores, consoante a doutrina ou ideologia que orienta os autores, a saber, liberalismo econômico, socialismo, intervencionismo, etc. Schumpeter também propõe a investigação da história do pensamento econômico (*history of economic thought*) que definiu como sendo o fruto do somatório total das opiniões e desejos relativos aos temas e assuntos econômicos, pertinentes às políticas governamentais ou políticas públicas, próprias do papel do

Estado e pertencentes ao espírito público. Procedendo como boa parte dos historiadores de ciência econômica, J. Schumpeter interessava-se pelos desdobramentos oriundos das abordagens acima relacionadas tão somente por sua contribuição para ilustrar o cenário histórico e ideológico dos diferentes contextos históricos da criação e evolução da análise econômica.

Em Bielshowsky(1988), o pensamento econômico da Cepal é examinado como parte do núcleo do “sistema desenvolvimentista” e pelo legado dos argumentos de política desenvolvimentista. De outro lado, o autor toma para análise a produção histórica de grupos de economistas — desvinculados de compromissos acadêmicos de grande parte dos economistas envolvidos no debate desenvolvimentista, já que tais correntes de pensamento econômico não estavam associadas à pesquisa acadêmica e ou mesmo ligadas à atividade de ensino — diga-se de passagem — carente do aprofundamento necessário que o debate requeria. O pensamento econômico em questão, que sempre esteve identificado com a discussão sobre o processo de industrialização brasileira, tem como conceito-chave e estruturador a noção de desenvolvimentismo. Para Bielshowsky (1988), o desenvolvimentismo é a expressão da ideologia de transformação da sociedade brasileira, definida pelo projeto econômico, para levar a cabo o processo de industrialização brasileira e de transformação da sociedade. O nacional-desenvolvimento girava em torno das seguintes questões fundamentais, a saber:

a) a crença na industrialização integral como via para o desenvolvimento brasileiro e superação da pobreza;

b) a certeza de que o processo de industrialização eficiente e racional, no Brasil, não poderia ser conquistado através do livre funcionamento das forças de mercado, daí a necessidade do Estado como agente planejador;

c) além de agente planejador, o Estado também deveria atuar na execução do programa de expansão da industrialização, captando e orientando a alocação de recursos financeiros, promovendo investimentos diretos em segmentos para os quais as ações da iniciativa privada mostravam-se insuficientes;

d) caberia ao planejamento a tarefa de definir a expansão desejada dos setores econômicos, os instrumentos adequados para expansão.

Na primeira parte do livro, o autor faz um mapeamento do pensamento econômico brasileiro, a partir das características básicas das cinco principais correntes do período estudado pelo trabalho, onde se destacam as três variantes partidárias do desenvolvimentismo — o setor privado, o



setor público não nacionalista e o setor público nacionalista —, restando, ainda, o neoliberalismo e os partidários do socialismo, que se posicionam à esquerda do desenvolvimentismo. No âmbito dessas correntes, o autor vai dar ênfase ao pensamento dos economistas mais representativo de cada grupo, em especial de Eugênio Gudín, Roberto Simonsen, Roberto Campos, Celso Furtado e, sobretudo, de Inácio Rangel, que assume uma posição, claramente, independente dentre os grupos antes mencionados, apesar de sua ligação com a corrente desenvolvimentista nacionalistas e sua vinculação ideológica com o socialismo.

Na segunda parte do estudo, encontramos o esforço maior da dimensão analítica da pesquisa que consiste na narrativa sobre a controvérsia desenvolvimentista presente no pensamento econômico brasileiro, concomitante à avaliação dos determinantes históricos dessa evolução. Tratava-se, pois, de empreender o levantamento e a hierarquização de cada um dos temas relativos ao debate econômico, de acordo com as diversas conjunturas políticas e econômicas próprias de cada período estudado e sua ligação com o movimento da própria história brasileira. A dimensão histórica do pensamento econômico é tratada pela sistematização das características do pensamento econômico, segundo as dimensões histórica e analítica do conteúdo político e econômico, de um lado, da posição dos autores em relação às principais questões da economia, do problema da industrialização, do planejamento, do capital estrangeiro, da distribuição de renda e da reforma agrária, etc. Adverte o autor que seu maior desafio consistiu em empreender a dimensão analítica debruçando-se sobre a sistematização de um pensamento econômico que não havia sido gerado e nem tinha compromisso com a vida acadêmica. Todavia, a dimensão analítica vai ser respaldada sobre os dois principais enfoques em disputa: o neoliberalismo de Eugênio Gudín e a teoria desenvolvimentista de Raúl Prebisch, à frente da Cepal.

Joseph Schumpeter deu grande contribuição ao debate sobre o desenvolvimento econômico em sua *Teoria do desenvolvimento econômico* (1982) publicada pela primeira vez em língua alemã, em 1911. Nessa obra, o autor apresenta um modelo de economia em estado estacionário, em seu fluxo circular de atividade econômica, repetindo-se numa espécie de ciclo contínuo ou fluxo circular, criando uma imagem mental de um grande autômato, espécie de leviatã hobbesiano. Nesse ambiente econômico de fluxo circular, a vida transcorre monotomamente e cada bem produzido encontra seu mercado, o que não quer dizer que não existe crescimento

econômico. A tecnologia é dada e conhecida; todavia, ocorrem aperfeiçoamentos de processos de trabalho e decorrentes, também, de mudanças tecnológicas, que passam a ser incorporadas, com o tempo, na matriz produtiva da economia. Mudanças econômicas significativas não podem ter origem no fluxo circular, já que a reprodução desse sistema complexo está aos fluxos de negócios de períodos anteriores.

Para Schumpeter, as inovações transformadoras não podem ser antecipadas *a priori* ou *ex ante*. As inovações que são originadas na dinâmica do próprio sistema e são, qualitativamente, distintas das do dia a dia, provocam o rompimento do equilíbrio alcançado no fluxo circular. Eis o que determina a evolução econômica do sistema capitalista, que se caracteriza por rupturas e descontinuidades em virtude de novidades tecnológicas e no campo de novos produtos, que irrompem, de forma imprevisível, levando o sistema econômico e a sociedade a trilharem mares nunca dantes navegados. Segundo Haberler (1950), em seu prefácio à edição japonesa da *TDE*, Schumpeter menciona sua relação com L. Walras, na qual este lhe teria dito que a vida econômica é uma sucessão adaptativa às ocorrências de ordem natural e social, que agem sobre ela. Segundo Schumpeter, todavia, embora tais adaptações possam produzir crescimento, não caracterizam, em si, o desenvolvimento econômico, fenômeno bem diferente. O desenvolvimento econômico é um tipo de mudança econômica de ordem, qualitativamente, superior. Nesse caso, as inovações alteram a partir de dentro dos parâmetros do sistema, porque possuem uma dinâmica evolutiva própria e que lhe é inerente, não conhece nunca o equilíbrio:

As inovações no sistema econômico não aparecem, via de regra, de tal maneira que primeiramente as novas necessidades surgem espontaneamente nos consumidores e então o aparato produtivo se modifica sob sua pressão. Não negamos a presença desse nexos. Entretanto, é o produtor que, igualmente, inicia a mudança econômica, e os consumidores são educados por ele, se necessário são, por assim dizer, ensinados a querer coisas novas, ou coisas que diferem em um aspecto ou outro daqueles que tinham o hábito de usar. Portanto, apesar de ser permissível, e até mesmo necessário, considerar as necessidades dos consumidores como uma força independente e, de fato, fundamental na teoria do fluxo circular, devemos tomar uma atitude diferente quando analisamos a mudança (Schumpeter, 1911, p. 48).

O empresário é a figura, por excelência, que corre o risco e tem o espírito de empreender e realizar coisas novas. O *leitmotiv* dessa ação empreendedora é um tipo de ato heroico, movido pela vontade de ver as coisas acontecerem e pela criação em si mesma, que o leva a produzir e a difundir inovações. Os investimentos ocorrem livremente e de forma descontínua, todavia em grupos ou bandos, dando dinamismo à expansão, portanto, funcionando ao sabor de um princípio de aleatoriedade da inovação. Aos poucos, o autor vai descortinando os atores centrais do processo dinâmico do desenvolvimento; a saber, o empreendedor inovador, que injeta ideias novas, novos produtos no mercado, através da eficiente combinação dos fatores de produção e pela inovação tecnológica.

O Estado, também, tem predisposição ao risco, através de sua política de crescimento econômico que desempenha papel crucial na distribuição de justiça social. Segundo Schumpeter (1911), há riscos de uma distribuição prematura da renda obtida. Nem o mero crescimento da economia, representado pelo aumento da população e da riqueza, será designado aqui como um processo do desenvolvimento. E, na vida econômica, deve-se agir sem resolver todos os detalhes do que deve ser feito. Aqui, o sucesso depende da instituição, da capacidade de ver as coisas de uma maneira que, posteriormente, se constata ser verdadeira — visão de futuro — e de se perceber o fato essencial, deixando de lado o perfunctório, mesmo que não se possa demonstrar os princípios que nortearam a ação.

Para o autor, o produtor é o agente, por excelência, de mudança e transformação econômica, enquanto os consumidores tendem a segui-lo, sendo em alguns casos, “educados” ou ensinados — através da publicidade contemporânea — a desejar novas coisas ou coisas diferentes em seus hábitos de consumo, criando a contínua substituição de velhos hábitos de consumo por novos. Segundo o autor, o “espírito empreendedor” é o motor da “destruição criadora” ou o fator de mudança e transformação que causa a contínua evolução do processo do consumo e a lógica da substituição acelerada de novos produtos e hábitos de consumo.

Adverte ainda Schumpeter para a impossibilidade de os empreendedores transmitirem, geneticamente, para seus herdeiros as qualidades gerenciais que os conduziram ao êxito: sistemas de inovações e novos métodos produtivos. Os que herdaram a riqueza dos empreendedores estão distantes das batalhas da vida e, simplesmente, não conseguem manter a herança herdada e/ou aumentá-la.

## **O papel do crescimento e do desenvolvimento na contemporaneidade**

Quais os efeitos do crescimento econômico sobre as condições de vidas dos cidadãos em países em desenvolvimento? Quais são as mudanças estruturais que se processam no ambiente da sociedade contemporânea, quando ela é atingida pelo processo de crescimento econômico? Crescimento gera desenvolvimento econômico? Esses são alguns dos questionamentos que conduzem a pesquisa do professor da cadeira William Joseph Maier de Economia Política, da Harvard University, Benjamin Friedman (2009) em seu livro *As consequências morais do crescimento econômico*. Segundo o autor, num quadro em que crescimento econômico passa a ser sinônimo de desenvolvimento, uma mudança estrutural, que pode se manifestar como desequilíbrio e descontinuidade, é algo essencial para o processo através do qual a elevação da renda causa, repercute em melhoria dos padrões de vida, sobretudo no caso dos países em desenvolvimento.

Mudanças estruturais da economia e da sociedade podem desencadear o contexto de novas oportunidades econômicas, avanços profissionais e mobilidade social, capaz de proporcionar os recursos para manter ou alterar as atitudes e a qualidade de vida dos indivíduos. Essa perspectiva de mudanças, também, apresenta-se como problema para as instituições políticas, sociais e culturais dos países em desenvolvimento no que tange à necessidade de formulação de políticas públicas mais consistentes para dar conta das mudanças estruturais que decorrem desses processos de crescimento e desenvolvimento, na atualidade. Nesse contexto em que ocorre a melhoria das condições básicas da existência, o crescimento econômico torna-se, por demais importante, sobretudo naqueles lugares nos quais o padrão de vida é baixo. Isso se evidencia no crescimento da expectativa de vida mais longa, redução dos níveis de mortalidade de desnutrição infantil e menor incidência de doenças. Acrescentaria, ainda, os efeitos de redução nos índices de agressão ao meio ambiente, com emissão de poluentes, próprios das sociedades, industrialmente, avançadas, redução da fome e a ausência de políticas de desenvolvimento como indicadores. Assinala ainda mais o autor, que essa melhoria deixa de se manifestar bem antes da renda *per capita* de um país alcançar os níveis encontrados atualmente nas economias industrializadas. Fazendo referência ao trabalho de Daniell Bell (1996), adverte que as mudanças estruturais requeridas pelo processo de

crescimento determinam o desenvolvimento pelo aumento das oportunidades econômicas, avanço profissional e mobilidade social, que dão às pessoas os recursos para manter ou alterar suas atitudes, seus comportamentos futuros. O modo como a sociedade e, por conseguinte, os cidadãos de um país levam em conta os efeitos do crescimento econômico sobre suas vidas e de que maneira se comportam em relação a isso é bem diferente do que estamos habituados a acreditar, diz B. Friedman (2009). O autor parte do princípio de que o crescimento da economia — ou sua estagnação — pode afetar o caráter moral de uma sociedade ou o padrão conceitual de “sociedade moral”, que, a exemplo de Locke, Montesquieu, Jefferson, dos pensadores do Iluminismo, toma para ilustrar o crescimento econômico. Dentre seus elementos básicos, figuram a mobilidade social e econômica, o acesso a oportunidades diversas, tolerância, democracia e justiça. Sem dúvida, podem existir outras formas adequadas para caracterizar uma sociedade moral, mas o modelo em questão serve para avaliar o progresso ou retrocesso que o desenvolvimento pode acarretar para um país.

Segundo B. Friedman (2009), há uma relutância da sociedade em admitir que o crescimento da economia constitua uma prioridade, sobretudo quando o processo político que conduz ao crescimento demanda, também leva a algum tipo de sacrifício as camadas mais privilegiadas da população. Nesse caso, o processo político não consegue mobilizar, facilmente, a vontade de progredir e o resultado final fica comprometido — seja em nações de alta renda ou de baixa — levando ao desapontamento econômico, em geral, e chegando, até mesmo, à estagnação, pura e simplesmente, da economia. A raiz do problema estaria na incapacidade de a sociedade contemporânea captar o alcance dos efeitos do crescimento e/ou de sua ausência, sobre a vida das pessoas. Não obstante reconheçamos os ganhos de um bem-estar material, todavia sempre estamos presos ao pensamento moral que nos incita a não enfatizar as conquistas de uma vida material superior, não sendo este atribuído ao crescimento econômico, por considerarmos a questão apenas do ponto de vista moral, tal como predominava no pensamento iluminista. Vamos às próprias ideias de B. Friedman (2009):

Estamos também cada vez mais conscientes de que o desenvolvimento econômico — sobretudo a industrialização e, mais recentemente, a globalização — muitas vezes acarreta indesejáveis efeitos colaterais, tais como danos ao meio ambiente ou homogeneização de traços

culturais outrora diferenciadores e, nos acostumamos a considerar essas questões também do ponto de vista moral. Em ambos os aspectos, encaramos o crescimento econômico em termos de considerações materiais *versus* considerações morais: teremos o direito de onerar gerações futuras ou mesmo outras espécies, em benefícios de nossas próprias vantagens materiais? Será que a importância que atribuímos ao crescimento, ou as iniciativas que tomamos para realizá-lo, comprometem a nossa integridade moral? Pensamos fatores materiais positivos em contraponto a fatores morais negativos? (Benjamin, 2009, p. 18).

Após as considerações ações acima, o autor declara-se preocupado com aquele modo de pensar, fundamentalmente incompleto, de tratar a questão. Estamos inclinados a colocar o crescimento econômico em termos de um dilema entre as considerações materiais, de um lado, e as considerações morais, de outro. Eis os riscos aos quais se submetem os países quando negligenciam a maneira como os cidadãos se comportam diante do problema do valor de uma melhoria no padrão de vida. Ela não significa apenas melhoria das condições materiais ou dos benefícios para o modo de existência dos indivíduos. O crescimento implica melhoria do padrão de vida e este, por sua vez, molda o caráter social, político e moral de um povo.

Assim sendo, tomado pela perspectiva contemporânea de melhoria do padrão de vida dos cidadãos, o crescimento econômico reflete-se em termos de maiores oportunidades, tolerância da diversidade, compromisso para com a justiça, mobilidade social e abertura para vida democrática. Existe uma clara vinculação entre a ascensão ou declínio dos padrões de vida com relação a diversos aspectos do desenvolvimento econômico e social de países onde reina a democracia. Isso se torna evidente se observamos, por exemplo, a presença da tolerância ou do ódio étnico, violência, falta de amplas oportunidades, bem como a presença ou não de oligarquias econômicas, sobretudo no caso de países em desenvolvimento.

A ausência de crescimento econômico nas economias em desenvolvimento cria uma ameaça às suas perspectivas. Tal preocupação diz respeito, também, às democracias amadurecidas, ainda que sutilmente. Para B. Friedman (2009), o crescimento econômico é capaz de produzir/gerar benefícios morais. Logo, a atitude habitual de confronto e contraposição entre os elementos materiais positivos e os elementos morais negativo é um falso dilema. Como também são errôneas as ideias de que a decisão consiste

em adotar fervorosamente o conceito de crescimento econômico, ou ainda, contrariamente, de conter o entusiasmo das massas, está ligado ao modo como damos valor ao fator moral *versus* o fator material. Trata-se, pois, de um falso dilema. Vejamos a esse respeito o que pensa o próprio autor, sobre as consequências morais do processo do crescimento sobre os países:

[...] quando debatemos sobre árduas escolhas a serem feitas — adotando políticas econômicas que retardam ou estimulam o crescimento, ou mesmo reagindo ao crescimento que ocorre independentemente do impulso ou do freio da política pública — é importante que levemos em conta esses fatores morais positivos (Friedman, 2009, p. 20).

Adverte o autor que pode soar estranha sua proposição centrada no estudo do vínculo positivo entre crescimento econômico e progresso social e político. Por que então, haveria um sério risco no modelo de expansão econômica em curso nos Estados Unidos e na adoção do estilo americano de gestão ou de administração da economia baseada na livre empresa ou na iniciativa privada e na movimentação de capital? O progresso econômico deve ter bases bem amplas para que seja capaz de impulsionar o progresso político, social e cultural. Hoje em dia, é evidente a preocupação com a conexão entre o crescimento econômico e o progresso político e sociocultural. Tem lugar de destaque, também, a preocupação sobre os desdobramentos dos acontecimentos se o padrão de vida não melhorar, e isso vale para países como os EUA, bem como para democracias amadurecidas e, sobretudo, para os países do mundo em desenvolvimento. O processo dinâmico que promove a melhoria da qualidade do padrão de vida é, também, capaz de promover outras mudanças relevantes e significativas para a sociedade. As mudanças qualitativas que o crescimento econômico promove podem ser observadas tanto nos arranjos do trabalho, quanto nas estruturas de poder, bem como no relacionamento de um país com o seu meio ambiente e sua cultura. Ouçamos o próprio Friedman (2009):

Quando se considera que a melhoria do padrão de vida torna a sociedade mais aberta, tolerante e, talvez, mais prudente no cuidado com as gerações vindouras, percebe-se que não faz sentido utilizar argumentos de ordem moral para condenar em bloco o crescimento econômico. O crescimento tem valor não só porque traz melhoria no

plano material, mas também porque afeta nossas atitudes sociais e nossas instituições políticas. Em outras palavras, age sobre o caráter moral de uma sociedade, segundo o pensamento do Iluminismo, dos quais muitas de nossas noções de abertura, tolerância e democracia se originaram (Friedman, 2009, p. 28).

Adverte, ainda, o autor que, se, por um lado, o crescimento econômico tem os efeitos indesejáveis a exemplo do desmantelamento de culturas tradicionais e os danos ao meio ambiente com impacto e repercussão moral por outro lado, produz consequências sociais políticas que são benéficas do ponto de vista moral. Eis por que devemos avaliar os diferentes rumos da política pública e as consequências morais positivas do crescimento econômico que fazem a diferença.

Por outro lado, é importante não perder de vista o raciocínio baseado na crença comum no papel da política governamental para a economia e o Estado, devendo este restringir-se a interferir o mínimo possível na iniciativa privada; e que o ritmo correto do crescimento econômico deve ser ditado pelo mercado, a partir do agregado de todas as decisões privadas — evitando-se, portanto, a interferência de fatores externos, o que tem se mostrado insuficiente para lidar com a questão do crescimento e do desenvolvimento. O crescimento econômico favorece não somente ao desenvolvimento da democracia, maior abertura e tolerância, bem como a elevação da renda. Aqueles são benefícios incalculáveis que as forças de mercado, por si mesmas, ignoram e/ou mostram-se indiferentes, cabendo-nos fazer a crítica aos pontos de vistas esboçados acima. Voltemos ao autor:

Querer que o governo se mantenha afastado enquanto o mercado determina o nosso crescimento econômico equivale a ignorar o papel vital da política pública: o ritmo correto do crescimento econômico é maior do que o mercado por si só determina, e o papel do governo é estimular esse ritmo (Friedman, 2009, p. 31).

Max Weber foi o primeiro pensador social a correlacionar a evolução da ética na sociedade para uma ética protestante, ética no sentido de uma atitude moral interior, e sua influência no processo de crescimento econômico capitalista, ao possibilitar o desenvolvimento do comportamento individual. Weber identificou as complexas interações entre o desenvolvi-



mento das ideias religiosas e o elemento econômico, notando a presença de traços do comportamento individual e o sucesso econômico dos protestantes do Norte da Europa. Certamente, diversos outros fatores, além dos regulamentos éticos, afetam o crescimento econômico. Todavia, o ponto fundamental da questão permanece válido, a saber: certas qualidades do comportamento individual gozam de fundamental importância para o processo de crescimento econômico, sobretudo quando essas características adquirem uma conotação moral. Aí a ética dela resultante impulsiona as pessoas a agirem de acordo com elas e isso reflete, positivamente, no crescimento econômico. Verifica-se que para Weber os princípios morais geravam crescimento econômico para além das forças de mercado, ao passo que em Friedman (2009) o crescimento econômico não depende apenas do impulso moral, mas tem também das consequências morais positivas para a vida das pessoas. *Nesse sentido, é particularmente satisfatório saber que podemos depender, pelo menos em parte, dos meios morais para atender aos nossos objetivos morais, mesmo quando o vínculo entre os dois é de natureza econômica.*

### **Conclusão**

Compete às ciências sociais aplicar, observar, expor, analisar, explicar a realidade e também observar, pensar o novo, gestar (conceber), aconselhar, orientar, propor e também fazer as análises críticas da organização social e suas relações fundamentais — as relações de produção e de distribuição de riqueza, o desenvolvimento das políticas públicas de gestão e a compreensão acerca dos rebatimentos dessas ações em termos de políticas de desenvolvimento e de organização da Sociedade Civil.

Isso significa, também, aprofundar a investigação sobre o próprio conteúdo do que vem sendo chamado de sociedade da (in)formação e do conhecimento, altamente dependente das tecnologias da informação e da comunicação, contrastando processos de organização social afins com as tendências globalizadoras, com vínculos claramente estabelecidos com o movimento de internacionalização de capitais e seus determinantes presentes em hábitos de consumo cotidiano e o panorama das condições do desenvolvimento regional em que se manifestam e se organizam novos movimentos sociais, através de redes de promoção da diversidade e novos arranjos locais voltados para o equacionamento de estratégias de desenvolvimento autossustentado.

Em nossa reflexão sobre a evolução das Políticas Públicas e seu desenvolvimento nos dias atuais, não podemos negligenciar as contribuições oriundas do campo da Economia Política, que vêm, de longas datas, dos primórdios do advento do capitalismo, quando os pensadores clássicos, Adam Smith, David Ricardo e Karl Marx, debruçaram-se sobre a investigação científica acerca do desenvolvimento das forças produtivas, das relações entre capital e trabalho, das transformações na base material e na divisão do trabalho (determinante para o equacionamento dos problemas da produtividade do trabalho), das relações sociais de produção, da estrutura econômica da sociedade, das formas políticas, jurídicas e culturais que dominavam a sociedade da época.

*Todavia, qual o papel das Políticas Públicas como pano de fundo das transformações engendradas pelo novo paradigma tecnológico da sociedade da informação e do conhecimento, tomados como campos apropriados à reflexão da gestão do modo de produção capitalista, na contemporaneidade, a partir das transformações setoriais imanentes ao sistema produtivo e ao desenvolvimento tecnológico da sociedade?* Isso implica, por um lado, identificar as transformações no próprio processo de organização do trabalho na sociedade contemporânea e seus rebatimentos no campo das relações sociais e políticas, a partir das mudanças capitais oriundas da emergência de um novo paradigma tecnológico informacional e da economia da informação; e, por outro, analisar o desenvolvimento do sistema capitalista nas condições atuais de sistema-mundo integrado, tomando por base as transformações no plano da divisão internacional do trabalho e das rearticulações entre o político e o social, a atuação do Estado e as iniciativas contemporâneas da nova Sociedade Civil. São nesses campos relacionais que devemos pensar o papel da *Administração Política* como nova área de conhecimento em formação e refletir sobre a noção contemporânea de *desenvolvimento*, como um conceito em construção, aberto a novas perspectivas que se impõem entre os desafios de novas reflexões e modelagem.

Com essas breves reflexões, queremos chamar atenção para a necessidade de reflexão sobre o papel da Administração Política e das Políticas de Desenvolvimento como um conhecimento de natureza política, ideológica e de ação transformadora da sociedade, e esfera potencial para a criação de novas políticas públicas e novas formas de gestão das relações sociais de produção e de distribuição, bem como apropriado para gerar novas estratégias de desenvolvimento do país e de superação das profundas desigual-

dades socioeconômicas e culturais, dos problemas relativos ao excesso de centralização de riqueza, para repensar o papel do Estado e da Sociedade Civil, das condições de trabalho, bem como fazer a análise das contextualizações históricas, culturais e simbólicas das sociedades contemporâneas, de forma que permita a disseminação de novas práticas e saberes, que advêm das novas condições sociais das políticas de inovação suscitadas pela emergência da sociedade da (in)formação e do conhecimento.

### Referências

- BELL, Daniell. *Cultural contradictions of capitalism*. Nova York: Basic Books, 1996.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1988.
- CONSUMANO, Michael A. & CONSTANTINOS, Markides. *Pensamento estratégico*. Rio de Janeiro: Campus, 2002.
- CASTELS, Manuel. *O poder da Identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CRIBARI, Isabela (org.). *Economia da Cultura*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco-Editora Massangana, 2009.
- FIORI, José Luis & TAVARES, Maria da Conceição. *Poder e dinheiro: uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- FRIEDMAN, Benjamin. *As consequências morais do crescimento econômico*. Rio de Janeiro: Record, 2009.
- FURTADO, Celso. *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- HETKOWSKI, Tânia Maria. *Políticas públicas & inclusão digital*. Salvador: Eufba, 2008.
- MANTEGA, Guido. *Economia política brasileira*. Petrópolis: Vozes, 1984.
- MARTINS, José Antonio. *A riqueza do capital e a miséria das nações*. São Paulo: Editora Página Aberta, 2009.
- MARX, Karl. *Contribuição para a crítica da economia política*. Lisboa: Estampa, 1973.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único e consciência universal*. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *Manifesto da administração política para o desenvolvimento do Brasil*. Garanhuns (PE): Eaufba, 2010.

SANTOS, Reginaldo Souza. Keynes e a proposta de administração política do capitalismo. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º I, outubro de 2008.

SCHUMPETER, Joseph A. *A teoria do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

—. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

YÚDICE, George. *A conveniência da cultura. Usos da cultura na era global*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2004.

#### **Resumo**

O texto apresenta uma breve reflexão sobre a conjuntura econômica brasileira e a perspectiva contemporânea do desenvolvimento para, ao final, tratar das políticas públicas no contexto atual de emergência da sociedade da informação e do conhecimento.

Palavras-chave: Crescimento Econômico. Desenvolvimento. Políticas Públicas. Sociedade da Informação. Sociedade do Conhecimento.

#### **Abstract**

The text presents a brief reflection on the economic and Brazilian contemporary perspective of development for the end dealing with public policy in the current context of the emergence of information society and knowledge.

Key words: Economic Growth. Development. Public Policy. Information Society. Knowledge Society.

# **POLÍTICAS PÚBLICAS DE CONSTRUÇÃO E DESTRUIÇÃO DE DIREITOS E DO PATRIMÔNIO DO TRABALHADOR BRASILEIRO: UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA**

**EDNALDO SOARES\***

## **I**

No Brasil, a proclamação da República não foi somente uma alteração ou troca de regime político, mas um evento promotor de mudanças de toda sorte: política, social, econômica e cultural. No entanto, no início do regime, nem tudo foram flores. Por exemplo, na capital do país, um outro acontecimento anterior à proclamação da República — a abolição da escravatura — lançara, no mercado de trabalho livre, o que restou da mão de obra escrava e, assim, contribuiu para o aumento do número de subempregados e desempregados, além de provocar um êxodo rural proveniente da região cafeeira do estado do Rio para a capital federal (Carvalho, 2005).

A partir da instalação do novo regime, a eutócica expansão demográfica urbana foi promotora do aumento da oferta da força de trabalho sem que, em contrapartida, houvesse postos suficientes para absorver todos os desempregados. Assim, devido ao excesso de oferta, o resultado foi um “acúmulo de pessoas em ocupações mal remuneradas ou sem ocupação fixa” (Carvalho, 2005, p. 17). Por conseguinte, motivado pelo desemprego incremental,<sup>1</sup> o desencanto da população com a República tomou corpo; principalmente, com o agravamento das condições socioeconômicas da classe trabalhadora e dos menos favorecidos, tais como: aumento do custo de vida, problemas envolvendo a quantidade e a qualidade das habitações, o abastecimento de água, saneamento básico e higiene (Carvalho,

---

\* Mestre em Administração (USCS) e doutorando em Administração (Ufba).

<sup>1</sup> Para aprofundamento acerca da conceituação de emprego e definição de desemprego, ver João Paulo de Almeida Magalhães. Macroeconomia do emprego. In: José Celso Cardoso Jr. (Org.). *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do conselho de orientação do Ipea*. Brasília: Ipea, 2009.

2005). Mas, apesar disso, durante a República Velha, o desenvolvimento do país passou a depender das atividades urbanas, especialmente da atividade industrial (Caldeira et al., 1997).

É desse período, o registro dos seguintes dados:

O número de indústrias, 3.258 em todo o país em 1907 (empregando 151.841 operários), saltou em 1920 para 13.326 fábricas, com 275.512 operários. Entre 1912 e 1929, a produção cresceu 175%. A importação de máquinas — o mais claro indicador da tendência de investimento — passou de 631 mil libras esterlinas em 1889 para 2.863 milhões em 1929 (Caldeira et al., 1997, p. 256).

Nas duas maiores e mais importantes cidades brasileiras — Rio de Janeiro e São Paulo —, a população vivia em permanente e acirrada luta por emprego e tinha, além do setor privado, o Estado como grande empregador. À guisa de exemplo, nos primeiros anos da República, o Rio contava com um contingente de “Operários dos arsenais do Exército e da Marinha, [...] ferroviários da Estrada de Ferro D. Pedro II, [...] gráficos da Imprensa Nacional, operários da Casa da Moeda e de alguns setores portuários” (Carvalho, 2005, p. 52).

Com abundância de que fazeres burocrático-administrativos devido à sua condição de capital federal, mesmo assim o Rio de Janeiro tornou-se o principal polo industrial do país. Posição que durou do início da República até o final da década de 1910, quando a dianteira do setor industrial foi assumida por São Paulo.

Não obstante o progresso industrial na República Velha, até 1929, a administração política a cargo do Estado privilegiava a atividade agrícola em detrimento da indústria e, em vez dos industriais, era aos grandes fazendeiros que cabia a “condução” do regime republicano. Nesse sentido, não houve mudança alguma quanto ao comando das decisões político-econômicas do governo, que se manteve nas mãos do setor agrícola como soía ocorrer no regime monárquico (Caldeira et al., 1997). Foi a Revolução de 1930 que provocou, no país, uma ruptura com a política liberal do passado e com o processo de acumulação de capital, que antes dela se dava por meio de exportações de produtos primários (café, por excelência). Ou seja, com a assunção do poder pelo governo revolucionário, o processo de acumulação sofreu mudança radical, transferindo-se das exportações para o

investimento autônomo, empregador de grande parte da mão de obra urbana (Caldeira, 1997; Cano, 2009).

Em resumo: “a República se tornou a expressão política de um novo padrão de acumulação em gestação; [porém] a completa afirmação do novo padrão de acumulação dar-se-ia, apenas, em 1930, quando um novo pacto de classes inauguraria o Brasil moderno” (Ipea, 2009, p. 16). Relativamente a esse período, apontam-se os seguintes dados: “de 1932 a 1939, a produção industrial cresceu a taxas superiores a 7% por ano [e] o crescimento do emprego industrial no Brasil, depois de 1932, foi de mais de 10% ao ano” (Ricupero, 2009, p. 19).

Entretanto, antes da Revolução de 1930, os trabalhadores na indústria privada (em grande parte, mulheres e crianças) trabalhavam cerca de dezoito horas por dia sem ter uma legislação eficiente para lhes dar e/ou resguardar direitos; o pouco que se tinha de proteção trabalhista era desrespeitado com a conivência do Estado. Vem daí a mencionada decepção e o desânimo da população com o regime republicano.

Mas, contrariando a situação no setor privado, o regime republicano, sustentado na noção positivista de que era preciso promover a incorporação do proletariado à sociedade (Carvalho, 2005), por várias vezes tentou organizar os operários do Estado sob uma legislação trabalhista considerada muito avançada e, até então, nunca praticada no país. Para se ter uma ideia do projeto, no início do novo regime, a proposta entregue a Benjamim Constant — ministro da Guerra — previa: “jornada de sete horas, descanso semanal, férias de quinze dias, licença remunerada para tratamento de saúde, aposentadoria, pensão para a viúva, estabilidade aos sete anos de serviço, etc.” (Carvalho, 2005, p. 52).

## II

**A** fim de justificar a defesa da renda e emprego, em 26-11-1930 (poucos dias após a posse de Getúlio Vargas), foi criado o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. Pensava-se com isso que a República Nova modificaria o regime, tornando-o pró-trabalhadores. Ledo engano! Pois, durante a ditadura Vargas, ao mesmo tempo em que o Estado buscava “proteger” o trabalhador urbano, mantinha-o também sob seu controle. Várias foram as iniciativas que comprovam o duplo comportamento do governo revolucionário, e.g.: a criação do Dasp (Departamento Administrativo do Serviço Público), com o fim de promover a reforma administrativa do

Estado e exercer maior controle; a Justiça do Trabalho, criada para arbitrar embates litigiosos entre patrões e empregados; etc. (Cano, 2009). Demais, ao mesmo tempo em que criou o salário mínimo, a ditadura Vargas proibiu as greves e subordinou os sindicatos da classe operária ao governo (peleguismo). Mais adiante, instituiu a CLT (Consolidação das Leis do Trabalho) que, apesar de ser uma norma reguladora das relações de trabalho no país, foi mais um mecanismo para possibilitar o controle estatal dos empregados e das organizações às quais estes se vinculam do que um corpo jurídico em prol da classe trabalhadora (Valeriano, 2009).

Em 1932, tomando como modelo a *Carta del Lavoro* italiana, o governo instituiu a obrigatoriedade do uso da Carteira de Trabalho ou Carteira Profissional para o registro de atividades laborais urbanas (exceção: serviços domésticos). No mesmo período, normas foram estabelecidas para reger contratos e o mercado de trabalho. No entanto, conforme menção anterior, havia outra intenção na preocupação governamental com o operariado; ou seja, tal cuidado (aparentemente uma dádiva oriunda da benquerença estatal para com os trabalhadores) visava à incorporação da organização operária ao Estado, a fim de evitar o surgimento de sindicatos independentes. Tanto foi assim que, com o Decreto n.º 19.770, de 19-3-1931, a atividade sindical passou a depender de autorização do Ministério do Trabalho para funcionar. Além disso, o sindicato não podia exercer nenhuma atividade política. E a fim de evitar a influência de anarquistas estrangeiros residentes no país, principalmente de italianos e espanhóis, que constituíam a maioria do operariado do polo industrial paulista, só brasileiros natos podiam ocupar funções ou assumir cargos sindicais (Caldeira et al., 1997). O lema — “questão social é caso de polícia” — vigente na década de 1920, na Era Vargas, mudou para “questão social é caso de política”.

Foi desse jeito — dotando a classe trabalhadora urbana com uma legislação protecionista (assistencialista e paternalista), que “o governo [...] controlou o movimento operário para evitar a expansão das ideias de esquerda e criou condições para o desenvolvimento industrial sob a égide do nacionalismo” (Omaki & Brancatelli, 2011, p. 1). Ao mesmo tempo, criou condições básicas para a expansão acelerada e segura do capitalismo (Costa, 2005), tendo o Estado como mediador entre a força do capital e o trabalhador “protegido” por leis (atenção maior dispensada àquele do que a este). Essa dupla postura ficou difundida na impressão que se tinha do



governo revolucionário e que bem caracterizava o ditador e, mais tarde, o presidente Getúlio Vargas: “pai dos pobres e mãe dos ricos”.

Certamente, a dominação socioeconômica exercida pelo Estado, durante a Era Vargas, ocorreu conforme o pensamento gramsciano no que diz respeito à criação de uma base para o exercício de tal domínio: necessidade de existir ou de criar uma relação simbiótica entre consenso e coerção e não somente fazer uso desta última. Durante a Era Vargas, o consenso necessário efetivava-se por meio das decisões do Estado de agrado da população. Por exemplo:

A suspensão do pagamento da dívida externa, em 1937; a política de queima do café e de aumento da liquidez interna, durante a Depressão; a implantação da siderúrgica de Volta Redonda e, mais tarde, a lei de remessa de lucros e dividendos; a criação da Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras), da Centrais Elétricas Brasileiras S. A. (Eletrobras). (Ricupero, 2009, pp. 44-5).

### III

O golpe militar de 1964 foi dado com dez anos de atraso. Isso porque poderia ter ocorrido em 1954, no segundo governo varguista, ocasião em que a oposição, descontente com o avanço do Estado na economia, aliou-se aos militares para derrubar o presidente Vargas que, por sua vez, preferiu o suicídio (?) a uma segunda queda. A comoção e reação nacionais com a tragédia presidencial tornaram-se um empecilho para a concretização do golpe. Até porque a população, revoltada com a fatídica morte de Getúlio, tentou invadir a embaixada americana (aparentemente por trás da suposta pampolina envolvendo o presidente no atentado a Carlos Lacerda — pseudomártir do governo Vargas e estopim da tragédia, que teve de sair do país às escondidas), incendiou caminhões que distribuíam o jornal opositor *O Globo* e destruiu a sede de *O Diário de Notícias* (Caldeira et al., 1997).

Com perseguições a civis e militares apoiadores ou simpatizantes da situação anterior, com tortura e uso de violência, o golpe foi dado para “corrigir os rumos do país”. Travestida de liberalismo, a administração estatal pós-golpe, ao contrário do que se poderia imaginar, fortaleceu o comando do Estado na condução de políticas socioeconômicas. Só que, dessa vez, a classe trabalhadora e os pobres foram seriamente atingidos

para que o país entrasse no rumo certo, na trilha condutora ao progresso e ao desenvolvimento econômicos. Um dos passos nesse rumo foi a fórmula criada para corrigir o salário, tomando por base os recebimentos mensais e nominais dos dois últimos anos; logo, a defasagem causada pela inflação no interregno promovia redução salarial. Outro passo (oposto ao utilizado para corrigir salários) foi a solução heterodoxa que resultou na criação da correção monetária — “mecanismo que fazia da inflação [mensal] fonte de ganhos para rentistas e o Estado” (Caldeira et al., 1997, p. 311).

Instituída em 1935, a estabilidade no emprego, que o trabalhador urbano (exceto o doméstico) e, posteriormente, o trabalhador rural adquiriam ao completar dez anos de serviço prestados em um mesmo emprego, deixou de existir em 1989, após ter sido excluída da Constituição. Todavia, o fim da estabilidade no emprego já havia sido *de facto* consumada em 1966, com a criação (sem a aprovação do Congresso e sob críticas do operariado) do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) (Valeriano, 2009). Criado por Castelo Branco como fonte de recursos para o Banco Nacional de Habitação (BNH) (criado em 1964), os recursos do FGTS foram colocados sob a guarda do governo. E, embora devessem ser aplicados para financiar moradia para a classe trabalhadora, os recursos serviram para sustentar o “milagre brasileiro”, sendo utilizados pelo próprio governo federal e emprestados a estados e municípios que os não devolviam nos prazos devidos. Resultado: parte dos recursos nunca retornou e, posteriormente, as dívidas (estaduais e municipais) foram perdoadas (Caldeira et al., 1997) e o prejuízo imputado aos trabalhadores.

O FGTS significou o fim da estabilidade no emprego, mas também uma iniciativa a mais de favorecimento ao capital pela maior facilidade concedida ao patrão que, sob qualquer pretexto, poderia demitir o empregado, deixando-o ao “amparo” do fundo. O mesmo tipo de desmando também aconteceu com os recursos do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Estes foram usados pelos militares em vários projetos sem a preocupação com a devolução. Com a chegada da recessão,

Deu-se o inevitável: os recursos do sistema eram insuficientes para atender o número cada vez maior de aposentados. A solução foi recorrer a outras fontes para cobrir os buracos e diminuir o valor das aposentadorias — a não ser para alguns privilegiados (Caldeira et al., 1997, p. 342).

Os desequilíbrios atuariais da previdência social no país tornaram-se uma constante, uma vez que a arrecadação permanecia aquém dos gastos com o pagamento de aposentadorias e outros dispêndios correlatos.

Criada em 1935, a contribuição tripartite (trabalhador, patrão e Estado) à previdência social no país tem sofrido ataques algozes em seu decurso histórico. Os militares não foram os únicos administradores a manipular politicamente a utilização dos institutos da previdência social enquanto instrumentos captadores de poupança compulsória para o investimento considerado estratégico pelo governo. Isso já vinha acontecendo, desde os anos 1930, quando os recursos serviram para custear o processo de industrialização nacional, a exemplo dos financiamentos à Cia. Siderúrgica Nacional (CSN) e à Cia. Vale do Rio Doce (Vale). JK foi outro “administrador” que também se valeu dos recursos do INPS, durante a construção de Brasília (Oliveira et al., 1999).

Pode parecer facécia, mas quem criou a previdência social no país tornou-se seu grande devedor — a União. E seu exemplo foi seguido por uma multidão de empresas privadas, que, ainda hoje em dia, costuma sonegar as contribuições devidas à previdência social. Se, por um lado, a dívida atual da União com a previdência social pode não ser tão mais significativa quanto o fora no passado, pelo menos, de outro lado, o Tesouro Nacional tem tido o cuidado de transferir a diferença entre o dispêndio e a arrecadação, a fim de manter o equilíbrio financeiro do sistema. Mas, ainda assim, cabe lembrar que a anterior falta de contribuição por parte da União e a idêntica sonegação do setor privado foram as causas do desequilíbrio atuarial do sistema previdenciário oficial no país (Oliveira et al., 1999).

#### **IV**

**Fundos de pensão ou Entidades Fechadas de Previdência Complementar**, como são denominados no Brasil, são planos patrimoniais formados por contribuições pessoais e patronais, geridos por uma fundação ou sociedade civil sem fins lucrativos, com a finalidade de propiciar o pagamento futuro de aposentadorias ou pensões aos seus participantes ou a seus dependentes.

Com a finalidade de garantir tais benefícios aos funcionários do Banco do Brasil e a seus dependentes, em 1904 (bem antes da criação do sistema previdenciário oficial no país), foi criada a Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil (Previ) (Previ, 2011). Ao longo dos

anos, a PREVI acumulou um patrimônio muito superior ao da empresa patrocinadora. O volume do patrimônio pertencente aos funcionários do Banco do Brasil atraiu a atenção do “administrador” político Delfim Neto — ministro da Fazenda, durante a ditadura militar —, que viu ali uma fonte de recursos para financiar o engodo do aparente “milagre brasileiro”. Para apoderar-se deles, o próprio governo federal envolveu-se no processo, obrigando os fundos de pensão a destinar um percentual de suas aplicações financeiras para a compra de títulos do tesouro nacional.

No início dos anos 1970, legalmente alicerçado, o Estado apropriou-se de cerca de 20% das aplicações da Previ, que foi forçada a investir em Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN) (títulos públicos emitidos pelo governo federal, entre 1964 e 1986). Assim, as aplicações da Previ, que antes se destinavam a empréstimos pessoais e a financiamentos de moradia para seus participantes, tiveram de ser desviadas para a aquisição de títulos públicos e, posteriormente, para a bolsa de valores.

Com a redução do volume de recursos para financiar moradia, os participantes, cujo direito de comprar casa própria financiada pela Previ adquiriam ao completar dez anos de contribuição ao fundo e de serviço no Banco do Brasil, passaram a entrar em uma longa fila de espera que, geralmente, demorava muito, muito tempo para que a posse da casa própria viesse a se tornar realidade.

Durante o regime militar, foi aparentemente com o uso de artifícios arbitrariamente legalizados, mas destruidores do patrimônio do trabalhador, que o governo “conseguiu um monumental reforço de recursos, que serviram para ampliar a estatização. Com o dinheiro arrancado da população, construiu obras suntuosas e inúteis. O resto foi emprestado a industriais amigos” (Caldeira et al., 1997, p. 327). Quanto aos fundos de pensão, o governo nunca mais deixou de impor-lhes regulamentações, de retirar-lhes a autonomia e de controlá-los sob o pretexto de atender a interesses que, seguramente, não são os dos participantes dos fundos; portanto, não são interesses da classe trabalhadora.

## V

Partindo do aqui exposto, permite-se afirmar que, no Brasil, a administração (ou administração política — encargo do Estado para a construção de projeto da nação), no que diz respeito a políticas trabalhistas, não se tem voltado, decisivamente, a favor da classe trabalhadora. No período

imperial, o sistema de produção ancorava-se na utilização da mão de obra escrava, preservando herança colonial. No início da República, até houve tentativas de melhorias trabalhistas para os operários do Estado, mas essas só se concretizaram com a instalação da República Nova, isto é, a partir da Revolução de 1930 (sob nova visão político-administrativa), e não somente para aqueles, mas para todos os trabalhadores urbanos (exceto os domésticos). Todavia, a preocupação do governo revolucionário com os trabalhadores não era, realmente, só com eles, mas tinha outro propósito; ou seja, era também direcionada para organizá-los e prepará-los para o processo de industrialização que se pretendia desenvolver no país, com caráter, essencialmente, nacionalista.

O incômodo da minoria com o avanço do Estado na economia estimulou a reação da elite para enfraquecer o comando do governo e diminuir direitos trabalhistas, anteriormente adquiridos. Para tanto, a classe liberal-conservadora contou com o apoio dos militares. E o golpe, dado por eles em 1964, não apenas retirou direitos trabalhistas, mas também do cidadão; usurpou parcela do patrimônio dos trabalhadores, que não tinham para quem apelar, pois os militares só impunham violência a quem ousasse contradizê-los; logo: “falar? Nem pensar!”.

O regime militar findou em 1985, e com o retorno do país ao sistema democrático foi-lhe outorgada uma Carta Constitucional (1988) de caráter dirigente; isto é, tendo por finalidade um projeto para organizar o Estado e a sociedade brasileira. Entretanto, a Carta tem sofrido derrotas constantes e isso se deve ao fato de que todo governo pós-1988 tem se concentrado na tarefa política de não cumprir os preceitos constitucionais, mas em modificá-los conforme as exigências de seu plano de governo (Bercovici, 2009). Foi assim durante a administração Collor e a de Fernando Henrique Cardoso (FHC), períodos em que “abertura econômica”, “privatização” e “arrocho salarial” foram expressões e ações pronunciadas e implementadas e, na Era FHC, em vez de aumento de salário, aos trabalhadores davam-se migalhas — abono fixo, uma vez no ano, e apenas isto.

A partir de 2003, foi a vez do Partido dos Trabalhadores (PT) assumir o poder sinalizando a retomada da economia sob o comando do Estado. Políticas têm sido implementadas, aparentemente visando à melhoria na distribuição da renda, da qualidade de vida dos menos favorecidos e da recuperação do poder de compra do salário mínimo. O favorecimento maior, no entanto, tem sido dado ao capital, proporcionado pelo aumento do

consumo. Desse jeito, a velha praxe — “ao capital, tudo” — tem se perpetuado com a cumplicidade da “*izquierda*” nacional.

Com finalidade eleitoreira, estímulos financeiros doados aos menos favorecidos (desempregados, subempregados e trabalhadores de baixa renda — a chamada “*arraia miúda*”)<sup>3</sup> não passam de simulacros neodesenvolvimentistas, que persistem em querer convencer a opinião pública (interna e externa) de se tratar de uma melhor distribuição da renda; é o caso do programa Bolsa-Família. Este serve para manter as famílias das camadas mais pobres da população sob o controle do governo municipal e, certamente, esta foi a principal razão para que o referido programa substituísse outro, denominado “Fome Zero” — criado sob a égide de sentimentos puramente humanitários, sem intenções eleitoreiras.

A recuperação do poder de compra da população de baixa renda, bem como as facilidades de acesso ao crédito que lhe são oferecidas têm promovido o propalado aumento da classe média brasileira. Porém, *per se*, ambas as ações não são iniciativas que possam ser chamadas essencialmente pró-trabalhadores, visto que tais políticas têm servido mais à sanha do capital por lucro do que à melhoria da condição de vida do operariado. Cuidam mais da promoção do aumento do consumo, conforme menção anterior, do que se preocupam com a capacidade de endividamento dessa camada da população (até novembro de 2011, o compromisso com dívidas atingiu 42,15% da renda das famílias brasileiras e a emissão de cheques sem fundos cresceu mais de 10%, em comparação com o mesmo período de 2010, noticiou o “Jornal Nacional” da Rede Globo de Televisão, na edição de 12-12-2011).

Finalmente, conclui-se que a atual administração do país e suas políticas “públicas” não se voltam a cuidados para: (1) recuperar direitos trabalhistas destruídos (não se fazem esforços, por exemplo, para eliminar o fator redutor dos benefícios previdenciários, criado no governo FHC, pela Lei 9.876/99); (2) manter direitos adquiridos (basta analisar a proposta de mudança no sistema de aposentadoria do funcionalismo público, em tramitação no Congresso, que visa à redução do valor da pensão mensal vitalícia).

---

<sup>2</sup> A expressão *arraia miúda*, utilizada para denominar trabalhadores com baixa qualificação, foi introduzida no Brasil com a vinda do primeiro governador-geral, Tomé de Sousa. Com ele vieram 51 desses trabalhadores “cujos salários raramente ultrapassavam os 360 reais mínimos. Ainda assim, muitos deles jamais receberiam seus ordenados — pelo menos não em dinheiro” (Bueno, 2006, p. 84).

lícia paga pelo Estado); e (3) preservar o patrimônio dos trabalhadores (com baixa remuneração e sujeito a maiores riscos de *default*; a exemplo dos recursos do FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador), criado em 1970, que têm sido utilizados para financiar exportações de micro e pequenas empresas e usados em práticas heterodoxas de financiamentos, como repasses para sindicatos (Canal Livre, 2005; Azevedo, 2009)).

Antes, mais do que servirem de pendão aos trabalhadores, essas políticas públicas dão-se em serventia ao capital.

### Referências

- AZEVEDO, Reinaldo. Uma entrevista de César Benjamin. In: Blog Reinaldo Azevedo, 27-11-2009 às 5h:33min. Disponível em <<http://veja.abril.com.br/blog/reinaldo/geral/uma-entrevista-de-cesar-benjamin/>>; acesso em 10-6-2012.
- BERCOVICI, Gilberto. Vinte anos da Constituição Federal: avanços e desafios para as políticas públicas e o desenvolvimento nacional. In: CARDOSO JR., José Celso & SIQUEIRA, Carlos Henrique R. (orgs.). *Diálogos para o desenvolvimento*, vol. 1. Brasília: Ipea, 2009.
- BUENO, Eduardo. *A coroa, a cruz e a espada*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2006.
- CALDEIRA, Jorge; CARVALHO, Flávio de; MARCONDES, Cláudio & PAULA, Sérgio Góes de. *Viagem pela História do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.
- CANAL LIVRE. Íntegra da Entrevista de César Benjamin. TV Bandeirantes, São Paulo, 31-7-2005. Disponível em <<http://www.eagora.org.br/arquivo/integra-da-entrevista-de-cesar-benjamin/>>; acesso em 10-6-2012.
- CANO, Wilson. Brasil: é possível uma reconstrução do Estado para o desenvolvimento. *REBAP – Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 2, n.º 1, pp. 63-75, abril 2009.
- CARVALHO, José Murilo de. *Os bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi* 3.ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2005.
- COSTA, Márcia da Silva. O sistema de relações de trabalho no Brasil: alguns traços históricos e sua precarização atual. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 20, n.º 59, out. 2005.
- IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Trajetórias do desenvolvimento no Brasil. In: *Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro*. Brasília: Ipea, 2010.

OMAKI, Cinília Tadeu Gisondi & BRANCATELLI, Maria Odette Simão. *História do Brasil: política trabalhista na República Velha e na Era Vargas*. Disponível em <<http://www.youblisher.com/p/174345-A-Historia-do-Brasil>>; acesso em 28-9-2011.

OLIVEIRA, Francisco Eduardo Barreto de; BELTRÃO, Kaizô Iwakami & DAVID, Antonio Carlos de Albuquerque. *A dívida da União com a Previdência Social: uma perspectiva histórica* (Texto para discussão n.º 638). Brasília: Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 1999. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/pub/td/td0638.pdf>>; acesso em 18-9-2011.

PREVI – Caixa de Previdência dos Funcionários do Banco do Brasil. Disponível em <<http://www.previ.com.br>>; acesso em 15-10-2011.

RICUPERO, Rubens. Inserção internacional brasileira. In: CARDOSO JR., José Celso (org.). *Desafios ao desenvolvimento brasileiro: contribuições do Conselho de Orientação do Ipea*. Brasília: Ipea, 2009.

VALERIANO, Maya Damasceno. Política econômica e legislação trabalhista: fim da estabilidade no emprego e o FGTS. In: *XII Conferência Anual IACR, 2009*. Niterói, IACR XII Conferência Anual, 2009.

### Resumo

Elaborado sob uma perspectiva histórica, a partir da proclamação da República, o presente ensaio é resultado de uma pesquisa bibliográfica focada em políticas públicas de construção e destruição de direitos da classe trabalhadora brasileira. Acrescentou-se ao estudo “bibliográfico” a constatação ou conhecimento experiencial adquirido pela vivência nos ambientes sociopolítico e econômico do país, nos períodos mais recentes, aqui mencionados. Através deste, procurou-se ressaltar os seguintes fatos: (1) durante a Era Vargas (período em que ocorreu a substituição da política liberal dos governos anteriores), o Estado avocou a si tanto o comando da política econômica (conduzida com soberania nacional), quanto o de defesa da renda e emprego; contudo, sem tornar-se um regime pró-trabalhadores; (2) desde a ditadura militar (1964-1985), direitos, anteriormente, adquiridos pela classe operária têm-lhe sido retirados e parte de seu patrimônio, destruída ou mal utilizada; (3) o Partido dos Trabalhadores (PT), no atual comando do Estado, não tem procurado reaver esses direitos; e (4) a alternância — construção/destruição de direitos dos trabalhadores — tem caracterizado a administração política do país desde o fim do Império. Com relação à aquisição de direitos, o foco é a criação de regalias trabalhistas durante a administração Vargas; no que tange à destruição de algumas dessas prerrogativas e de parte do patrimônio da classe operária, seja ela vista como um todo, ou apenas uma parte de si mesma, o foco são as falências do FGTS e INPS provocadas por decisões administrativas desastrosas tomadas durante o regime militar e o uso indevido de bens exclusivos de uma fração dos trabalhadores urbanos, a exemplo da utilização de parcela dos recursos dos fundos de pensão por parte do governo.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Construção e Destruição de Direitos dos Trabalhadores. Uso Indevido do Patrimônio dos Trabalhadores.

### Abstract

Prepared from a historical perspective from the proclamation of the Republic, this paper is the result of a literature research focused on public policy of building and destroying Brazilian working class rights. The bibliographic study is supplemented by observation or



experiential knowledge acquired through experience in the nation's socio-political environments and economic clouts in recent times, herein. The paper tries to emphasize the following facts: (1) during the Vargas Era (period in which the liberal policy of previous governments was replaced), the state took control of both the economic policy (conducted with national sovereignty) as that of defence of the income and employment, yet without becoming a pro-worker regime, (2) since the military dictatorship (1964-1985), rights previously acquired by the working class have been removed and part of their assets, destroyed or misused, (3) the *Partido dos Trabalhadores - PT* (workers' party), the current command of the state, has not sought to regain those rights, and (4) switching – construction / destruction of workers' rights – has characterized the political administration of the country since the end of the Empire. With respect to the acquisition of rights, the focus is on the creation of labour benefits during Vargas Era; regarding the destruction of some of these prerogatives and patrimony of the working class, whether viewed as a whole or only part of itself, the focus are INPS and FGTS bankruptcies caused by disastrous management decisions taken during the military regime and misuse of assets belonging to a fraction of urban workers, such as the use of part of the resources of pension funds by the government.

Key words: Public Policy. Construction and Destruction of Workers' Rights. Misuse of the Assets of Workers.



# **A MODERNIZAÇÃO DA GESTÃO EA GOVERNANÇA NO SETOR PÚBLICO EM MOÇAMBIQUE**

**ALBINO ALVES SIMIONE\***

## **Introdução**

As transformações que a administração pública tem conhecido, desde os anos 1980, e as mudanças nos modelos de gestão pública adotados em vários países do mundo inteiro repercutem análises teóricas e práticas administrativas consideradas inovadoras para as formas de organização e funcionamento da administração pública. A necessidade de se constituir um setor público cada vez mais capacitado para responder às solicitações da sociedade e à prestação de serviços públicos com maior qualidade, bem como a elevação do desempenho das instituições públicas tornaram-se, de forma rápida e intensa, numa “bandeira” fundamental da teoria e prática da gestão pública na contemporaneidade.

De um lado, as concepções da New Public Management (Nova Gestão Pública), da década de 1980, que estiveram voltadas às críticas ao modelo de Estado de Bem-Estar e à administração pública baseada nos princípios da racionalidade burocrática, sugeriram novas formas de gestão pública como mencionam Hughes (2003) e Jones & Kettl (2003), promovendo, dessa forma, novos valores resultantes de um conjunto de técnicas e padrões de gestão, justificados pela necessidade de flexibilização e efetividade no funcionamento do setor público. De outro lado, o enfoque nos aspetos relacionados com o *empowerment* da sociedade e a reformulação

---

\* Mestrando em Administração no Programa de Pós-Graduação em Administração (Propad) da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Graduado em Administração Pública; técnico do Departamento de Administração Territorial e Autárquica, Secretaria Provincial no Governo da Província de Gaza. Docente contratado na Universidade Pedagógica e Universidade São Tomás de Moçambique, atuando no campo da Gestão Pública nas linhas de Finanças Públicas e Instituições Políticas. E-mail <simialves@gmail.com!>.

dos processos de tomada de decisão e de implementação de políticas públicas, da década de 1990, trouxeram novos desafios institucionais para o setor público influenciado pelas concepções que defendem a formação de sociedades democráticas e participativas.

No entanto, o sentido das mudanças recentes com a implementação da Estratégia Global de Reforma do Setor Público, 2001-2011 (EGRSP), dentro da administração pública moçambicana, pode ser encarado em duas vertentes: na primeira, como a aplicação de um conjunto de práticas e de princípios de gestão pública como discorre Barrett (2002, p. 2), por exemplo, com a promoção de práticas voltadas à responsabilização ou *accountability*, a gestão por objetivos e avaliação de resultados; a segunda, como um mecanismo de gestão de políticas públicas conducentes à satisfação dos interesses coletivos das comunidades, onde, de acordo com Kooiman (2008), a cooperação entre atores públicos e privados e a participação da sociedade se estabelecem como os caminhos mais adequados para a condução de processos de gestão de políticas públicas mais inclusivas e interativas, segundo uma nova lógica voltada para as concepções da governança interativa no setor público.

Este artigo tem como propósito esboçar, por meio da revisão bibliográfica, o panorama dessas transformações que serviram de espelho e de inspiração para o desenho das estruturas e processos de reformas no setor público; primeiro, nos países ocidentais, como Reino Unido e Estados Unidos, e, mais recentemente, nos países em desenvolvimento, como Moçambique. Concretamente, discorre-se, em primeiro lugar, sobre as análises críticas do modelo de administração burocrática e, em segundo lugar, são expostas as concepções da nova gestão pública e da governança interativa como as novas tendências que têm influenciado a organização e a estruturação da administração pública moçambicana na contemporaneidade.

Para tanto, abordam-se as características essenciais do modelo de administração burocrática, realçando os seus elementos fundamentais que, atualmente, têm sido criticados, como posturas de orientação da organização e funcionamento dentro do setor público. A seguir, o artigo expõe a emergência de novos modelos surgidos com a implementação das reformas no setor público, nas décadas de 1980 e 1990, apresentando as suas tendências recentes como forma de salientar as renovadas abordagens acerca do novo serviço público conjecturado dentro da realidade administrativa moçambicana contemporânea.

Na sua última parte, são apresentadas algumas experiências práticas das reformas realizadas em Moçambique, procurando ilustrar a sua evolução e o estágio atual dentro da perspectiva que sugere a modernização do aparelho administrativo do Estado e dos seus serviços, analisando as implicações dessas novas formas de gestão pública adotadas na esteira da implementação da EGRSP (2001-2011), na administração pública moçambicana. O artigo está baseado no pressuposto de que a lógica da EGRSP encontra o seu fundamento nas tendências e padrões instituídos pela Nova Gestão Pública, como afirma Barzeley (2000), no Novo Serviço Público, contextualizado por Denhardt & Denhardt (2000); portanto, como fenômenos ideológicos e doutrinários cruciais não apenas para teoria, mas também para a prática de administração pública que tem na Governança Interativa o seu objetivo principal, como defende Kooiman (2008).

### **Estruturas burocráticas e suas limitações no desempenho organizacional**

A administração burocrática, baseada nos princípios da legalidade, imparcialidade, equidade e do profissionalismo da administração pública, revelou-se fundamental, no contexto do crescimento do Estado e das suas funções verificado, durante o século XX. Esse modelo apresentava-se como necessário para inverter a situação estabelecida pela administração patrimonialista do século XIX; dentro do qual, de acordo com Weber (1999), não existia uma distinção entre a esfera pública e privada, confundindo-se a propriedade pública e o Estado como pertencentes às monarquias absolutistas, predominantes naquele período.

No entanto, o novo contexto do Estado surgido com a separação da política e da administração, segundo a perspectiva de Wilson (1887), e o surgimento da democracia e a formação da sociedade civil, tornou-se fundamental a substituição do sistema de gestão patrimonialista por um modelo baseado no mérito e no profissionalismo dos funcionários, que, na perspectiva de Weber (1999), poderia tornar mais eficiente a estrutura organizativa e o funcionamento da administração dos Estados modernos. Por essa via, o modelo de administração burocrática tornou-se hegemônico no contexto da construção de uma administração a serviço do Estado, que conformasse a existência de formas de organização hierarquizadas que ampliassem e consolidassem o papel da Administração, por meio da criação de regras padronizadas e calculáveis. Pretendeu-se garantir seu funcionamento efetivo

com base na racionalidade técnica, dentro do processo mais amplo de racionalização que envolve a rotinização e a padronização sem, contudo, como articula Olsen (2005), deixar qualquer espaço para a iniciativa, inovação e criatividade individuais dentro das organizações.

O embasamento do modelo típico weberiano de administração pode ser descrito como:

1. modelo organizacional preocupado com a legalidade ou formalismo, cuja validade baseia-se na sua legitimidade, através dos canais de que se serve para impor os seus princípios. Com uma estrutura que possui regras racionais estatuidas que preservam um cariz compromissório e que encontram sua obediência na exigência do detentor do poder que o exerce de acordo a autoridade conferida pelos regulamentos;

2. exercício de cargos vinculados a uma hierarquia que corresponde a uma sequência de instâncias que transmitem o sentido de mando e subordinação das autoridades, mediante competências fixas e oficiais, traduzidas em leis ou regulamentos administrativos. Os indivíduos, dentro da hierarquia, relacionam-se mediante a observância da distribuição de atividades regularmente necessárias aos fins do complexo burocrático;

3. institucionalização de um caráter técnico e a especialização dos funcionários em cuja subordinação hierárquica representa a marca principal da estrutura da racionalidade burocrática.

Durante um longo período, as atividades da administração pública passaram a se organizar e a estarem orientadas de acordo com o ideal típico weberiano, cuja estrutura está alicerçada na hierarquia e na divisão do trabalho. O argumento a favor desse modelo de administração por parte dos Estados centra-se na ideia da regularidade e da previsibilidade, anunciadas por Weber (1999), que garantem o controle da gestão das políticas públicas e dos processos administrativos, a partir de uma cadeia coordenada, cujo comando centralizado é apoiado num conjunto de regras rígidas que viabilizam o cumprimento dos objetivos organizacionais. Assim sendo, Olsen (2005) explicita que o modelo weberiano enfatiza a superioridade técnica e a racionalidade processual da burocracia. A estrutura burocrática é assumida como aquela que contribui para a unidade e coordenação, a precisão e velocidade, a previsibilidade e obediência, a lealdade e imparcialidade, a redução de custos, a memória institucionalizada e conhecimento de arquivos e continuidade mesmo na mudança do governo. Nessa abordagem, a concepção weberiana ressalta a importância da socialização dos administradores

em um *ethos* para seguir regras, e cultiva uma mentalidade e personalidade assumidas que dificultam a iniciativa e criatividade, através do seu culto à obediência obsessiva em seguir regras e evitar riscos (2005, p. 7).

Dessa maneira, a aplicação do modelo de administração burocrática assenta na organização e na estruturação hierárquica, onde a obediência estrita às regras garante o alcance dos objetivos pretendidos, uma vez que o governo procede, interage e controla as suas atividades a partir da estrutura centralizada e no poder de tomada de decisão. No entanto, existem autores que formulam críticas relacionadas aos problemas do funcionamento do modelo burocrático de administração, colocando as disfunções burocráticas (Olsen, 2005) e a ineficiência (Hughes, 2003) como os elementos principais que constroem e interferem de forma negativa o funcionamento do aparelho administrativo burocrático.

A grande estrutura hierarquicamente organizada e baseada em regras rígidas, por um lado, reduz a flexibilidade no processo de operacionalização e na tomada de decisões tendo como consequência, segundo expõe Frederickson (2005), a redução da capacidade de reposta e a elevação dos custos do funcionamento do aparelho administrativo. Por outro lado, como apontam Pollitt e Bouckaert (2002), o modelo burocrático eleva os custos e aumenta as despesas públicas sem, contudo, promover a eficiência pretendida, tornando, dessa maneira, a administração pública ineficiente e disfuncional. Na realidade, as críticas ao modelo de administração burocrática surgem devido à fraqueza do seu pressuposto fundamental relacionado à eficiência, uma vez que a implementação do modelo burocrático não garante nem rapidez nem qualidade e nem custos baixos para os serviços prestados à sociedade.

Dessa forma, os cidadãos têm-se mostrado insatisfeitos com a burocracia excessiva, com o fraco desempenho institucional e com a queda na qualidade dos serviços prestados à sociedade, o que, segundo Peters & Pierre (2010), tem elevado o descrédito em relação às entidades do setor público e a perda de legitimidade das estruturas burocráticas (2010, pp. 23-4).

Diante dessas críticas, sustentadas nas ideias de inadequação, rigidez e ausência de flexibilidade do modelo de administração burocrática, surgidas, inicialmente, nas décadas de 1980 e 1990, diversos países como o Reino Unido e os Estados Unidos iniciaram a implementação de reformas de Estado com vistas à adequação da nova realidade administrativa à dinâmica da gestão pública contemporânea. O novo cenário de administração

pública imposto por essas reformas propôs renovados modelos de gestão pública inspirados em mudanças que passaram a considerar ou a incorporar princípios e técnicas importadas das organizações privadas; e cujo argumento central dessas abordagens fundamenta-se na necessidade de melhorar a efetividade da administração do Estado, modernizando as práticas e os mecanismos de gestão das instituições públicas.

### **Da nova gestão pública à governança interativa**

O surgimento da designada Nova Gestão Pública (NGP) refletiu análises teóricas e empíricas importantes na literatura da administração pública e influenciou, intensamente, as profundas reformas administrativas, realizadas, nas duas últimas décadas do século XX. O despontar dessas reflexões pode ser entendido como resultado das dificuldades enfrentadas pelo modelo burocrático para lidar com os desafios da expansão do setor público e do crescimento da taxa de despesas públicas, da dificuldade para controlar uma administração mais dispendiosa e ineficiente.

Dessa feita, diversos autores (Barzelay, 2000; Jones & Ketll, 2003; Toonen, 2010), argumentam sobre o surgimento de uma visão da administração pública que assenta na aplicação de princípios e técnicas da administração empresarial, na perspectiva de uma modernização e reforma capazes de responder aos problemas surgidos com redução da capacidade de resposta do Estado e das suas instituições prestarem serviços com efetividade e qualidade desejadas pelos cidadãos. De acordo com Toonen (2010) e DeLeon (2010), pretendeu-se, com essa visão, conduzir mudanças na gestão de políticas públicas e nas áreas relacionadas com os métodos organizacionais, prestação de serviços públicos e relações de trabalho, planificação e despesa, gestão financeira, prestação de contas, gestão pela iniciativa privada, auditoria, avaliação e *procurement*.

As mudanças administrativas efetuadas têm como pressuposto a obtenção de melhores resultados na organização e funcionamento do setor público e a adoção de uma série de mecanismos para alterar os valores essenciais da cultura administrativa do ideal típico burocrático como a legalidade, imparcialidade e equidade, por princípios renovados de eficiência, efetividade e qualidade.

Segundo explica Larbi (1999), a NGP surge como uma abreviação de um conjunto de doutrinas que dominou a agenda da reforma da administração pública, nas décadas de 80 e 90. Segundo esse autor, ela está rela-



cionada às várias mudanças estruturais, organizacionais e gerenciais que ocorreram primeiro nos serviços públicos dos países desenvolvidos. Não existe, porém, como afirmam Peci et al. (2008, p. 50), uma definição conclusiva para a noção da NGP sendo interpretada por vários autores, a partir de múltiplas perspectivas que consideram, igualmente, elementos de análise, muitas vezes, distintos.

No entanto, de um modo geral, a NGP modifica a ênfase da administração pública tradicional, movendo o Estado para novos padrões de gestão pública, que, segundo Toonen (2010), estão orientados para a redução de custos e maximização da eficiência da administração pública; redução das hierarquias; o *downsizing* visando à flexibilidade organizacional e a descentralização com ações como o abandono dos processos de padronização característicos da administração pública weberiana; o controle pelos resultados e elevação do desempenho; e a orientação para a qualidade dos serviços prestados ao cidadão.

O que está em voga é a prestação de serviços públicos de qualidade, em que a união de sinergias entre o setor público e o setor privado permite reorientar a ação governativa do Estado para além de prestadora de serviços, para se tornar catalisadora de uma nova estrutura de orientação de políticas públicas que privilegiam a intervenção de outros atores do setor privado. Segundo Osborne (2010, p. 8), nessa abordagem os processos de formulação e implementação de políticas são pelo menos parcialmente articulados e desprendidos, e cuja implementação faz-se por meio de um conjunto de unidades de serviço independentes, de preferência em concorrência uns com os outros. O papel fundamental do Estado aqui é a regulamentação, muitas vezes dentro de um contexto de agente principal com o foco quase, inteiramente, sobre os processos intraorganizacionais e de administração.

Portanto, nessa perspectiva, a reforma do Estado representa a criação de um sistema que modela a produção de serviços públicos como um processo intraorganizacional que transforma *inputs* em *outputs* (serviços) dentro de um ambiente de avaliação e mediação de resultados, e com uma ênfase na economia e eficiência desses processos na produção de serviços públicos. Uma crítica formulada ao modelo gerencial da NGP tem sido apresentada e se estabelece dentro da concepção que enfatiza a constituição do interesse público como fator importante na gestão pública. A ideia é introduzir uma componente de gestão pública que se baseia na elevação da governança interativa no setor. Na perspectiva de Kooiman (2008), a

governança interativa envolve uma mudança na administração pública para incorporar novas formas de interação que reduzem as fronteiras entre o Estado e a sociedade, promovendo maior participação e envolvimento de novos atores no processo de gestão pública.

De acordo com Denhardt & Denhardt (2000), essa abordagem considera que a administração pública é influenciada contemporaneamente por um conjunto expressivo de ideias e práticas que mostram uma evolução e mudanças nas formas de gestão pública, muito além das que são apresentadas na perspectiva da NGP. A nova concepção teórica da crítica aos conceitos da NGP se fundamenta nas proposições do Novo Serviço Público (NSP), que consiste na aplicação de conceitos renovados da teoria da cidadania e sociedade civil, do humanismo organizacional e da administração pública pós-modernista. Na vertente do NSP, o Estado é encarado como uma entidade que existe para assegurar as escolhas dos cidadãos e os seus interesses. Enfatiza-se, nessa visão, que no setor público serve-se aos cidadãos e não a clientes como consideram os teóricos do movimento da NPM, cujo enfoque central está direcionado à adaptação e transferência de técnicas e mecanismos gerenciais desenvolvidos no setor empresarial.

Conforme explicam Denhardt & Denhardt (2000, pp. 552-3), a governança interativa ganha importância maior no novo contexto do setor público que se pretende mais interativo e participativo. Argumenta-se que os gestores públicos devem se sujeitar à confiança dos cidadãos através de três princípios importantes: (a) a responsabilidade; (b) ao engajamento social, com vistas ao fortalecimento dos interesses coletivos; e (c) a dependência mútua alinhada na elevação do diálogo comum. Especificamente, a NPS defende que as políticas são um complexo resultado dos interesses de vários grupos, opiniões e interesses. No novo contexto de relações, o papel do governo se transforma, tornando-se um ator não exclusivo que controla a sociedade e oferece serviços, mas que agrega, negocia, facilita e busca soluções com outros atores privados e a sociedade civil (2000, p. 555).

Para Kooiman et al. (2008), a governança representa a forma modernizada do estabelecimento das relações democráticas entre o Estado e a sociedade civil. Este autor contextualiza que com a modernização defendida pelo movimento da governança pretende-se que a administração se volte para o seu exterior, passando, assim, a prestar também atenção às forças exteriores com as quais interage, criando-se mecanismos que favorecem maior participação no processo de gestão dos interesses coletivos.

Nesse sentido, o conteúdo principal do conceito de governança interativa, de acordo com Kooiman (2010, pp. 73-4), representa um conjunto de interações assumidas para resolver problemas dentro da sociedade e criar oportunidades sociais, incluindo a formulação e aplicação dos princípios orientadores dessas interações de modo que viabilize os arranjos institucionais estabelecidos entre o Estado e os atores sociais. A ênfase na interação constitui a principal inovação dessa abordagem acerca das mudanças na administração pública.

### **A evolução e o contexto emergente da reforma administrativa em Moçambique**

Os vários programas de transformação da administração do Estado começaram logo depois do fim do período de ocupação e colonização portuguesa decorrida de 1498 a 1974 e a ascensão da Frelimo (Frente de Libertação de Moçambique) como a entidade política que assumiu o governo e a orientação administrativa básica do Estado. Assim sendo, o alcance da independência nacional, em 1975, como resultado do desencadear da luta pela liberdade e dominação colonial, representou o início dos recentes processos de reformas do Estado e administrativas em Moçambique. Essa “mudança histórica”, como mencionam Abrahamsson & Nilsson (1995), Soiri (1999) e Macamo & Neubert (2003), introduziu uma nova etapa na administração do Estado, que se fundamentou primeiro na institucionalização de um sistema político, econômico e social conduzido pela ideologia socialista.

Porém, as mudanças continuaram sob várias formas diferentes, até o presente. As mais radicais dessas iniciativas foram implementadas, no final dos anos 1980 e início de 1990, concomitantemente como parte das exigências do pacote de ajuste estrutural, que tinha como ênfase a redução de custos e racionalização da burocracia pública e como necessidade de institucionalização do sistema político democrático, objetivando a liberalização e pluralismo político dentro da sociedade moçambicana. Na realidade, um conjunto de fatores econômicos, sociais e políticos se mostraram cruciais e determinantes para a ocorrência dessas transformações, que influenciaram, ao longo do tempo, sobretudo a natureza da organização e o funcionamento da administração pública, nas últimas três décadas.

Os aspetos relacionados com os enormes deficit orçamentários que expuseram o Estado à reduzida capacidade para financiar suas políticas

públicas, a importância em assegurar as funções essenciais do Estado, a emergência de processos de participação democrática até a fragilidade das instituições públicas e baixa qualidade dos serviços prestados à sociedade são apontados, no geral, como fatores cruciais por trás dos processos de reformas realizadas em Moçambique desde a segunda metade da década de 70 (Castel-Branco, 1994; Wuyts, 1995; Macamo & Neubert, 2003; Batley et al., 2006). Interessa realçar que a primeira reforma administrativa de 1975 dispunha-se, por um lado, à substituição do sistema administrativo colonial mediante a implantação de uma administração pública moçambicana decorrente da constituição do novo Estado regido por um sistema de economia, centralmente, planificada; por outro lado, a afirmação dos princípios centralizadores e a subordinação hierárquica das instituições públicas com a implementação da estrutura de administração burocrática de cariz socialista (Ciresp, p. 6).

A vigência de um modelo burocrático alicerçado num sistema socialista de administração pública e a situação sociopolítica que marcou a década de 80, como referem Wuyts (1995) e Abrahamsson & Nilsson (1995), sobretudo o cumprimento das funções do Estado centralizador e a situação de guerra interna, a fragilidade das instituições públicas, a falta de funcionários qualificados e a limitação de recursos financeiros, a ausência de poder para a tomada de decisão no âmbito das províncias e distritos tornaram o funcionamento do modelo burocrático deficiente, ineficiente e com efetividade restringida.

As fragilidades da administração impostas pelo sistema de economia planificada tiveram como consequência, o descrédito das instituições do Estado e a redução drástica da qualidade dos serviços prestados à sociedade, uma situação que, segundo Olsen (2005), reflete geralmente o caráter da rigidez e a falta de flexibilidade no funcionamento do modelo de administração burocrática. Entretanto, a visão de empreender mudanças dentro da administração pública, orientada para descentralização gradual de recursos e de atribuições começou durante a segunda vaga de reformas introduzidas em 1987, com o início das reformas econômicas (Ciresp, 2001; Macamo & Neubert, 2003) e a revisão do modelo de planificação centralizada ambos inseridos na implementação do programa de ajuste estrutural designado Programa de Reabilitação Económica (PRE), financiado pelas instituições financeiras internacionais, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI).

Entre 1987 e 1990, duas reformas foram centrais na concepção da nova estrutura do Estado: a primeira, tem a ver com a redefinição do sistema econômico do país, através da instituição do sistema de economia de mercado e liberalização de preços; a segunda, está relacionada com a mudança no sistema político com a revisão e aprovação da nova Constituição liberal que centrou seus esforços, principalmente, na implantação da democracia e o multipartidarismo. Essas duas transformações foram responsáveis em conjunto, pela alteração significativa do papel do Estado e do processo de gestão pública dado que, por um lado, superaram a planificação central da economia por meio da substituição pela economia de mercado que se expressou na entrada de novos atores privados, sobretudo para o oferecimento de bens e serviços. Por outro lado, impuseram novas formas de regulação do Estado e da sua economia com a substituição do Estado unitário e centralizado pelo Estado unitário descentralizado, assente na separação e interdependência dos três poderes: o executivo, o judiciário e o legislativo. No entanto, a nova dinâmica imposta pela aprovação do programa de ajuste estrutural em 1987, marcou o início da chamada reforma impulsionada pelas concepções neoliberais propostas pela NGP. A partir daí, pode-se verificar que as reformas propostas, na maior parte das vezes, passaram a ser externamente induzidas e profundamente condicionadas.

Como elucidam Saloojee & Fraser-Moleketi (2010), os diversos processos de reformas do setor público, em países africanos, surgiram como programas de ajuste estrutural, e foram desenvolvidos sob o argumento da redução do papel do Estado e da retomada dos mercados não regulados como fundamentos determinantes para a superação das crises e o alcance do desenvolvimento. De acordo com Macamo & Neubert (2003, pp. 53-4), o processo de mudanças organizacionais e administrativas em Moçambique tem um caráter, externamente, induzido, cujo objetivo fundamental é o desenvolvimento de um projeto social, político e econômico expressivo que assenta na institucionalização de uma estrutura administrativa modernizada e claramente neoliberal condensado no que se designou *Washington Consensus*.

Aliado a essas transformações, a nova dinâmica resultante das alterações sociopolíticas com a revisão constitucional de 1990 que enfatizou a participação democrática nos processos políticos e de tomada de decisão, tornou necessária a adoção de novas estratégias de reformas na adminis-

tração pública. Especificamente, verifica-se, a partir de 1991, o primeiro sinal da adoção de alguns princípios administrativos que estabeleceram uma nova ordem, assente na aplicação de novos conceitos sobre a gestão pública como resultado da aprovação do Programa de Reforma dos Órgãos Locais (Prol).

Esses conceitos são caracterizados pela implementação do processo de descentralização administrativa e participação pública como espaço para o exercício da cidadania, focalizados na flexibilidade dos organismos estatais, racionalização das estruturas administrativas e o maior acesso aos serviços públicos básicos. Nesse sentido, como menciona Soiri (1999), esses princípios romperam, definitivamente, com o centralismo da administração pública e se impuseram como as alavancas para o desenvolvimento da democracia participativa e a partilha do poder de decisão pelos diferentes níveis de administração, isto é, entre os órgãos centrais e locais do Estado.

Recentemente, a criação de mecanismos administrativos para garantir a disciplina fiscal, por exemplo, a criação da Unidade Técnica de Reforma da Administração Financeira do Estado (Utrafe) e do Sistema de Administração Financeira do Estado (Sistafe), constituíram as grandes transformações para a organização da administração pública. Os indicadores de desempenho que privilegiam o alinhamento entre os principais instrumentos de governança no setor público — o Plano Econômico e Social (PES) e o Orçamento do Estado (OE) — podem ser considerados como práticas ou mecanismos de planeamento e de gestão inovadores. Nessa perspectiva, a gestão por resultados, a responsabilização dentro da administração pública, bem como a entrada de novos atores no processo de gestão das políticas públicas, mediante a criação de parcerias público-privadas passaram a ser a tônica principal das medidas da reforma do Estado.

Esse último aspecto implica, por exemplo, a entrada de novos atores sociais no processo de gestão de políticas públicas mediante a criação das parcerias público-privadas e maior cooperação com a sociedade, constituindo-se, dessa forma, nas prioridades da modernização da administração pública moçambicana. Esse tipo de medidas surge associado à terceira etapa de reformas iniciadas com a aprovação pelo governo da EGRSP (2001-2011), cujas concepções estão apoiadas na proposta da modernização administrativa e nos pressupostos do novo serviço público, por um lado, como resposta à necessidade de eliminação dos resquícios da burocracia pública, o imperativo da profissionalização e gestão por objetivos na ad-

ministração pública e, por outro lado, como forma de induzir a incorporação de alguns princípios e valores da governança interativa.

Essa visão de modernização administrativa e dos arranjos institucionais mostra que as tendências de aplicação dos princípios do novo serviço público na organização, estruturação e funcionamento do aparelho administrativo do Estado almejam a melhoria da qualidade na prestação de serviços, a aproximação da administração pública aos cidadãos e a criação de sua representação no âmbito local, nas localidades e povoações. Nesses termos, fala-se, portanto, de um novo conceito de gestão pública que envolve, igualmente, a concepção uma governança interativa que se fundamenta nas novas práticas e na aplicação de princípios da gestão pública contemporânea. Desse modo, a nova abordagem da reforma do setor público sugere a introdução de um sistema administrativo caracterizado por um novo paradigma pós-burocrático segundo a perspectiva de O'Flynn (2007), dentro da gestão pública em Moçambique no qual, são construídos novos valores e uma nova consciência.

A compreensão geral que se tem sobre os diferentes processos de reformas administrativas em Moçambique é que existe uma grande diferença entre a reforma atual e as três anteriores já implementadas. Na primeira, pretendeu-se dar ao Estado e à sua estrutura administrativa a tarefa principal de dirigir os destinos da sociedade, ao passo que na segunda e terceira o propósito foi a operacionalização de mudanças no sistema econômico para garantir a estabilização e a superação do déficit orçamental, bem como a democratização do Estado e a participação da sociedade. Enquanto isso, na implementação da EGRSP, iniciada em 2001, pretendeu-se a ampliação do processo de formulação, execução e avaliação de políticas públicas mediante a observância dos princípios da boa governança e da participação de novos atores como a sociedade civil e o setor privado na gestão pública.

### **A governança interativa e as implicações das novas práticas de gestão pública**

O propósito da reforma administrativa, tal como foi estabelecido na EGRSP, tem como finalidade a criação de um conjunto articulado de organizações públicas que funcionam de forma adequada, que prestem serviços indispensáveis de forma descentralizada e promovam a participação e a transparência, mediante a aplicação de processos administrativos e de prestação de serviços simples, modernizados e efetivos (Ciresp, p. 6). Nesse

âmbito, ela se baseia na articulação e coordenação de programas específicos de reforma, por exemplo, a criação da Unidade de Reforma Tributária dos Impostos Internos (Urti), da Unidade Técnica de Reforma da Administração Financeira do Estado (Utrafe), da Unidade Técnica de Reforma do Setor Público (Utresp), apresentadas como um meio fundamental para introduzir as mudanças pretendidas dentro da administração pública, tais como eficiência na gestão, participação nas políticas públicas, prestação de contas e avaliação de resultados.

A análise das implicações dessas mudanças mostra que o tradicional modelo hierárquico que conduzia o processo de definição de prioridades para a aplicação das políticas públicas e a tomada de decisão está sendo substituído por novas práticas de gestão modernizadas e com padrões e estruturas que envolvem novos atores, como a sociedade civil e o setor privado. É verdade que a implementação de uma administração pública baseada nos padrões do novo serviço público e da governança interativa no contexto moçambicano tem vindo a aumentar, quer pelo alargamento dos mecanismos de descentralização para os órgãos locais do Estado, quer pela abertura de espaço para a criação de parcerias público-privadas e integração dos organismos da sociedade civil nos processos de gestão de políticas públicas. Entretanto, importa realçar que as mudanças originadas pela reforma administrativa vieram, na prática, levantar novos problemas relacionados com os objetivos de eficiência e a participação efetiva das comunidades na gestão das políticas públicas. A questão principal é: como garantir uma participação e uma avaliação efetiva por parte das comunidades, relativamente aos processos de gestão das políticas públicas locais?

Compreende-se que a implementação dos princípios do novo serviço público e da governança interativa devem ser adotados, tendo em consideração as limitações impostas pelo próprio modelo, uma vez que, por exemplo, a complexidade e a dinâmica da gestão por objetivos encerra dois tipos de limitações: o primeiro tem a ver com a complexidade das atividades e a definição das políticas públicas no âmbito local, e o segundo está relacionado com as limitações que as pessoas têm para lidar com informação e sistemas formais de avaliação de resultados.

Como referem King et al. (1998), a participação autêntica ou efetiva implica mais do que, simplesmente, encontrar as ferramentas e técnicas para aumentar o envolvimento da sociedade nas decisões do setor público. A participação autêntica, asseveram os autores, é a que funciona para todas



as partes e estimula o interesse e investimento em ambos os atores públicos e os cidadãos e exige que sejam repensados os papéis subjacentes e as relações entre os entes públicos e os cidadãos. Verifica-se, portanto, que a nova configuração das estruturas organizacionais da administração pública dá lugar a uma nova lógica diferente de ação. Na esfera das Províncias e Distritos em Moçambique, o novo modelo e a nova lógica administrativa conferem à gerência uma determinada liberdade para decidir sobre como obter elevados níveis de desempenho, mas a necessidade de conciliar dois objetivos diferentes tem consequências nas mudanças implementadas na gerência.

A preocupação com a eficiência tem impacto adverso na relação que se estabelece com a sociedade, pois enfraquece, na prática, o envolvimento dos cidadãos dado que o processo de formulação e a implementação de políticas públicas se torna, excessivamente, voltado para os resultados. Como exemplo, pode-se mencionar a disciplina fiscal e execução de programas governativos em detrimento de uma cooperação efetiva com os atores da sociedade civil na formulação, implementação e avaliação das políticas ao nível local. No ponto de vista de King et al. (1998, p. 317), existe um grande esforço e interesse para o incremento da participação; entretanto, esses esforços não são efetivos e alguns são ineficazes por causa do mau planeamento ou execução. Os outros esforços podem não funcionar porque os sistemas administrativos são baseados na alta competência e no profissionalismo e oferecem pouco espaço para processos participativos. As iniciativas da reforma devem envolver fortemente a sociedade civil na participação da gestão das políticas públicas, tendo em consideração que o processo de envolver cidadãos e promover a sua participação é complexo e dinâmico constituindo-se, assim, num desafio atual para a administração pública moçambicana, no sentido de que se torna fundamental que os cidadãos percebam os benefícios provenientes da sua participação; além de ser necessário que os centros de poder elevem os incentivos da participação além da mera auscultação e informação sobre os resultados dos programas às comunidades e reduzam as barreiras à sua participação, promovendo maior abertura e transparência.

Como ilustram Kenis & Schneider (1991, pp. 41-2), a governança interativa deve envolver a criação de redes de políticas nas quais é privilegiada a sua forma cooperativa e coordenativa para lidar com as grandes questões relacionadas com a implementação de políticas públicas, ao mesmo tempo em que a interdependência possa se estabelecer como meio

importante para a maximização dos resultados das políticas e dos interesses coletivos. É importante considerar, na implementação da reforma, um mecanismo de gestão pública, como alegam Denhardt & Denhardt (2000) orientado para um novo serviço público que procura assegurar ampla abertura e acessibilidade para oferecer aos cidadãos serviços que funcionam e que ampliam a cidadania.

A ideia é que as políticas são um complexo resultado dos interesses de vários grupos, opiniões e interesses. No novo contexto de relações, o papel do governo se transforma, tornando-se um ator não exclusivo que controla a sociedade e oferece serviços, mas que agrega, negocia e facilita, busca soluções com outros atores privados e a sociedade civil. O interesse público é concebido como uma noção construída, coletivamente, em que são partilhados interesses e responsabilidades baseadas na deliberação conjunta, em que o Estado promove a articulação e o interesse público, justiça e a equidade (Denhardt & Denhardt, 2000, p. 555).

Trata-se de passar além da aplicação dos princípios da nova gestão pública para incorporar uma governança no setor público que presta atenção aos objetivos e resultados alcançados pelas instituições públicas, mas que considere em seus processos e estruturas a integração de novos atores públicos e privados, mediante um processo de interação permanente e contínua no intuito de constituir um serviço público onde são alcançados níveis elevados de resultados como consequência de uma combinação e influencia concreta dos diferentes *stakeholders* no processo de tomada de decisão das políticas públicas. Na realidade, as mudanças que se verificam estão sendo acompanhadas de alterações significativas, nomeadamente as mudanças nos valores e comportamentos dos funcionários, na cultura administrativa, nas competências e responsabilidades dos organismos públicos, na forma de atuação, relacionamento e de coordenação institucional entre as esferas governamentais (por exemplo, a aprovação da Lei n.º 8/2003 de 19 de maio, possibilitou a atribuição de competências exclusivas para os órgãos locais, eliminando de certa forma os problemas da dupla subordinação). Este último aspecto transformou a tradicional função pública de extrema dependência hierárquica e falta de autonomia das unidades administrativas locais, para uma gestão pública coordenada e interdependente.

A implementação, por exemplo, do Decreto n.º 5/2006 de 12 de abril sobre a desconcentração de competências para o governador provincial e

administrador distrital promoveu novas práticas de contratação para os quadros de pessoal no âmbito local concretizando, assim, a ideia da profissionalização dentro de um sistema de carreiras que obedece a tabelas salariais e a esquemas de promoção próprios. Por sua vez, a implementação do Estatuto Geral dos Funcionários e Agentes do Estado (Egfae) em 2009 pela Lei n.º 14/2009 de 17 de março, permitiu proceder a uma gestão de recursos humanos a partir de mecanismos modernos e de técnicas de avaliação de desempenho.

O Sistema de Gestão de Desempenho na Administração Pública Moçambicana (Sigidap), aprovado, em 2009, pelo Decreto n.º 55/2009 de 12 de outubro, com vistas a aperfeiçoar a administração determinada por objetivos, orientada para resultados e dotada de instrumentos de gestão necessários para atuar e responsabilizar, motivando as lideranças, os funcionários e agentes do Estado para um desempenho de qualidade e reconhecendo o mérito e a excelência.

Contudo, as metas de eficiência e do alcance de resultados se apresentam como uma questão crítica no processo da reforma administrativa em Moçambique; por um lado, porque a pressão por resultados pode degenerar numa situação instrumental comparável à administração científica tayloriana, uma vez que transforma o espírito e a cultura de trabalho dos funcionários e agentes do Estado, relacionado o seu desempenho às recompensas, desintegrando os valores fundamentais do setor público como a integridade e comprometimento com o interesse público. Por outro lado, a análise aos objetivos da avaliação do desempenho estabelecidos no modelo do Sigidap (2009) mostra que a fixação de objetivos e a rigidez para o seu cumprimento, bem como a necessidade de responder aos indicadores fixados, podem arrastar o sistema administrativo à inflexibilidade típica do modelo de administração burocrática.

O contexto atual do funcionamento da administração pública em Moçambique faz ressaltar uma nova visão do serviço público como resultado das pressões impostas pelo novo paradigma da governança interativa. A observação da realidade mostra que, por exemplo, o novo processo de contratação e oferecimento de bens e serviços implantado pelo Decreto n.º 5/2005, em que a racionalidade na gestão dos recursos e a flexibilidade organizacional, exigem que o papel e as qualidades do gestor público estejam alinhados com a perspectiva de um administrador operativo mais voltado para a definição de estratégias.

A perspectiva é a de que essas estratégias da administração pública devem vincular suas tarefas com os princípios de monitoria e avaliação do cumprimento, por exemplo, dos contratos e programas estabelecidos, o que mostra que não será suficiente, no novo contexto da administração pública, uma atuação baseada na padronização e regras do modelo burocrático para conseguir o cumprimento dos objetivos organizacionais pretendidos pelo Estado. Para o efeito, deve estar voltado e aberto para as influências positivas do seu exterior, interagindo com os cidadãos de forma singular ou coletiva no intuito da construção de processos de tomada de decisão mais participativos. Compreende-se que se devem tomar os cidadãos como o fundamento e a razão da administração pública.

Na afirmação de Hughes (2010), o setor público deve mover-se na esteira de uma administração pública moderna em que são estabelecidas a todo o momento ligações horizontais e verticais que melhorem a participação tanto de organizações públicas, privadas lucrativas e sem fins lucrativos e voluntários, e ao mesmo tempo criar novas formas de organização e de estruturação das suas instituições para a resolução dos problemas das comunidades.

### **Considerações finais**

Este artigo procurou fazer apresentação panorâmica das abordagens da burocracia tradicional e a implementação de renovados modelos de gestão pública contemporânea, resultado das reformas do Estado e administrativas decorrentes das fragilidades administrativas do Estado e da redução da qualidade dos serviços públicos que marcaram a teoria e a prática da administração pública, nas décadas 1980 e 1990. O argumento principal que se pretendeu expor é de que essas novas formas de gestão pública têm sido apresentadas como alternativas teóricas e práticas para superar as insuficiências do ideal típico burocrático que caracterizou, no geral, a organização e funcionamento da administração pública em vários países do mundo inteiro durante o século XX, e de Moçambique em particular.

No entanto, as abordagens sobre a nova administração pública e, mais recentemente, da governança interativa foram apresentadas dentro do contexto de amplas mudanças na forma como os Estados são governados (Koiman, 2008) e de acordo com Saloojee & Fraser-Moleketi (2010) tornaram-se fundamentais no contexto das reformas efetuadas nos países em desenvolvimento. Nessa perspectiva, o artigo ocupou-se com a apresentação da evolução histórica de algumas experiências de reformas admi-

nistrativas realizadas em Moçambique, nos anos 1980 e 1990, mostrando, sobretudo, o seu enquadramento, as características e as principais linhas de orientação político-administrativa.

A apreciação dos objetivos da reforma recente implementada em Moçambique permitiu apresentar as transformações estruturais e os processos que têm guiado a transição de um modelo de administração baseado, essencialmente, na burocracia para a introdução dos princípios do novo serviço público. Nesse sentido, foi evidenciado como a natureza e os padrões da administração burocrática, constituída por instituições públicas frágeis e recursos humanos não qualificados, desde a institucionalização do Estado novo, em 1975, e o cenário de uma administração pública amplamente desconectada e ineficaz, na década 1990, estão sendo transformadas com as mudanças implementadas, a partir da EGRSP de 2001. No entanto, essas mudanças recentes sugerem um gradualismo na sua implementação no sentido de que não se trata de romper de forma definitiva com o modelo da administração burocrática, mas introduzir e construir sobre ele mecanismos e processos propostos pelo novo serviço público.

Enfim, na perspectiva do que expõe Behn (1998, p. 6) ao invés de se buscar o “melhor caminho” com a gestão científica, procuram-se as “melhores práticas” dos dias atuais, para dotar a administração pública moçambicana de mecanismos de gerência que garantam a efetividade no processo de prestação de serviços à sociedade, bem como a institucionalização de uma governança mais participativa que melhore os processos de tomada de decisão e de formulação e implementação de políticas públicas.

## Referências

- ABRAHAMSSON, Hans & NILSSON, Anders. *Mozambique: the troubled transition. From socialist construction to free market capitalism*, Londres: Zed Books, 1995.
- BARRETT, Pat. *Achieving better practice corporate governance in the public sector*. Australian National Audit Office, Canberra, jun. 2002. Disponível em <<http://www.anao.gov.au>>; acesso em 4-9-2011.
- BARZELAY, Michael. The new public management: a bibliographical essay for Latin American (and other) scholars. *International Public Management Journal*, vol. 3, pp. 229-65, 2000.
- BATLEY, Richard; BJORNSTAD, Liv & CUMBI, Amélia. *Relatório de Moçambique: Avaliação conjunta do apoio orçamental geral 1994-2004*, DFID. University of Birmingham, 2006.

- BEHN, Robert. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, n.º 4, pp. 5-44, out.-dez. 1998.
- CAIDEN, Gerald. Administrative reform. In: BAKER, R. *Comparative public management: putting U. S. public policy and implementation in context*. Westport: Praeger Publishers, 1994, pp. 107-18.
- CASTEL-BRANCO, Nuno. *Moçambique-perspectivas económicas*. Maputo: UEM, 1994.
- CIRESP. *Estratégia global de reforma do sector público: 2001-2011*. Maputo, 2001.
- DELEON, Linda. Sobre agir de forma responsável em um mundo desordenado: ética individual e responsabilidade administrativas. In: PETERS, Jon & PIERRE, Jon (orgs.). *Administração pública*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, pp. 473-495.
- DENHARDT, Robert & DENHARDT, Janet. The new public service: serving rather than steering. *Public Administration Review*, vol. 60, n.º 6, pp. 549-59, 2000.
- FREDERICKSON, George. Whatever happened to public administration? governance, governance everywhere. In: FERLIE, Ewan; LYNN, Laurence & POLLITT, Christopher. *The Oxford handbook of public management*. Oxford: Oxford University Press, 2005, pp. 282-304.
- HUGHES, Owen. Does governance exist? In: OSBORNE, Stephen (org.) *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010, p. 87-104.
- JONES, Rosanne & KETTL, Donald. Assessing public management reform in an international context. *International Public Management Review*, vol. 4, Issue 1, 2003.
- KENIS, Patrick & SCHENEIDER, Volker. Policy networks a policy analysis: scrutinizing a new analytical toolbox. In: MARIN, B. & MAYNTZ, R. (eds.). *Policy networks: empirical evidence and theoretical considerations*. Tilburg: Westview Press, 1991, pp. 25-59.
- KING, Chery; FELTEY, Kathryn & SUSEL, Bridget. The question of participation: toward authentic public participation in public Administration. *Public Administration Review*, vol. 58, n.º 4, pp. 317-326, jul.-ago. 1998.
- KOOIMAN, Jan; BAVINCK, Maarten; CHUENPAGDEE Ratana; MAHON Robin & PULLIN Roger. Interactive governance and

- Governability. *The Journal of Transdisciplinary Environmental Studies*, vol. 7, n.º 1, pp. 1-11, 2008.
- . Governance and governability. In: OSBORNE, Stephen (org.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010, p. 72-86.
- LARBI, George. The new public management approach and crisis states. *United Nations Research Institute Social Development*, Discussion Paper n.º 112, set. 1999.
- MACAMO, Elísio & NEUBERT, Dieter. When the post-revolutionary state decentralizes: the reorganization of political structures and administration in Mozambique. *Cadernos de Estudos Africanos*, vol. 5, n.º 6, pp. 51-74, 2003.
- O'FLYNN, Janine. From new public management to public value: paradigmatic change and managerial implications. *The Australian Journal of Public Administration*, vol. 66, n.º 3, pp. 353-66, 2007.
- OLSEN, Johan. Maybe it is time to rediscover bureaucracy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 1, mar. 2005.
- OSBORNE, Stephen. The (new) public governance: a suitable case for treatment? In: Idem (org.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010, pp. 1-16.
- PECI, Aiketa; PIERANTI, Octavio & RODRIGUES, Silva. Governança e New Public Management: convergências e contradições no contexto brasileiro. *Organização e sociedade*, vol. 15, n.º 46, pp. 39-55, jul.-set. 2008.
- PETERS, Guy & PIERRE, Jon. Meta-governance and public management. In: OSBORNE, Stephen (org.). *The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance*. Nova York: Routledge, 2010, pp. 36-51.
- POLLITT, Christopher & BOUCKAERT, Geert. Avaliando reformas da gestão pública: uma perspectiva internacional. *Revista do Setor Público*, n.º 3, pp. 5-29, jul.-set. 2002.
- SALOOJEE, Anver & FRASER-MOLEKETI, Geraldine. Desafios comuns a reforma administrativa em países em desenvolvimento. In: PETERS, Jon & PIERRE, Jon (org.). *Administração pública*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, pp. 491-512.
- SOIRI, Linda. *Moçambique: Aprender a caminhar com uma bengala*

- emprestada? Ligações entre descentralização e alívio à pobreza*. Maas-tricht: European Centre for Development Policy Management, 1999.
- THOONEN, Theo. Reforma administrativa analítica. In: PETERS, Jon & PIERRE, Jon (org). *Administração pública*. São Paulo: Ed. Unesp, 2010, pp. 473-90.
- WILSON, Woodrow. The study of administration. *Political Science Quarterly*, vol. 2, p. 197-222, jun. 1887.
- WEBER, Max. *Economia e sociedade*, vol. 2, Revisão técnica de Gabriel Cohn. Brasília: Ed. UNB, 1999, pp. 187-233.
- WUYTS, Marc. *Foreign aid, structural adjustment, and public management: The Mozambican experience*. Working Papers Series, 206, nov. 1995.

### Resumo

Este artigo se dispõe a apresentar uma discussão teórica a propósito das transformações do modelo tradicional de administração pública, fundamentadas nas críticas à sua inflexibilidade e ineficácia, formuladas a partir do surgimento das concepções promovidas pelo movimento da Nova Gestão Pública. Discorre a propósito do embasamento dessas críticas, associadas à questão das reformas administrativas como mecanismo para tornar o funcionamento da administração pública mais efetivo e eficiente na resposta das demandas da sociedade. A criação de um novo serviço público constituído por novas práticas de interação e participação pública, no processo de formulação e implementação de políticas públicas, representa o argumento principal da abordagem exposta. Coerente com esse enfoque, o ensaio apresenta o panorama das reformas administrativas dos anos 1980 e 1990 em Moçambique e discute as implicações da Estratégia Global de Reforma do Setor Público (2001-2011) no atual processo de construção de um setor público modernizado e eficaz. Conclui que a adoção de práticas de Governança Interativa mostra-se como o principal desafio para a administração pública moçambicana tendo em vista a institucionalização de formas de gestão que melhorem os processos de tomada de decisão e de formulação e implementação de políticas públicas.

Palavras-chave: Burocracia. Reforma Administrativa. Governança Interativa.

### Abstract

This article sets out to present a theoretical discussion concerning the transformations of the traditional model of public administration, based on criticisms of the inflexibility and inefficiency, made from the emergence of the concepts promoted by the movement of New Public Management. Discusses the purpose of the foundation of these criticisms associated with the issue of administrative reform as a mechanism to make the functioning of public administration more effective and efficient in responding to the demands of society. The creation of a new public service consisting of new means of interaction and public participation in the formulation and implementation of public policies is the main argument of the approach outlined. Consistent with this approach, the article presents an overview of the administrative reforms of 1980 and 1990 in Mozambique, and discusses the implications of the Global Strategy for Public Sector Reform (2001-2011) in the current process of building a modernized and effective public sector. Concludes that the adoption of interactive governance practices shown as the main challenge for the Mozambican public administration with a view to institutionalizing forms of management processes that improve decision making and the formulation and implementation of public policies.

Key words: Bureaucracy. Administrative Reform. Interactive Governance.



# **ANALISANDO O CARÁTER INOVADOR DO PROGRAMA CÍRCULOS POPULARES DE ESPORTE E LAZER: UMA EXPERIÊNCIA DA POLÍTICA PÚBLICA DE ESPORTE E LAZER DO RECIFE**

**BRUNA CARVALHO ALMEIDA\***  
**SÍLVIO LUIZ DE PAULA\*\***

## **1. Introdução**

Este artigo propõe-se a discutir o processo de inovação no contexto das políticas públicas no Brasil, delineado a partir da Constituição Federal de 1988, tomando como foco a política de esporte e lazer, analisando sua experiência de implantação no município de Recife.

Primeiro, situam-se as mudanças das políticas públicas no contexto contemporâneo brasileiro e a necessidade de transformar práticas centralizadoras, clientelistas e assistencialistas — arraigadas há muitas décadas, na condução de políticas sociais — em práticas que adotem os princípios de universalização, descentralização e participação social, conforme postula a Constituição Federal. Nessa perspectiva, vislumbra-se uma redistribuição de poder, à medida que as relações entre Estado e sociedade civil são transformadas e esta última possa adquirir um papel central para produzir uma nova solidariedade, sendo o Estado o fiador desse processo. Dentro desse contexto, são tratadas as políticas de esporte e de lazer que, somente, com a Constituição de 1988, passaram a ser consideradas como um direito social e que, ainda, apresentam um caráter incipiente em sua formulação na maioria dos municípios brasileiros.

Essa reflexão sobre as transformações no contexto das políticas públicas conduz a uma outra reflexão relativa ao processo de inovação dentro

---

\* Mestre em Administração e doutoranda em Pedagogia pela UFPE, <brunnava@hotmail.com>.

\*\* Mestre em Administração pela UFPE, <silvio\_paula@hotmail.com>..

da especificidade do setor público. Nesse sentido, parece fundamental compreender o conceito de inovação, de mudança organizacional e as dimensões que estão a eles vinculadas. Ao realizar uma revisão da literatura, pode-se concluir que inovar é criar o novo, seja nas tecnologias, na estrutura, nas pessoas, na cultura, nas relações de poder, nas estratégias organizacionais.

Especificamente no contexto das políticas públicas, a inovação pode ser caracterizada inter-relacionando essas dimensões com o novo relativo aos conteúdos das políticas e a prestação de serviços, a inclusão de novos atores nos processos decisórios, a novos focos de ação e a novas formas de planejamento (Andrade, 2001; Farah, 2000; Klering & Andrade, 2006).

A inovação, também, está implicada no sentido de mudança que se quer dar a esse processo. Damanpour (1991) e Motta (1997) apresentam dois modos de mudança: a incremental e a radical. A primeira refere-se a transformações progressivas, de modo que ocorra adaptações nas rotinas; por outro lado, a mudança radical representa uma transformação total, em que práticas usuais são abandonadas. Mesmo reconhecendo que a mudança tem um caráter contínuo baseado em contínuas atualizações de processos e práticas, entende-se que o processo de inovação nas políticas públicas, desencadeado pela Constituição de 1988, aponta a necessidade de mudança radical à medida que a demanda pela garantia de direitos e pelo acesso de todos aos bens e serviços públicos deve desestabilizar e transformar estruturas vigentes.

Consequentemente, o novo que adentra as políticas públicas no Brasil tem um caráter radical, ou melhor, transgressor — como afirmam Suassuna et al. (2007) — dentro de uma perspectiva de direitos que afirma em si a valorização do ser humano. O campo empírico que é analisado neste artigo traz em si essa referência radical, transgressora e valorativa do ser humano. O Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer (CPEL), desenvolvido pela Prefeitura de Recife, intenta isso em seu próprio objetivo que é “superar as práticas elitistas e clientelistas das administrações passadas e promover o esporte e o lazer como direito social para todos os segmentos da população, focalizando, prioritariamente, as camadas populares da cidade” (Recife, 2002).

No intuito de identificar se há caráter inovador no Programa dos Círculos Populares de Esporte e Lazer, foi realizado estudo de caso, levando em consideração a pertinência, a fundamentação e os efeitos da intervenção desse Programa na sociedade. Buscou-se identificar tanto o novo

tecnológico, estrutural, humano, cultural, estratégico e político de que trata Motta (1997) como o novo em relação aos conteúdos da política e a prestação de serviços, a inclusão de novos atores, a novas formas de planejamento e novos focos de ação de que tratam Andrade (2001), Farah (2000) e Klering & Andrade (2006).

## **2. O contexto de transformação das políticas públicas e das políticas de esporte e lazer no Brasil**

A fim de situar, historicamente, a transformação das políticas públicas no Brasil, De Franco (2003) identifica três gerações de políticas. Na primeira geração, destacam-se as intervenções de um Estado centralizador, de modo que a prestação de serviços públicos não é compreendida como um direito do cidadão, mas como uma concessão, uma *benesse* do próprio Estado e que tem caráter fundamentalmente assistencialista e clientelista. A segunda geração representaria, para esse autor, o predomínio de políticas universais baseadas em direitos sociais, conforme expressa a Carta Magna de 1988, com uma oferta de serviços públicos descentralizada, como também focadas nos pressupostos de eficiência e eficácia de programas e ações governamentais. Finalmente, uma terceira geração, a qual o autor atribui, ainda, uma condição de amadurecimento, aponta para novas relações entre Estado e sociedade, voltadas ao desenvolvimento social e indicando relações multi e intersetoriais na produção de políticas.

Essa visualização de gerações que se sucedem podem levar a uma compreensão de que elas não coexistem no cotidiano das políticas públicas nos mais de cinco mil municípios brasileiros e entre as três esferas de governo. Entretanto, é exatamente, essa coexistência que caracteriza o universo da gestão pública brasileira, constituindo um desafio para os gestores a produção de alternativas concretas.

Se a Constituição de 1988 é um eixo de referência que indica rumos para as políticas públicas no Brasil, há mais de vinte anos, também se deve recordar que as práticas assistencialistas e clientelistas persistem, e os esforços para a organização intersetorial de políticas ainda são ideias pouco operacionalizadas na prática. Isso não significa que mudanças não ocorram nessas duas décadas, apenas é preciso reconhecer a mudança como processo social e organizacional. Além disso, não é tão fácil, assim, inovar, pois pressupõe substituir uma coisa antiga por uma nova, olhar com outros olhos os mesmos problemas (Fachin & Chanlat, 1998).

A Constituição de 1988 foi resultado de um pacto social, a fim de produzir uma nova institucionalidade através da composição de forças heterogêneas, tais como sindicatos, movimentos sociais urbanos e rurais, movimentos associativos da classe média, representações empresariais nacionais e outros, a fim de garantir o processo de redemocratização do Estado brasileiro. Nesse pacto, a descentralização adquiriu um caráter sociopolítico com vistas a uma operacionalização radical de democratização (Arretche, 2002), onde a garantia universal de direitos se processaria por meio de uma redistribuição de poder em que a participação social também comporia a reorganização das políticas públicas.

Assim, a descentralização como transferência de poder seria uma resposta à centralização que sempre caracterizou o Estado moderno brasileiro, desde a Era Vargas. Esse deslocamento de poder promoveria uma mudança nas relações entre Estado e sociedade, até então, fortemente autoritário, tutelar e clientelista. Descentralização e participação social são princípios constitucionais que implicam um ideal de “devolução de poder” à sociedade em que o Estado passa a ser um fiador de uma solidariedade a ser promovida pela própria sociedade (Martins, 1994).

Todavia, esse ideal forjado no Brasil pelas lutas sociais da década de 1980 depara-se com a força constrangedora do projeto neoliberal consagrado pelo Consenso de Washington. Se, por um lado, alguns governos municipais e a sociedade civil articularam-se na construção de um poder local transformador; por outro, as forças hegemônicas do capital impõem a países como o Brasil um ajuste econômico de forma que sacrifique o desenvolvimento econômico e social do país.

Nesse contexto de transformações do Estado brasileiro e de políticas públicas é que as políticas de esporte e lazer se inserem. Como destacam Marcellino et al. (2007), as discussões sobre o lazer e as primeiras iniciativas nesta área podem ser atribuídas ao Serviço Social do Comércio (Sesc), ainda na década de 1960. Cabe lembrar que esse serviço, vinculado à Confederação Nacional do Comércio, compõe o denominado sistema “S”, que foi criado no âmbito da ideologia do trabalho, forjada no imaginário nacional, durante a Era Vargas, o que justifica aquilo que é apontado pelos autores de que a organização de ações na área não surge de necessidades comunitárias e associativistas.

O caráter centralizador, também, é inerente ao esporte desde a década de 1940, com a criação da Comissão Nacional de Desporto, que tinha

como objetivo incentivar e fiscalizar as práticas desportivas no país. Na década de 1970, no governo Geisel, é definido o Plano Nacional de Educação Física e Desporto, assumindo a responsabilidade de sua execução a Secretaria de Educação Física e Desporto do Ministério de Educação, onde o esporte é focado na população pobre, a fim de mobilizar uma massa de pessoas em atividades físicas vinculadas à conquista de força e ao controle, de forma que, muitas vezes, se confunde a política de esporte e lazer com ascensão do governo militar no país (Menezes, 2002).

Esporte e lazer entram somente no universo dos direitos sociais, com a Constituição Federal de 1988. O art. 6.º reporta que “são direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados” (Brasil, 1988).

Mesmo o lazer sendo reconhecido como um direito social, ainda permanece um problema relativo às concepções instrumentais na condução das políticas de esporte e lazer, que podem ser caracterizadas como focalizadas e seletivas dentro de uma perspectiva limitada do que seja o entendimento de inclusão social. Apesar de reconhecer que essa política tem uma clara interface com a educação, a cultura e a saúde (como direito à vida, conforme propôs a 8.ª Conferência Nacional de Saúde em 1986) — além de também aportar em si uma expressão filosófica que valoriza o ser humano — é possível verificar, conforme destacam Suassuna et al. (2007), que nas poucas ações e programas na área prevalece muito mais um caráter compensatório do que uma perspectiva transgressora de direitos.

Sobre o caráter compensatório, os sujeitos não passam mais do que simples objetos da ação governamental, porém, quando há uma participação desses sujeitos na cena política, é possível desestabilizar e transformar estruturas (Suassuna et al., 2007). E, de acordo com Stigger (2003, apud Marcellino, 2007, p. 47), esta última perspectiva significa desenvolver políticas de esporte e lazer onde são criadas condições para “a promoção do debate e da reflexão sobre essas mesmas políticas, no sentido de construção de um projeto coletivo, em que as escolhas aconteçam democraticamente, de forma qualificada e consciente”.

Por isso, a importância de refletir sobre as possibilidades “transgressoras” dos direitos, analisando em que medida as políticas de esporte e lazer podem ter um cunho inovador, foco de discussão deste artigo. Essa

reflexão parece oportuna, principalmente quando considerado o caráter ainda incipiente da implantação do Sistema Nacional de Esporte e Lazer que, como afirma Marcellino (2007), necessita de tempo de maturação à medida que estados e municípios configurem as suas políticas.

Desvelando a inovação e seu sentido no contexto público

O termo *inovação* traz em si a ideia de algo novo; um novo produto, uma nova forma de fazer algo. No entanto, o que pode ser considerado como novo? Apesar de já existirem muitas pesquisas a respeito do tema, o estudo sobre a inovação organizacional ainda gera inúmeras discussões.

Para Zaltman, Duncan & Holbek (1973), a inovação pode preceder e causar a mudança social ou pode ser desenvolvida como uma resposta em face de necessidades criadas a partir da mudança social, pois existiria uma interação entre novas ideias, estrutura e função social, uma influenciando a dinâmica da outra. Ainda, para esses autores, a inovação pode ser caracterizada sob três modos: 1) como sinônimo de invenção, isto é, um processo criativo que produz a configuração de algo não conhecido anteriormente; 2) como descrição de processo, indicando a adoção de mudança e a introdução de novos procedimentos; e 3) como ideia, prática ou artefato material algo que é inventado independentemente de sua adoção. Portanto, o que esses autores destacam é que a inovação pode ser compreendida como a invenção do novo que está ou não vinculado ao processo de mudança social.

Tratando a inovação no contexto das organizações, especificamente das empresas, Knight (1967) classificou a inovação em quatro tipos. A inovação *de produto ou serviço*, que se refere à introdução de novos produtos/serviços; a inovação *de processo de produção*, quando novos elementos são introduzidos na execução das tarefas organizacionais; a inovação *da estrutura* organizacional, relativa às mudanças nas relações de autoridade, de comunicação, etc.; e a inovação *de pessoas*, referente a processos de aprendizagem, especificamente treinamento e desenvolvimento, visando à mudança na cultura organizacional.

Outro autor que propõe uma tipologia para entender as inovações nas organizações é Damanpour (1991), que define três dimensões da inovação. A *administrativa/técnica ou tecnológica*, que envolve produtos, serviços e tecnologias relativos ao processo de produção, a estrutura organiza-

cional e processos administrativos; a de *produto/processo*, que é relativa à introdução de novos produtos e serviços, assim como novos elementos nas operações de produção ou serviço de organização e a distinção entre inovação *radical e incremental*, que se refere à forma de introduzir mudanças na organização, de modo que, na forma *radical*, há um abandono de práticas usuais, ao passo que na forma *incremental* ocorrem adaptações menores nas rotinas.

Como se pode observar, há uma semelhança entre as classificações desses dois autores, a fim de situar a inovação nos produtos/serviços; nos processos; na estrutura; na tecnologia; nas pessoas e na cultura organizacional. Essas dimensões, também, são abordadas por Motta (1997), ao tratar da transformação organizacional e que são sintetizadas no quadro a seguir, incluindo a estratégia e o poder que não foram abordadas pelos outros autores.

Quadro 1. Dimensões da transformação organizacional

Dimensão	Características
Estrutural	Alteração no desenho organizacional, nas funções, nas tarefas, nos cargo, definindo novas atribuições e estabelecendo uma nova logística de atuação, comunicação e interação organizacional.
Tecnológica	Aperfeiçoamento constante de produtos e processos introduzindo novas técnicas na produção e nos processos.
Indivíduos	Alteração do comportamento visando ao desenvolvimento individual e grupal para comprometer os indivíduos com a organização, instituindo novas formas de atuação e interação.
Cultural	Inculcar novos valores e crenças para comprometer a organização com os imperativos da mudança.
Estratégica	Novas formas de interação com ambiente de modo a possibilitar a proatividade.
Poder	Mudança provocada pela disputa de novos significados, estabelecendo novas formas de distribuição de poder entre os atores.

Fonte: Adaptado de Motta (1997)

Motta (1997), também, distingue a mudança organizacional entre incremental e radical, afirmando que a primeira trata, fundamentalmente, de ajuste; enquanto, a segunda produz um rompimento com as perspectivas antes existentes e altera o *statu quo*. O Quadro 2 sintetiza as diferenças entre a mudança incremental e radical no que se refere às suas principais características conforme propõe o autor.

Quadro 2. Características da mudança organizacional incremental e radical

Características	Incremental	Radical
Premissa Básica	Transformação Progressiva	Transformação Total
Foco da Mudança	Variações progressivas: as instabilidades na ordem como fonte de mudanças	Contraposição ao usual: a estabilidade e a ordem como ameaça
Processo	Conquista das pessoas para a mudança espontânea e programada	Mobilização das pessoas para a mudança radical
Impacto	Moderado e progressivo e de longo prazo	Dramático, global, de curto e longo prazos

Fonte: Adaptado de Motta (1997)

Pode-se concluir que a inovação, no contexto das organizações, tem sido abordada, considerando a introdução do novo, fundamentalmente, naquelas seis dimensões indicadas por Motta (1997) e que o processo de inovação, diferente do que afirmam Zaltman, Duncan & Holbek (1973), está sempre vinculado à mudança organizacional que é uma mudança social. Também, como destaca Motta (1997), a mudança produzida em qualquer uma das seis dimensões está implicada e inter-relacionada como as demais; todavia, a questão está em como se produz a mudança, isto é, de forma incremental ou radical.

Considerando o contexto específico das políticas públicas no Brasil, nas últimas duas décadas, pode-se afirmar que o sentido de inovação proposta opera dentro de uma perspectiva de mudança radical inerente aos princípios trazidos pela Constituição de 1988. Entretanto, cabe lembrar aquilo que é destacado por Telles (1999), que o avanço na concepção dos direitos sociais incorporados tardiamente no Brasil ainda podem estar presos a apenas uma retórica legal distante da realidade.

De acordo com Klering & Andrade (2006, p. 78), “inovar no setor público é desenvolver uma condição nova em seus pressupostos e nas suas ações”, trazendo “uma transformação significativa no processo de definição e implementação de políticas públicas”, sendo importante a compreensão de como novos atores e novos processos produzem novos sentidos e significados que causam impacto e transformam a realidade social. Ou seja, é preciso compreender, conforme propõe Farah (2000), as mudanças relativas à concepção da natureza dos serviços públicos, as novas maneiras de responder aos novos desafios enfrentados, os novos conteúdos e a inclusão de novos atores na formulação e implementação das políticas públicas.



Andrade (2001) propõe quatro categorias para analisar a inovação no contexto público, são elas: *a*) mudança no conteúdo e na natureza dos serviços direcionados à cidadania; *b*) integração de novos atores e espaços na mobilização de recursos e a proposição de ações interorganizacionais; *c*) novas formas de planejamento e a participação de novos atores na formulação e implementação de ações; e *d*) foco na inclusão social e no exercício da cidadania. Essas categorias referem-se aos aspectos típicos da realidade em transformação no setor público brasileiro que necessita produzir uma mudança radical, desde 1988, de modo que os direitos sociais se constituam em práticas e, não apenas retórica, contudo, mas que, também, se vinculem a essas as dimensões tratadas por Motta (1997).

Assim, compreende-se que a análise da inovação de políticas públicas deve considerar a radicalidade da mudança nas dimensões estrutural, tecnológica, humana, cultural, estratégica e política, à medida que novos conteúdos, novos atores, novas formas de planejamento, novos focos e novos serviços são integrados às práticas públicas.

### **3. O contexto do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer**

#### A cidade do Recife

A situação da cidade do Recife, à época do surgimento do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer, no ano de 2001, tinha como principal característica os índices de violência comprovados como um dos mais altos do Brasil. Esses índices estão, fortemente, relacionados aos dados de miséria e desemprego que também caracterizavam a cidade como pode ser observado no diagnóstico produzido pela Secretaria Municipal de Turismo e Esporte de Recife.

Apesar de uma cidade de forte potencial econômico, Recife é uma cidade de grandes contrastes e desigualdades. Apresenta índices bastante elevados de desemprego, uma população com baixo nível de escolarização e grande heterogeneidade na distribuição espacial e no padrão socioeconômico da população. Segundo dados do IBGE e do Ipea, em 1999, o Recife gerou um Produto Interno Bruto de aproximadamente R\$ 11 bilhões, o que corresponde a 42,9% do PIB do estado e aproximadamente 1,1% do PIB nacional. Isso é equivalente a um produto interno por habitante de R\$ 7.730,00, aproximadamente.

Entretanto, segundo dados da Pesquisa Mensal de Empregos/IBGE, em 2000, a taxa de desemprego aberto foi 7,1% e de acordo com o Dieese — Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socioeconômicas — a taxa média de desemprego oculto foi da ordem de 19,0%, o que corresponde a aproximadamente 125.000 pessoas. Portanto, as estatísticas mostram que comparando com as demais capitais do país, o Recife mantém uma das mais elevadas taxas de desemprego. Como fator agravante, o IBGE também revela que o mercado de trabalho recifense oferece baixíssimos níveis de remuneração, correlatos ao rendimento nominal mensal dos chefes de domicílio de apenas R\$ 1.024,96 como os supracitados. O nosso país apesar de detentor de um PIB de R\$ 800 bilhões possui 85 milhões de pessoas sobrevivendo abaixo na linha da pobreza, recendo R\$ 132,00 mensal (Recife, 2002, p. 35).

Apesar desse quadro geral, é possível destacar dois segmentos que são atendidos pelo Programa e que sofrem as implicações desse quadro econômico-social. O primeiro é a juventude que, de acordo com pesquisa realizada pelo Comitê de Prevenção à Violência no Município do Recife, os índices de desemprego atingiam, de forma muito incisiva, a juventude da cidade, além dos índices de mortes por causas externas, tais como dos acidentes de trânsito e de homicídios. A juventude é o segmento que mais sofre com a violência urbana. Segundo o diagnóstico realizado pelo governo do estado de Pernambuco, em 2007, o maior número de vítimas mortais por agressão é do sexo masculino e de idade jovem ou adulta. Em 2004, os homens constituíam 93,4% das vítimas e, dentre eles, 41,% eram jovens de 20 a 29 anos (Pernambuco, 2007).

No segundo segmento, está o do idoso, que, em Pernambuco, de acordo com o censo do IBGE de 2000, a população acima dos sessenta anos era de 8,8% e, em Recife, 9,14%. Contraditoriamente ao aumento da expectativa de vida, com base no avanço tecnológico e científico, tem-se, de forma impetuosa, o aumento da mortalidade provocada pela miséria e doenças incuráveis. Tais contradições afirmam as desigualdades nas oportunidades de acesso aos bens necessários para condições básicas para uma vida digna. Assim, esses fatores demonstram que a pessoa idosa, além de estar sujeita ao envelhecimento que o torna mais vulnerável nos diversos aspectos do desenvolvimento humano (social, psicológico, físico, de saúde, etc.), também sofre as consequências das mazelas sociais ao defron-

tar-se com um limitado acesso à assistência econômica, social e política, assim como os jovens.

Diante desse breve diagnóstico que aponta condições de vida precárias, junto com o crescente estado de desumanização, os altos índices de violência e desagregação familiar, é que emergiu o Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer (CPEL) da Prefeitura do Recife para interferir, a partir do esporte e do lazer, nos problemas sociais acima explicitados.

### O Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer (CPEL)

Como já foi apontado na seção anterior, o CPEL foi criado em 2001, como um dos eixos norteadores da política de esporte e lazer do Recife. Correlacionado com a diretriz geral do governo vigente, que era estabelecer uma gestão radicalmente democrática, fundamentada na participação popular, na inversão de prioridades e na elevação da consciência política da população, o Programa estabelece como objetivo “superar as práticas elitistas e clientelistas das administrações passadas e promover o esporte e o lazer como direito social para todos os segmentos da população focalizando, prioritariamente, as camadas populares da cidade” (Recife, 2002, p. 23).

No que se refere ao conteúdo, o CPEL busca superar o conceito de práticas corporais mais identificadas, puramente, com o entretenimento, este banalizado e comercializado. Para tanto, foi proposta uma intervenção pedagógica — a educação *no e para* o tempo livre — compreendida como uma conquista à medida que “o lazer passa a ser um espaço/tempo particular, uma dimensão determinada da vida humana”, constituindo-se, também, numa luta por direitos e emancipação dos cidadãos. Consequentemente, na filosofia programática do CPEL, o conceito de tempo livre não

designa somente o tempo liberado do trabalho e das obrigações vinculadas à realização das necessidades primárias do ser humano, é algo que qualifica o tempo com a atitude de liberdade de forma autodeterminada, levando em consideração as múltiplas potencialidades humanas.

Com esse entendimento, são oferecidas à população atividades esportivas, culturais e de lazer que possibilitem a “construção de uma consciência crítica e unitária tendo em vista a autodeterminação das classes populares da cidade” (Recife, 2002, p. 3), através de valores que norteiam o Programa:

- *o esporte como fator de desenvolvimento humano*, compreendido como parte das manifestações da cultura corporal e, portanto, tratado como um fenômeno histórico-cultural;

- *o lazer como instrumento pedagógico de elevação cultural e consciência política*, tratado como um conjunto de práticas sociais de caráter lúdico, vivenciado no tempo liberado das pessoas, que pode possibilitar uma reflexão crítica; e

- *o esporte e lazer como trabalho socialmente útil e fator de auto-organização*, que permitem a produção de valores de uso para atender às necessidades lúdicas dos indivíduos, a auto-organização das comunidades e o uso da ludicidade para o desenvolvimento de uma série de competências para outras esferas da vida.

Caracterizado como um programa de educação não formal, o CPEL apresenta quatro princípios pedagógicos que norteiam suas ações, dos quais tratam Silva & Silva (2004):

- *o trabalho socialmente útil* dentro de uma perspectiva de educação que está em sintonia com a realidade social dos cidadãos, com o entendimento de que é necessária a apropriação do que determinado grupo produz em relação à ludicidade, e esta apropriação se dá mediante a produção cultural e da elaboração de novas manifestações esportivas;

- *o desenvolvimento da cultura popular*, caracterizada pela capacidade de transformar o cotidiano em arte, esta traz uma enorme contribuição à programação de lazer que deve rejeitar uma recorrência simplista e privilegiar o desenvolvimento crítico de iniciativas oriundas das camadas populares;

- *a auto-organização e trabalho coletivo*, a partir da compreensão de que a produção cultural é construída coletivamente e que a auto-organização é fundamental para que os indivíduos possam desenvolver a capacidade de assumirem diferentes funções; e

- *a intergeracionalidade*, considerando que o conhecimento constrói-se historicamente, torna-se importante promover a troca de saberes entre gerações para diminuir o hiato; principalmente de cunho tecnológico, existente entre elas.

Para implementar tais diretrizes, princípios e valores são relacionadas nove linhas de ação com intervenções específicas, a fim de atingir o objetivo geral do Programa, conforme Quadro 3.

Quadro 3. Linhas de ação do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer

Linha de ação	Características
Círculos de Esporte	O Projeto Círculos de Esporte reúne as atividades sistemáticas de Esporte voltadas para crianças e jovens
Círculos de Juventude	O Projeto Círculos de Juventude reúne as atividades sistemáticas de Esporte e Lazer de identidade juvenil, tais como Skate, BMX, Le Parkour e Break Dance
Círculos de Lazer	O Projeto Círculos de Lazer reúne as atividades sistemáticas de Esporte e Lazer oferecidas ao segmento da pessoa idosa
Esporte do Mangue	Projeto que proporciona o diálogo com as juventudes do Recife. No projeto são realizados Fóruns, Seminários, Festivais da Juventude e Rodas de Diálogo, finalizando com o Encontro Municipal Esporte do Mangue
Arco de Esporte e Lazer do Projovem	Vinculado ao projeto Governo Federal, o Arco de esporte e lazer visa à formação profissional para qualificar jovens nas ocupações de recreador, monitor de esporte e lazer, agente comunitário de esporte e lazer, animador e organizador de evento
Futebol Participativo	Campeonato de futebol de várzea com características democráticas e participativas, visto que as equipes, os atletas e os dirigentes comunitários têm poder de decisão em todos os momentos do calendário anual do projeto. Além disso, sempre há uma campanha transversal que passa o campeonato tais como a participação popular e a segurança alimentar
Corrida das Pontes	Corrida de Rua valorizando as pontes da cidade do Recife é uma ação que agrega parceiros da iniciativa privada, desenvolvendo um padrão técnico de qualidade
Educação Esportiva	Ação de Esporte Educacional junto à Rede Municipal de Ensino que envolve as escolas em Temporadas de Modalidades Esportivas, Festivais de Jogos Populares, Jogos Escolares Municipais
Formação Continuada em Esporte e Lazer	Elemento central para construção da Política Pública comprometida com a garantia do Esporte e do Lazer como direitos sociais e com a Educação para o tempo livre. É executada através de seminários pedagógicos, reuniões específicas de cada projeto

Fonte: Adaptado de Recife (2008)

Do ponto de vista institucional-legal, o que dá suporte à realização do Programa está na Constituição de 1988, em seu artigo 217, no qual estabelece que é dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, assim como na Lei Orgânica do Recife, de 1990, que nos artigos 139 e 140 tratam sobre o esporte e o lazer.

Quanto à estrutura, pode-se inferir que o CPEL delimitou uma política de esporte e lazer para o Recife, na Secretaria de Turismo e Esportes, gerido pela Diretoria-Geral de Esportes, nos anos de 2001 a 2004. Com a reeleição do governo, foi realizada, em 2005, uma alteração nas competências e

atribuições administrativas das Secretarias, de tal modo que o Programa passou a ser responsabilidade da autarquia municipal, o Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães (Geraldão). Essa estrutura permanece atualmente e é reforçada a partir de parcerias firmadas com outros órgãos da própria prefeitura e do governo federal.

#### **4. Analisando a inovação nos Círculos Populares de Esporte e Lazer**

Ao observar o Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer (CPEL), a partir da pertinência, fundamentação e efeitos dessa intervenção na sociedade, pode-se identificar tanto o novo tecnológico, estrutural, humano, cultural, estratégico e político, de que trata Motta (1997), como o novo em relação aos conteúdos da política e a prestação de serviços, a inclusão de novos atores, a novas formas de planejamento e novos focos, de ação de que tratam Andrade (2001) Farah (2000) e Klering & Andrade (2006).

Em termos *tecnológicos*, o CPEL desenvolveu novas tecnologias sociais que, de acordo com Dagnino (2004), são todo produto, método, processo ou técnica, criados para solucionar algum tipo de problema social. O desenho do programa foi baseado na criação de um novo método de educação no e para o tempo livre, utilizando técnicas corporais e lúdicas que, até então, não eram aplicadas no contexto de políticas de esporte e lazer. As formas de organização do tempo pedagógico são mostras dessas novas tecnologias, onde os participantes, por meio do planejamento participativo, constroem junto com os educadores as oficinas temáticas e festivais que têm como fundamento principal “levar os aprendizes ao estudo e compreensão da técnica moderna e da organização do trabalho” (Silva & Silva, 2004, p. 54).

Na dimensão *humana*, o CPEL, por meio dos princípios de auto-organização e trabalho socialmente útil, compromete os indivíduos com a organização coletiva, atuando de forma diferenciada e interferindo nas atividades que lhes são oferecidas pelo programa.

Na dimensão *cultural*, proposta por Motta (1997), o CPEL traz como eixo pedagógico a “apropriação crítica e a produção da cultura corporal” (Silva & Silva, 2004, p. 32), portanto, a inserção de uma nova forma de organização, a partir das práticas esportivas e de lazer com o objetivo de garantir à população a apropriação crítica de sua realidade, entra em choque com as políticas até então estabelecidas, nas quais o clientelismo era a chave mestra. A partir dessa cultura de apropriação da população dos es-

paços públicos para a prática esportiva, o início do programa trouxe divergências entre grupos de lideranças nas comunidades, pois existiam certos grupos que, por meio de comodato, mediante favorecimento político, usufruíam dos espaços públicos, muitas vezes cobrando taxas à própria comunidade para que o espaço fosse utilizado. A essas lideranças, o programa representou uma força maléfica, pois tiraria de si, além do benefício econômico, a sua força política.

Do ponto de vista *estratégico e de poder*, o CPEL traz uma contradição ao poder público, pois ao promover a elevação da consciência crítica da população, as diretrizes político-pedagógicas do programa induzem as comunidades que se auto-organizem e promovam atividades sem a necessidade de financiamento do Estado. Outro fator que desestabiliza o poder do Estado é o surgimento de novas lideranças que, despertando interesse em resolver os problemas de suas comunidades, cobram do poder público respostas e melhoria da qualidade de vida para o local. Então, do ponto de vista estratégico, o CPEL tem como objetivo promover maior diálogo entre setor público e sociedade civil. Nas relações de poder promove uma disputa que, mesmo sendo o Estado o lado mais forte, começa a existir uma ressignificação em relação à participação popular nas ações desenvolvidas pelo próprio Estado.

No que se refere à *estrutura*, o CPEL tem sua dimensão mais fragilizada, mesmo com a estruturação da política na reforma administrativa, em 2005, os cargos de direção e até mesmo os agentes comunitários são contratados por tempo determinado, não existindo, na esfera pública, cargos efetivos para condução do programa. Para o Ginásio de Esportes da Cidade, nunca houve concurso público, tampouco plano de cargos e carreira, o que demonstra um descaso com o funcionalismo público no setor. Em relação aos espaços públicos de esporte e de lazer, ainda são precários ou, até mesmo, inexistentes em determinadas áreas da cidade. O baixo investimento no setor (cerca de 0,34% do orçamento do município) ainda acarreta problemas primários como escassez de material didático para desenvolvimento de oficinas, pouco investimento nos apoios aos eventos comunitários e a ampliação da equipe para melhor desenvolvimento do projeto. Este problema relacionado à ampliação de equipe, leva a um outro, relacionado ao monitoramento do programa.

Ainda na discussão sobre inovação nas organizações públicas, Andrade (2001) chama-nos atenção para que, mesmo analisando o processo de

inovação do setor público, a partir de uma perspectiva conceitual comum, é necessária a sensibilidade para observar que o resultado de uma política pública não está para um cliente, mas para cidadãos que se preocupam com a efetividade global das organizações, considerando os benefícios que a infraestrutura pública deve oferecer. Considerando essas peculiaridades, a autora propõe quatro categorias de inovações com as quais permitiram analisar o Programa.

1. *Mudança no conteúdo e na natureza dos serviços direcionados à cidadania* — identificando na própria essência do Programa que propõe uma superação dos modelos de políticas públicas para o setor que, normalmente, se dão através de ações pontuais, de caráter eleitoreiro e clientelista. Além disso, o CPEL tem como proposta apoiar o forte potencial de mobilização cultural e esportiva da população, e estimular a elevação da consciência política dos cidadãos, a partir da educação no e para o tempo livre. Ainda que não haja um entendimento sistematizado da população sobre o significado dessa emancipação em seu tempo livre, os indivíduos passam a fazer questão do seu tempo de lazer, pois o identifica como necessário para a melhoria da qualidade de vida.

2. *Integração de novos atores e espaços na mobilização de recursos e a proposição de ações interorganizacionais* — no que se refere à integração de novos atores, o Programa abre esse espaço, através do seu processo de planejamento. Para o diretor-presidente do Geraldão (autarquia que executa o Programa),

[...] um planejamento não pode ser uma coisa só da cabeça do chefe, do gestor, do diretor. Ele para realmente ser materializado, ter mais probabilidade de ser materializado, ele deve envolver dimensões diferenciadas, mas envolvendo todo mundo no geral, em sua construção.

Assim, observa-se a intencionalidade em integrar todos os níveis hierárquicos no planejamento e execução do Programa. Já nas ações interorganizacionais, o programa apresenta uma limitação. A Assessora de Comunicação já aponta nessa direção ao relatar que

[...] a gente tem essa dificuldade de dar essa contrapartida aos órgãos, principalmente às empresas privadas. E o tempo de execução da coisa, por exemplo, para entregar um projeto a uma empresa pri-



vada, o projeto tem que estar entregue, mas, uns pedem no início do ano, outros pedem, no final do ano. E quando a gente se planeja de modo participativo, o nosso planejamento não é rápido, 'tá entendendo? Aí às vezes, a gente não tem, a gente precisa pegar esse *time* aí de fazer, de procurar e, encontrar a melhor forma de dar essa contrapartida.

Apesar das investidas atuais, a maioria das ações do CPEL é financiada com orçamento da Prefeitura, demonstrando a dificuldade em estabelecer parcerias; principalmente, com o setor privado. Atualmente, a única ação que estabelece essa parceria é a Corrida das Pontes.

3. *Novas formas de planejamento e participação de novos atores na formulação e implementação de ações* — a proposta de planejamento participativo das atividades do Programa é um espaço onde se permite a ampliação de atores que se tornam corresponsáveis pelas ações desenvolvidas. Para a Assessora Pedagógica,

[...] o planejamento é essa questão de a gente compartilhar, discutir conjuntamente aonde a gente quer chegar, o que a Política de Esporte e Lazer do Recife está propondo para a cidade a partir de vários fatores, a partir das demandas, a partir de “n” fatores, então, é a gente elencar mesmo onde a gente quer chegar.

Outra possibilidade de garantir a participação de novos atores acontece através das reuniões dos Conselhos de usuários, que indica aos gestores as necessidades de mudanças, a partir das reivindicações dos beneficiários do Programa. Um fator negativo que pode ser considerado, a partir dessa prática, é a dificuldade de entendimento dos usuários na prática de planejamento, mas como todo processo de mudança requer um tempo de adaptação, com a ajuda dos professores, monitores e agentes comunitários, pouco a pouco os usuários vão se integrando de forma mais atuante ao processo.

4. *Foco na inclusão social* — as próprias diretrizes de governo já apontam o direcionamento que deve ter as políticas desenvolvidas pela Prefeitura do Recife, a partir de 2001 e com a política setorial de esporte e lazer não poderia ser diferente. Portanto, as bases do programa seguem o direcionamento da política municipal, que tem como principal objetivo o alcance da população e os segmentos mais desfavorecidos da cidade.

## 5. Considerações finais

De acordo com a abordagem sobre inovação proposta pelos autores citados neste artigo, as dimensões estrutural, tecnológica, individual, cultural estratégica e de poder, assim como as tensões que geram as inovações apontadas por Andrade (2001), são indicadores para avaliar se determinada organização pública, por meio de sua política, está executando alguma inovação. Reconhecendo que um desses indicadores influencia o outro, considerou-se que o processo de inovação organizacional gerará, em certa medida, uma mudança nas estruturas sociais de determinada organização.

Como mencionado anteriormente, a possibilidade de inovação nas organizações públicas deram-se a partir da Constituição de 1988, que permitiu através de sua legislação dar ao Estado uma conotação mais social e humana às suas ações. Porém, o que existiu foi um avanço das políticas neoliberais com intenção de reduzir os “braços” do Estado através das terceirizações e privatizações. Nesse contexto, inovação traz para a lógica estatal uma eficiência própria de organizações que disputam mercado.

De outro lado, numa condição de amadurecimento das relações entre Estado e sociedade, pode-se dizer que as políticas públicas estão se voltando ao desenvolvimento social e, num estágio mais avançado, conseguem desenvolver relações intersetoriais entre as políticas. Nessa perspectiva, através da descentralização e da participação social como princípios constitucionais, o esporte e o lazer considerados como direitos sociais previstos na Constituição Cidadã ganham espaço nas políticas públicas, ainda que de cunho assistencialista e clientelista. E, para superar essa dimensão da política, é necessária a produção de mudanças transgressoras, em que as organizações públicas têm de romper com esses padrões preestabelecidos de políticas e estruturar mudanças inovadoras, por uma transformação significativa ao definir e implementar uma “nova” política pública.

Com esse entendimento de inovação radical, quando do abandono de práticas atualmente utilizadas, a experiência do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer, em sua essência, faz esse tipo de inovação na elaboração e implementação de uma política pública do setor a partir da proposta de emancipação através da educação *no* e *para* o tempo livre. Isso porque compreende como tempo livre algo que qualifica o tempo com a atitude de liberdade de forma autodeterminada, levando em consideração as múltiplas potencialidades humanas.

A concepção do Programa, quando aborda o esporte e o lazer como fator de inclusão social, democratizando o acesso aos bens e manifestações culturais e esportivas e valorizando as diversas manifestações da cultura corporal, traz uma nova concepção de política no que se refere ao papel do Estado em fomentar o desenvolvimento humano. Dessa forma, pode-se identificar tanto o novo relacionado à tecnologia, à estrutural, ao humano, ao cultural, ao estratégico e ao político como trata Motta (1997) e o novo em relação aos conteúdos da política e a prestação de serviços, de que tratam Andrade (2001) Farah (2000) e Klering & Andrade (2006).

### **Referências**

- ANDRADE, J. A. O processo de inovação nas organizações públicas: integrando conceitos às práticas. *Anais. . . XXIV Encontro Nacional das Pós-Graduações em Administração*. Campinas: Enapad, 2001. CD.
- ARRETCHE, M. Tendências sobre o estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez-IEE, 1998.
- . Relações federativas nas políticas sociais. *Educação e sociedade*, vol. 23, n.º 80, pp. 25-48, 2002.
- BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Congresso Nacional, 1988.
- DAGNINO, R. A tecnologia social e seus desafios. In: DePaulo, Antonio et al. *Tecnologia social: uma estratégia para o desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004.
- DAMANPOUR, F. Organizational innovation: a meta analysis of effects of determinants and moderators. *Management Journal*, Nova Jersey, vol. 34, n.º 3, pp. 555-90, 1991.
- DE FRANCO, A. Três gerações de políticas sociais. *Revista Política Democrática*, n.º 5, nov. 2002-mai. 2003, pp. 78-88, 2003.
- ELLET, William. *Manual de estudo de caso: como ler, discutir e escrever casos de forma persuasiva*. Trad. André de Godoy Vieira. Porto Alegre: Bookman, 2008.
- FACHIN, R. C & CHANLAT, A. *Governo municipal na América Latina*. Porto Alegre: Sulina-UFRGS, 1998.
- FARAH, M. F. S. Governo local, políticas públicas e novas formas de gestão pública no Brasil. *Organizações e Sociedade*, vol. 7, n.º 1, 2000.
- FERRARI, Alfonso Trujillo. *Metodologia de pesquisa científica*. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1982.

- GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. *Revista de Administração de Empresas*. São Paulo, vol. 35, n.º 3, pp. 20-9, mai.-jun. 1995.
- KLERING, L. R. & ANDRADE, J. A. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. In: JACOBI, P. & PINHO, J. A. *Inovação no campo da gestão pública local, novos desafios, novos patamares*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.
- KNIGHT, K. E. A descriptive model of intra-firm innovation process. *Journal of Business*, Chicago, vol. 40, pp. 478-96, 1967.
- MARCELLINO, N. C. Animação sociocultural e política pública governamental. In: SILVA, K. N. P. & SILVA, J. A. A. *Recreação, esporte e lazer: espaço, tempo e atitude*. Recife: Tempo Livre, 2007.
- MARCELLINO, N. C.; SAMPAIO, T. M. V.; CAPI, A. H. C. & SILVA, D. A. M. Formação de quadros para atuação em políticas pública de lazer: os casos de Campinas e Piracicaba. In: SILVA, K. N. P. & SILVA, J. A. A. *Recreação, esporte e lazer: espaço, tempo e atitude*. Recife: Tempo Livre, 2007.
- MARTINS, C. E. *O circuito do poder*. São Paulo: Entrelinhas, 1994.
- MENEZES, V. G. de. *Políticas Públicas para esporte e lazer: um estudo das políticas públicas voltadas para esporte e lazer no âmbito do Governo Federal 1994-2000 e do Projeto Santo Amaro, como uma das expressões dessas políticas*. Recife: Bagaço, 2002.
- MOTTA, P. R. *Transformação organizacional*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 1997.
- PERNAMBUCO, Governo do Estado. *Pacto pela vida: plano estadual de Segurança Pública*. Secretaria da Casa Civil. Imprimindo Cultura. Recife – PE, 2007.
- RECIFE. *Relatório preparatório para o processo transitório da Política de Esporte e Lazer do Recife 2005-2008 para 2009-2012*. Recife: Ginásio de Esportes Geraldo Magalhães, 2008.
- . *Plano Municipal de Esporte e Lazer (2001-2005)*. Recife: Secretaria Municipal de Turismo e Esporte, 2002.
- SAMPIERE, Roberto Hernández. *Metodologia de pesquisa*. São Paulo: McGraw Hill, 2006.
- SILVA, J. & SILVA, K. *Círculos Populares de Esporte e Lazer: fundamentos da educação para o tempo livre*. Recife: Bagaço, 2004.
- SUASSUNA, D.; ALMEIDA, A.; OLIVEIRA, J. & ROQUETE, P.. Políti-

cas públicas para o esporte e o lazer no Brasil (1996-2005). In: SUASSUNA, D. & Azevedo, A. (org.). *Política e lazer, interfaces e perspectivas*. Brasília: Thesaurus, 2007.

TELLES, V. *Direitos sociais afinal do que se trata?* Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

ZALTAMAN, G.; DUNCAN, R. & HOLBEK, J. *Innovations and organizations*. Nova York: John Wiley and Sons, 1973.

#### **Resumo**

O presente artigo tem como objetivo analisar o caso empírico das políticas públicas no setor de esporte e lazer, a partir da experiência desenvolvida no Recife (PE), desde 2001, com o Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer. Para tanto, foi contextualizada a transformação das políticas públicas baseada em De Franco (2003), que considera a existência de três gerações de políticas: a primeira centralizadora, a segunda universalista e uma terceira que seria o amadurecimento dessa segunda fase. De natureza qualitativa, a pesquisa caracterizou-se como exploratório-descritiva, adotando como estratégia o estudo de caso. Foram utilizadas como técnicas de coleta os documentos e registros do Programa, entrevistas semiestructuradas com gestores da autarquia e observação participante; no estudo, predominou a análise de conteúdo. O resultado do trabalho permitiu confrontar os aspectos de inovação tecnológica, humana, cultural, estratégica, de poder e de estrutura, além de observar a mudança no conteúdo e na natureza dos serviços direcionados à cidadania, a integração de novos atores e espaços interorganizacionais, às novas formas de planejamento e ao foco na inclusão social. Chegou-se à conclusão de que, em linhas gerais, o programa atende aos preceitos de inovação de que tratam Andrade (2001), Farah (2000) e Klering e Andrade (2006).

Palavras-chaves: Política Públicas. Esporte e Lazer. Políticas Sociais.

#### **Abstract**

The present article has as objective to analyze the empirical case of the public politics in the sport sector and leisure from the experience developed in the Recife/PE since 2001 with the Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer. For in such a way, the transformation of the public politics based in Franco (2003) who contextualizing that it considers the existence of three generations of politics, the first centralizing, the second universal and one third that second phase would be the matureness of this. Of qualitative nature the research if characterizes as exploration-descriptive, using as strategy the case study. The documents and registers of the Program, interviews half-structured with managers of the autarchy and participant comment had been used as collection techniques, in the analysis predominated the content analysis. The result of the analysis allowed to collate the aspects of technological innovation, human being, cultural, strategical, of being able and structure, beyond observing the change in the content and the nature of the services directed to the citizenship, the integration of new actors and Inter-organization spaces, the new forms of planning and the focus in the social inclusion. It was arrived the conclusion of that, in general lines, the program takes care of to the innovation rules that they deal with Andrade (2001), Farah (2000) and Klering and Andrade (2006).

Key words: Public Politics. Social Sport and Leisure. Politics.



# **ESTADO, SOCIEDADE CIVIL E ORÇAMENTO PARTICIPATIVO: LIMITES, POSSIBILIDADES E PERSPECTIVAS PARA A EMANCIPAÇÃO SOCIAL\***

*ÉRICO RODRIGO MINEIRO PEREIRA\*\**  
*AMÍLCAR BAIARDI\*\*\**

## **Introdução**

O Estado é uma categoria bastante complexa e tem merecido inúmeras definições que refletem diferentes visões de mundo. Entendido dentro de uma categoria mais ampla, que é sistema político, vem sendo adjetivado cronologicamente e nominado de acordo com o grau de democracia nele expresso; em alguns casos, definido em função de suas políticas públicas mais significativas. Em todas elas, é mantida a característica de ser uma organização político-jurídica, de ter a prerrogativa do poder de coerção, do direito ao uso legítimo da força e do controle sobre o território, segundo Ornaghi (1993).

Um caminho conceitual diverso, mas legítimo, é aquele sugerido por Bobbio (1985), que diferencia e caracteriza Estado como algo de esfera distinta e, às vezes, contraposta a outra categoria que lhe é, historicamente, correlata, que é Sociedade Civil. Assim, a sociedade civil, em suas iniciativas de ação coletiva e aspirando a uma maior autonomia, muitas vezes, colide com a rígida estrutura do Estado, que não permite um maior exercício de cidadania.

A sociedade civil, também, tem sido objeto de inúmeros estudiosos que sobre ela teorizaram e escreveram, delineando seus contornos desde tempos longínquos. Muitas das representações sobre a sociedade civil vêm

---

\* Artigo extraído de dissertação defendida em abril de 2012, como parte dos requisitos para obtenção do título de mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB).

\*\* Mestre em Ciências Sociais pela Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). <ericomineiro@uol.com.br>.

\*\*\* Professor titular da UFBA e UFRB, DSc em Ciências Humanas pela Unicamp. <amilcarbaiardi@uol.com.br>.

da pré-história, continuam na antiguidade, passam pela modernidade, até chegar à contemporaneidade, focalizando as lutas na linha da afirmação dos direitos individuais e coletivos. Em todas as abordagens, percebe-se um sentido evolutivo. Essa direção sugere que o Estado também venha evoluindo, concomitantemente, aos passos dados pela sociedade civil, melhor dizendo, vem se moldando às novas concepções e a novos estágios organizacionais da sociedade civil.

Não obstante, há momentos de convergência e momentos de afastamento, de rupturas. Inequivocamente, Estado e sociedade retroalimentam-se constitutivamente, o que não exclui permanentes conflitos. Neste ensaio, tentar-se-á mostrar que malgrado existam sinais explícitos da parte da sociedade política, do Estado, em aceitar ceder prerrogativas orçamentárias à sociedade civil organizada, quando esta se mobiliza para ser parceira reconhecida e legitimada, muitas vezes frustra-se, isso porque as chamadas “razões de Estado” terminam por prevalecer. Esse é o caso do orçamento participativo, quando Estado e sociedade civil colocam-se lado a lado em uma perspectiva de colaboração que, dificilmente, se conclui de modo satisfatório para uma das partes.

Isso, em parte, se explica pela cultura e pela tradição. Sempre se elaboram orçamentos públicos nos moldes do que determina o Estado. Representantes eleitos e reunidos em parlamentos discutem, emendam e votam a peça orçamentária iniciada na máquina estatal, deixando de lado a participação direta dos que serão beneficiados ou prejudicados pelas políticas públicas ali aprovadas. Reforçando, ano após ano, o afastamento por meio de uma práxis pouco democrática, a qual não fortalece a convergência das partes interessadas. Nesse contexto, perdem a democracia e as instituições, e isso dificulta uma reaproximação que fortaleceria interesses comuns.

## **2. Notas metodológicas**

Boaventura dos Santos (2005), ao levantar os três desafios principais envolvidos no empenho de se reinventar a emancipação social, parte, justamente, da conceituação desse termo. Em suas palavras. . .

[. . .] O que é afinal emancipação social? É possível ou legítimo defini-la abstratamente? Se é verdade que não há uma, mas várias globalizações, não será igualmente verdade que não há uma, mas várias formas de emancipação social? Tal como a ciência, não será a



emancipação social de natureza multicultural, definível e validável apenas em certos contextos, lugares e circunstâncias, uma vez que o que é emancipação social para um grupo social ou em um dado momento histórico pode ser considerado regulação ou mesmo opressão social para outro grupo social ou em um momento histórico seguinte ou anterior? Todas as lutas contra a opressão, quaisquer que sejam os seus meios e objetivos são lutas pela emancipação social? Há graus de emancipação social? É possível a emancipação social sem a emancipação individual? Emancipação social para quem e para quê, contra quem e contra quê? Quem são os agentes da emancipação social? Há algum agente privilegiado? As forças sociais e institucionais hegemônicas como, por exemplo, o Estado, podem ser cúmplices ou colaboradores ativos de ações de emancipação social? Para que tipo de ações e em que condições? [...] (Santos, 2005, pp. 23-4).

Não é possível, embora seja tentador, abarcar todas essas inquietações e responder-lhes de alguma forma. Seria, no entanto, pouco prático, além de inalcançável para muitas pesquisas, incluindo-se essa. Assim, para fins operacionais e didáticos, retiram-se daquele amontoado de perguntas algumas correlacionadas ao que ora se quer pesquisar. “O que é afinal emancipação social? As forças sociais e institucionais hegemônicas como, por exemplo, o Estado, podem ser cúmplices ou colaboradores ativos de ações de emancipação social? Para que tipo de ações e em que condições?” De pronto, então, é, aproximadamente, dessas perguntas específicas que se parte para focar o objetivo aqui perseguido.

De outro lado, tendo-se por base considerações de Mészáros (2004), entende-se, para os fins deste texto, ser a emancipação social algo impossível de ser alcançado nos círculos inscritos pela existência do Estado; muito embora não seja difícil de, por outras maneiras, intuir que esse mesmo Estado, em determinados condições e contextos, constitua-se em instrumento e alavanca para emancipações sociais, sendo, porém, tal consideração objetivo alheio ao ponto de vista que alicerça esta pesquisa. As políticas sociais, por exemplo, oriundas das estruturas estatais, poderiam, muito bem, constituir-se em meio complementar para emancipar certas populações do jugo de contextos opressores. O autor húngaro, no entanto, fala de emancipação, relativamente, à estrutura histórica e classista inserida no “Estado”.

[. . .] Marx declarou, em total contraste com Hegel, que a emancipação era inconcebível dentro da estrutura do “absoluto na terra” hegeliano, o Estado nacional. Aliás, o reconhecimento das profundas interconexões e determinações recíprocas entre os Estados existentes — [. . .] — levou Marx a concluir que a formação do Estado capitalista em sua totalidade (ou seja, o “moderno Estado germânico hegeliano) tinha de ser submetida a uma “crítica prática” materialmente assegurada, que impedisse, ao mesmo tempo, a reconstituição das velhas contradições sob alguma outra forma. Na opinião de Marx, o *próprio Estado* representava a alienação dos indivíduos sociais em relação ao poder mais abrangente de tomada de decisões, complementando e reforçando, no plano da superestrutura política e jurídica da sociedade contemporânea, as práticas exploradoras globalmente interligadas do sistema produtivo capitalista [. . .] (Mészáros, 2004, pp. 468-9).

### 3. Fundamentação teórica

#### Estado

Sem embargo, o processo de formação do Estado moderno, segundo Bobbio (1986), inicia-se com a dissolução do policentrismo político vigente na anterior ordem senhorial do feudalismo, acontecimento, por sua vez, dirigido e determinado por atores sociais específicos, a burguesia. Como já se sabe, sociedades embasavam-se num sistema onde o poder apresentava-se bastante diluído entre vários senhores, cada qual com mando sobre seus territórios. O desenvolvimento histórico veio mostrar, no devido tempo, os empecilhos derivados de tal ordem. O repartimento territorial, por exemplo, concernente a tais condições, impedia a livre circulação das mercadorias que se iam construindo por aquela classe. Faziam-se necessárias, assim, estruturas harmônicas com um futuro que se insinuava, o capitalismo.

Prevalecia, na ordem anterior, o exercício do poder por meio da pessoa do Senhor, situação que muda “graças à progressiva conquista, por parte do príncipe e de seu aparelho administrativo, da esfera financeira, à qual estava intimamente ligada a esfera econômica do país[. . .]” (Bobbio, 1986, p. 429). É interessante notar que advém desse processo histórico o nascimento da moderna sociedade civil. No momento em que se torna heterogêneo, o contexto social, quando se dá “A redução das categorias

sociais à faixa social, desvinculada da política em que dominava o aparelho estatal [ . . . ]” (Bobbio, 1986, p. 429), os interlocutores diretos do príncipe passaram a não ser “mais as categorias, mas os indivíduos — súditos em cada esfera da sua vida privada [ . . . ]” (Bobbio, 1986, p. 429).

[ . . . ] em qualquer dos casos, se trata de uma organização das relações sociais (poder) através de procedimentos técnicos preestabelecidos (instituições, administração), úteis para a prevenção e neutralização dos casos de conflito e para o alcance dos fins terrenos que as forças dominadoras na estrutura social reconhecem como próprias e impõe como gerais a todo o país [ . . . ] (Bobbio, 1986, p. 427).

A partir de outra perspectiva, no entanto, Engels (s.d.), em trabalho já bastante estudado, faz longa digressão acerca dos processos formadores de três grandes instituições, família, Estado e propriedade privada. Assentando-se, teoricamente, no materialismo histórico e em dados etnográficos, faz corresponder a cada estágio vivido pela humanidade um estado da arte das técnicas produtivas, estando nelas imersos constructos frutos de subjetividades. Sobre o Estado, especificamente, afirma ser ele produto de longo desenvolvimento, no qual se operaram três divisões do trabalho no seio da sociedade, a primeira gerando, de um lado, horticultores, de outro, povos que passariam a utilizar o tear, a fundição de materiais e o trabalho com materiais fundidos. Em consequência, emergem classes dominadas e dominadoras.

Numa posterior segunda divisão do trabalho, novos arranjos emergem em meio à sociedade — o artesanato descola-se da agricultura, o que faz resultar em proprietários e não proprietários, momento em que se desenvolve a família monogâmica e se dá a transição da propriedade, de coletiva à privada. Ampliam-se as diferenças entre campo e cidade, os produtos passam a serem trocados, agora já transformados em mercadorias. Uma terceira divisão do trabalho acontece, fazendo emergirem os ricos comerciantes, que, longe da produção, se põem a vender e comprar mercadorias. Neste estágio, a própria terra, também mercadoria, inicia a ser tratada como símbolo de riqueza e de novos tempos, pois interesses opostos e organizados passam a existir como marcas sociais. Emerge o Estado como resultante do processo de criação e divisão da riqueza social.

O Estado, na visão desse autor, caracterizaria o momento em que se dividem os territórios, originariamente, comuns em grandes possessões

atribuídas a certos senhores com seus súditos, esses não sendo outros que não aqueles a quem se atribuiu, socialmente, a riqueza concentrada da sociedade, em consequência das divisões de trabalho ocorridas. Ao domínio assim nascido — o econômico, fez-se acompanhar o político, sendo então o Estado algo feito a partir das próprias condições e contradições da existência material, e subjugado aos interesses dos que possuem, nesses termos, poder. Para apaziguar e mesmo reprimir eventuais conflitos de classe que, porventura, aconteçam, dados os choques entre posições opostas que, neste estágio de evolução, grassa a sociedade, cria-se a força pública, financiada por recursos recolhidos da própria população do território.

No seio dessa corrente teórica, há variantes no tocante a esse ponto tornado controverso. Coutinho (2008), num texto em que analisa a categoria transição ao socialismo, distingue entre o que seria uma concepção ampla e uma restrita do conceito de Estado. Para tanto, busca, na dialética marxista, um conjunto de determinações para o fenômeno. Argumentando, inicialmente, contra o que seria um conceito restrito de Estado, o autor descreve as ideias de Karl Marx no tocante a vários termos: Estado, comitê executivo da burguesia; luta de classes, sendo a contenda simplificada entre burgueses e proletários; revolução permanente, definida como luta incessante até que se alcance a eliminação de todas as classes detentoras e a consequente ascensão ao poder do proletariado; dualidade de poderes, situação provisória da qual deve derivar um único poder; por fim, coroando a lista, uma luta insurrecional, violenta, resultando num desfecho certo.

Analisando Friedrich Engels, em sua fase intelectual pós-morte de Marx, Coutinho (2008) reinterpreta aquilo que foi construído em conjunto pelos dois teóricos. Segundo diz, foi ele o primeiro marxista a ampliar o conceito de Estado em Marx ao mudar a formulação inicial acerca do termo. Nesse momento reflexivo, o conceito aparece definido como fruto de um contrato, a coerção não mais surgindo como o único suporte para a dominação de classe — entrariam os mecanismos de legitimação, as instituições, e a forma política assumida pelo novo Estado não seria a ditadura do proletariado — a transição ao socialismo não, necessariamente, se daria de forma violenta. Nessa mesma leitura feita do escritor clássico, entretanto, Coutinho (2008) ressalta a posição marxista-engeliana sobre o conteúdo de classe do Estado capitalista, que não é abandonada.

### Sociedade Civil

Sem embargo, o conceito de sociedade civil tem uma longa trajetória de especulações teórico-filosóficas. Na opinião de Bobbio e outros estudiosos (1986), tal empreitada inicia-se, ainda, com os jusnaturalistas, corrente intelectual que associava as sociedades humanas a hordas, onde prevalecia um estado de guerra latente de todos contra todos. Segundo aqueles que compartilhavam desse ponto de vista, tratava-se a sociedade civil de um salto de qualidade na forma de convivência entre pessoas, o que seria algo distinto e até contraposto ao *statu quo* anterior, e que a transformava em sinônimo de sociedade política. Assim entendia, por exemplo, o filósofo John Locke (Bobbio, 1986, p. 1206).

Existe, entretanto, uma segunda acepção para o termo. Diz-se ser ele algo contraposto às sociedades dos povos primitivos, da mesma forma que o é, relativamente, ao Estado de natureza. Existiriam, assim, a sociedade civil como sociedade política e a sociedade civil como sociedade civilizada. “Apoiado em José de Acosta, Locke aceita a informação de que “em muitos lugares da América não havia nenhum governo” e de que “aqueles homens [. . .] por longo tempo, não tiveram nem rei, nem repúblicas, vivendo, apenas, em bandos [. . .]” (Bobbio, 1986, p. 1207). Utilizando-se, assim, da contraposição entre selvagens e civilizados, algo ainda hoje muito caro às ciências sociais, dá-se nova conotação ao termo em exame.

Seguindo linha de raciocínio semelhante, mas impingindo a ele certa inflexão, Rousseau, embora tenha a atitude de igualar sociedade civil à sociedade civilizada, não o repete quanto ao termo sociedade política. Ao contrário, afirma que a sociedade política (Estado) apenas emergirá com o contrato social, sendo aquela algo ainda muito semelhante ao estado de natureza, a saber, de guerra permanente entre os que dela faziam parte. Sem embargo, sociedade civil e sociedade política, na visão desse filósofo, seriam termos, ainda, contrapostos, vez que se tornava necessário algum instrumento que disciplinasse as relações internamente surgidas em meio àquela.

Hegel irá promover uma ruptura com essa tradição. Esboçando concepção idealista no âmbito das ciências, a qual via nas ideias a origem explicativa para a vida em sociedade, mas renunciando o contexto materialista, este autor inauguraria nova era no horizonte da filosofia. Por meio de uma intrincada rede de ideias, distingue sociedade civil de Estado — algo

semelhante a Rousseau, embora sem menção a contrato social, e introduz, na história, a possibilidade de novas concepções teórico-filosóficas, diferentemente definidas. Em consequência delas, a contraposição natureza/sociedade modifica-se em favor do último termo, afastando embasamentos que viam, na natureza em estado puro, o berço para análises acerca do homem.

Pontualmente, o autor salienta que “[. . .] O que falta à sociedade civil para ser um Estado é a característica da organicidade [. . .]” (Bobbio, 1986, p.1207). Ou seja, faltava-lhe uma estrutura orgânica que fornecesse um mínimo de estabilidade, um corpo que a tornasse distinguível perante outros no contexto social, algo próximo a possuir uma estrutura mínima para funcionamento em questões societárias. Faltavam-lhe os traços caracterizadores da estrutura estatal, com toda a sua funcionalidade. A sociedade civil seria, assim, um meio passo a caminho do chamado por ele espírito objetivo. Além disso, um novo estágio, no qual se dá o desfazimento das unidades familiares e a consequente emersão para a história das classes sociais.

Buscando as origens da sociedade civil na sociedade política, Marx afirma, assim, ser a mesma a pré-história de um novo estágio de civilização, o qual seria superior ao do momento, base da sociedade burguesa. Num breve apanhado, à guisa de conclusão, dir-se-ia que, da mesma forma que o Estado de natureza, para os jusnaturalistas, era a porta de entrada para a sociedade civil (do privado para o público), assim o era o conceito de sociedade civil em Marx (das relações econômicas indivíduo-a-indivíduo para o público). Segundo este, “O Estado Moderno tem como sua base *natural* (note-se a palavra *natural*) a sociedade civil, ou seja, o homem independente, unido a outro homem somente pelo vínculo do interesse privado e pela inconsciente necessidade natural” (Bobbio, 1986, p. 1209).

Com Gramsci, coroa-se um longo processo de discussões e polêmicas sobre a definição de sociedade civil. Mas os estudos seguiram, acompanhando a realidade em mudança. Prova disso é que diversos autores encerraram a sua resenha acerca desse objeto teórico, atualizando-o segundo a linguagem contemporânea, após a descrição esmiuçada de toda uma história de idas e vindas no campo da especulação intelectual. Pois está visto o quão polêmico é o tema, ainda mais se se leva em conta situá-lo no âmbito das ciências sociais, onde a controvérsia predomina, ao contrário do que acontece no contexto das ciências físicas, por exemplo. Enfim, falava-se que na linguagem de hoje, na visão de Bobbio (1986) e outros,

[. . .] A sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador, ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impõem à conquista do poder político [. . .] (Bobbio, 1986, p. 1210).

Entre Estado e Sociedade Civil, um contraponto. No momento em que, num sentido contemporâneo, a sociedade civil organizada tende a conquistar o poder político por meio de mobilizações e associações; de outro lado, ao Estado caberia suprimir ou intermediar eventuais choques criados por aquela em movimento (Bobbio, 1986). Emergem, porém, outras maneiras de compreender a citada problemática, segundo pensam outros estudiosos. É o caso de Baiardi (2000), que aponta haver uma complementaridade de atitudes entre aqueles dois entes. Analisando estruturas de controle de contas do Estado brasileiro, afirma ele estar havendo mudanças no sentido de maior confiança e cooperação mútua. *Ipsis literis*, entre a parte que “controla e (da) que é controlada” (p. 4).

E haveria, segundo o mesmo acadêmico, uma funcionalidade para o fato. O Estado contemporâneo, sucessor do Estado moderno, emergiu com características particulares quanto ao seu papel. Expressão da soma entre Estado de Direito e Estado Social, viu-se obrigado a garantir a existência de direitos fundamentais dos indivíduos, tais como liberdade pessoal, econômica e política; de outra parte, a suprir “as conquistas de participação no poder político e na distribuição da riqueza social produzida [. . .]” (Baiardi, 2000, p. 7). Ora, sabendo-se que não se fazem políticas públicas sem recursos econômicos, fica fácil concluir, no contexto do que se aqui se fala, pela necessidade de se aperfeiçoar em as ações da máquina pública do Estado Fiscal, para evitar o “empobrecimento do Estado”. E a citada cooperação consubstanciar-se-ia não somente no regulamentar pagamento dos impostos pelos cidadãos, mas também na vigilância por estes em nome da lisura e do bom uso das finanças.

### Orçamento participativo

O orçamento participativo enquadra-se num contexto mais geral de administrações descentralizadas e feitas com participação social, consti-

tuindo-se numa experiência diversa de organização dos orçamentos e da administração pública. Pertence a um campo de conhecimento limítrofe entre a ciência política e a ciência econômica, e envolve desde a mera alocação de recursos e despesas públicas, à proposta de alternativas à democracia representativa. Tal como aconteceu em diversos lugares, constitui-se, normalmente, de assembleias compostas por membros da sociedade civil, não sendo, necessariamente, um paradigma da democracia direta, pois depende também de representantes eleitos a partir de reuniões amplas. Emerge em contexto brasileiro, com muita força, a partir das manifestações populares organizadas em prol do fim do período ditatorial, sendo um corolário da aspiração desejada pela sociedade civil a participar de forma mais efetiva dos assuntos de interesse coletivo. Como não poderia deixar de ser, dadas as movimentações populares que a embasaram, encontra eco na Carta Magna de 1988, que, ao lado de patentear a democracia indireta como norma de encaminhamento das questões políticas nacionais, frisa que esta deve ser exercida num combinado com a democracia participativa, ou direta, como são os casos do plebiscito e do referendo. No âmbito desse contrato social, são congêneres do OP os Conselhos Gestores.

Ao lado disso, em nível federativo, nasce como resposta local a problemas da estrutura do Estado. Ou seja, significam os OPs uma reação de municípios a entraves profundos nas relações com a União. A propósito, Sader (2005), após falar da “ascensão e queda da democracia liberal”, consubstanciada pelo choque entre seus aspectos político e econômico — o liberalismo econômico teria corroído as bases do Estado de Direito —, afirma terem sido locais “as primeiras formas de resistência”, tanto por serem os municípios os alvos principais da reestruturação neoliberal — perda do emprego formal, deterioração dos serviços públicos, atraso dos salários, violência policial, etc. —, quanto pelas consequências impostas a estes mesmos entes pelos ajustes fiscais dos Estados.

#### **4. Análise de casos de aplicação do orçamento participativo**

Feitas essas considerações, examina-se aqui um relato sobre a experiência de Lajes, estado de Santa Catarina, feito por Alves (1988). O autor tem em vista demonstrar: 1) que era possível administrar uma prefeitura brasileira, mesmo nas condições vividas àquela época; 2) de que é importante a criação de uma democracia participativa; finalmente, 3) de que é possível reproduzir muitas das experiências vividas em Lajes, mesmo estando-se



fora em região diversa do Sul. E a condição necessária, tendo-se em vista a quantidade escassa de recursos, é “um alto grau de organização da população”. Em Lajes, tal não se deu de forma espontânea, precisando de certas estruturas orgânicas.

A equipe Dirceu Caneiro começou a fazer isso por intermédio do MDB, criando núcleos e subnúcleos do partido nos bairros e nos distritos. Uma vez no poder, conquistado através da discussão de um programa concreto, passou a promover o associativismo pelo incentivo à criação de associações de moradores, nos bairros urbanos, e de núcleos agrícolas, nos distritos [...] (Alves, 1988, p. 30).

Ou seja, nessa cidade dependeu-se de partido político organizado para mobilizar a sociedade, muito embora houvesse nela o impulso à mobilização, gerado no seio do próprio povo. Foi importante para ambas as instituições — associações de moradores e núcleos agrícolas, a participação de pais de alunos das escolas municipais, promovida pela Secretaria de Educação. Não se constituía uma vicissitude estar organizado, senão uma necessidade. Obras públicas eram decididas em reuniões, as quais congregavam aqueles que se beneficiam diretamente delas. Aliás, talvez querendo encontrar uma explicação para o caráter organizativo do povo daquele município. . .

[. . .] a palavra comunidade aparece nas conversas dos lajianos com muito mais frequência que em outras partes do Brasil. E é essa articulação entre as pessoas que formam um grupo social que está presente no lema escrito por toda parte: “Lages, a Força do Povo” [...] (Alves, 1988, p. 31).

Ressaltando feitos da administração participativa ali realizada, os quais incluem conquistas reais em termos de processos de produção e seu resultado, o autor termina um determinado capítulo com um trecho que vale ser destacado. Falando sobre o tipo de experiência que se viveu em Lajes, e, ao mesmo tempo, buscando selecionar o que de mais sólido ocorreu na cidade por aqueles tempos, ele diz. . .

Não creio que a importância da experiência de democracia-piloto em Lajes esteja, propriamente, nas suas realizações e vitórias. O aqueci-

mento solar da água da oficina pode esquentar pouco. O gasômetro da kombi pode enguiçar ou deixar de espalhar a todos os veículos municipais. A olaria pode ter uma produtividade menor que as movidas por sistemas clássicos. O processo escolar pode dar voltas, emperrar em problemas para os quais não se encontram imediatamente solução. Nada disso importa muito. O importante é a tentativa de abrir perspectivas inovadoras [...] (Alves, 1988, p. 76).

Ora, que não se restrinja a experiência lajiana a uma conquista meramente administrativa, parece querer dizer o autor. Acima de tudo, viveu-se algo que aponta novas perspectivas, a este ou a outros lugares. Aliás, orçamento participativo, apesar de nascer a partir de problemas nos setores financeiros dos entes públicos, refere-se, diretamente, à vida das pessoas, postando-se longe de ser assunto tecnocrático. É nele que são discutidos assuntos tais como políticas públicas de saúde, de educação, de saneamento básico, enfim, a vida da população em seu cotidiano.

Prosseguindo-se nessa tentativa de captar os momentos mais importantes da experiência lajiana, tal como relatada no livro de Márcio Moreira Alves (p. 102), há algo de inflexão, dada a importância de que se reveste.

[...] Esses projetos, [...], não representam um caminho definitivo para a superação do subdesenvolvimento, quer do município, quer de Santa Catarina — e muito menos do Brasil. Os problemas que enfrentam a nível local, e enfrentamos todos a nível nacional, são estruturais. São as estruturas de dependência econômica e tecnológica e o tipo de mecanismo de concentração de riqueza, que socialmente acarretam à maioria da população o impedimento de acesso a uma vida decente. A sua solução requererá modificações profundas nas relações de produção, nas relações sociais e, sobretudo, na superestrutura [...] (Alves, 1988, p. 102).

Por fim, o capítulo sobre a política. De lá brotam duas observações bem interessantes. A primeira diz respeito às reações das elites locais ao processo político implantado em Lajes por Dirceu Carneiro. A essa o autor responde que, dadas as características da burguesia local, é surpreendente não ter havido “reações mais duras por parte das classes dominantes de Lajes à atuação do prefeito”, a não ser quando a equipe de Dirceu Carneiro

levantou abaixo-assinado em favor dos metalúrgicos durante a greve do ABC, em 1980. Ou seja, já, àquela altura, a reação das elites ao orçamento participativo não foi de classe. Em segundo lugar,

[...] O que a experiência de democracia participativa de Lajes pretende demonstrar são teses tão elementares que até já não lembramos que possam ser definidas. Quer demonstrar que os problemas de uma comunidade só podem ser resolvidos através da mobilização da força de trabalho e da capacidade intelectual dos seus próprios membros. Quer demonstrar que, em uma sociedade, não existem problemas isolados — por exemplo, só o problema da saúde pública, desligado dos problemas da habitação ou do emprego — e, portanto, que o que se deve buscar são resoluções globais, embora se reconheça a evidência de ser a globalidade formada pela soma das soluções setoriais [...] (Alves, 1988, p. 121).

A respeito da experiência de OP em Porto Alegre, Tarso Genro (Genro & Souza, 1997) afirma de início que o Estado sofria de uma crise, a qual se caracterizaria, primeiro, pela impotência de suas estruturas em dar respostas satisfatórias às demandas “de parcelas importantes da sociedade” (p. 13); segundo, pelo “[...] aprofundamento da sua *intransparência* e impermeabilidade para lidar com uma realidade social que se estilhaça e produz, incessantemente, novos conflitos e novos movimentos [...]” (p. 13). Tal compreensão se enquadrava na “desestruturação do modo de vida moderno, que tem na destruição do mundo fabril tradicional (típico da Revolução Industrial) e da estrutura de classes que ele ensejava o seu exemplo mais paradigmático [...]” (Genro & Souza, 1997, p. 13).

O pesquisador entende o processo enquanto completo em si, pois afirma ter o orçamento participativo construído um novo *locus* de referência político-administrativa, que ao lado dos já existentes, Executivo e Legislativo, “[...] democratizaram efetivamente a ação política e integraram os cidadãos comuns num novo “espaço público”, que “[...] potencializou o exercício dos direitos da cidadania e instigou os cidadãos a serem mais exigentes e mais críticos [...]”. Em sua visão, mecanismos feitos o OP, entendido como “[...] a abertura de um caminho [...]” devem ser usados para “[...] recuperar a credibilidade do Estado mediante uma experiência de nível local, bem como, para mostrar que é possível

reformá-lo radicalmente [...] colocando-o a serviço dos interesses populares [...]” (Genro & Souza, 1997, p. 12).

Por fim, o autor aborda outros assuntos, segundo ele, também correlatos ao OP. Em primeiro lugar, a questão da opinião pública, que estaria ganhando em qualidade e diversidade, pois os cidadãos, nas próprias assembleias, tinham passado a discutir assuntos coletivos, à margem dos marcos da grande mídia. Ao contrário dos editoriais massificados desta, notícias produzidas a partir da realidade dos moradores dos vários bairros, cada qual, em sua vez, abordando as diversas problemáticas do ponto de vista individual e singular. A influência que certas classes teriam sobre o Estado seria conhecida e discutida dessa forma, tendo, como resultado, cidadãos ativos, agindo e se formando em conjunto. Ao contrário do cidadão tradicional, um novo, participante e crítico.

Ao lado disso, a experiência de que aqui se trata enquadra-se, também, no raciocínio do mesmo estudioso, numa tentativa maior de fundar constructos políticos novos, responsáveis por “democratizar radicalmente a democracia”, “pela reforma ou pela ruptura”. Isso porque se constatava, há muito tempo, que a democracia política facilitaria o acesso ao poder às classes privilegiadas, limitando a mesma possibilidade ao cidadão comum. O poder econômico exerce, nesse contexto, enorme influência no Estado, o que gera a necessidade, não somente, “de um novo projeto *emancipatório* que incorpore eleições periódicas e universais, com regras justas e universais, mas obriga a que pensemos também em novas e criativas formas de influir no poder, para torná-lo sempre mais democrático [...]” (Genro & Souza, 1997, p. 18).

Abordando a questão da liberdade, Genro expõe a relação desse conceito com o OP, afirmando que este é:

[...] uma experimentação altamente positiva para o “poder local” e também aponta para uma forma universal de dirigir o Estado e de criar um novo tipo de Estado [...] que combine a representação política tradicional (ou seja, eleições periódicas e previsíveis) com a participação direta e voluntária dos cidadãos (criando formas de cogestão), para que os representantes eleitos pelo sufrágio universal e os participantes da democracia direta e voluntária gerem decisões cada vez mais afinados com os interesses da maioria [...] (Genro & Souza, 1997, p. 22).

Na visão de Ubiratan de Souza (Genro & Souza, 1997), o orçamento participativo é o mecanismo básico para intervenção na realidade por parte da “[...] esquerda e das forças democráticas nacionais e internacionais [...]” (p. 45). Segundo ele, essa experiência cria novas formas de relação entre o Estado e a sociedade, instituindo práticas que vão além do dever de votar, pois o cidadão opina diretamente sobre as questões de sua realidade. Além disso, num contexto em que as experiências socialistas ditas burocráticas entravam em crise, o OP apontava a direção para que fossem superadas em seus problemas internos. Ainda seguindo seu raciocínio, por fim, o OP, numa contribuição tida como universal pelo analista, cria uma esfera pública não estatal, com o mérito, em sua visão, “[...] de não excluir, mas valorizar a democracia representativa [...]” (Genro & Souza, 1997, p. 47).

Analisando os aspectos envolvidos, o autor fala de questões legais presentes. Valorizando a participação social, diz, por exemplo, que a lei instituidora do OP não é feita somente sob os auspícios da Câmara de Vereadores. A sua regulamentação se dá, ano a ano, sob o comando da própria sociedade, que, de maneira autônoma e no Conselho do Orçamento Participativo, imprime mudanças ao instrumento legal, ficando os componentes do Executivo, que não têm direito a voto no fórum, e os do Legislativo, na condicionalidade de respeitar tais propostas. Tal acontece em todos os anos, pois na vigência deles se realiza constante “ajuste crítico”, participando paritariamente do processo governo e sociedade.

Após Lajes e Porto Alegre, focar-se-á a experiência recente de Vitória da Conquista (BA), por meio do texto dissertativo defendido por Novaes (2011). O autor busca embasamento em temas correlatos ao seu objeto de estudo, a saber: a Reforma do Estado; o Orçamento Participativo no contexto da teoria democrática; o Orçamento Participativo e a Gestão Pública *Societal* e, finalmente, o Orçamento Participativo no Brasil. O autor pretendeu com a pesquisa...

[...] compreender a capacidade do orçamento participativo de Vitória da Conquista atuar como um instrumento que efetivamente democratiza a gestão pública municipal, viabilizando uma gestão pública *societal*, contribuindo para a criação de “espaços públicos” de participação da população, de modo que esta influa efetivamente nos destinos dos recursos públicos e na formulação de políticas públicas municipais [...] (Novaes, 2011, p. 22).

Os destaques a seguir desfilam explicações a respeito daquilo que pode ser chamado por disfunções do funcionamento do OP. Observe-se, mais uma vez, a estreita ligação existente entre estruturas institucionais e experiência participativa, desta feita explícita pelas ligações calendário eleitoral-reuniões populares. Além disso, a suspensão das reuniões, mesmo quando explicada pela crise financeira, não se justifica. Ora, o orçamento participativo não é a continuidade do orçamento público, muito menos seu arremedo. Longe da falta de discussão política presente neste, tal como visto anteriormente, o OP deve implicar politização do espaço público, pois não é um instrumento tecnocrático ou burocrático. Ele significa escolha entre alternativas, muitas vezes, opostas no campo da política e é algo que tem grande significado num contexto sociopolítico onde vicejam demandas contraditórias. Ainda para reforço, não é um constructo para finanças públicas, senão para a *civitas*.

[. . .] Considerando que o OP é uma instituição democrática inovadora capaz de ampliar os limites da democracia representativa, sua inovação somente ocorre “[. . .] na medida em que ele incorpora os cidadãos diretamente no processo de tomada de decisão e, simultaneamente, estimula a delegação de autoridade” (Wampler, 2003, p. 65). No exemplo acima, é possível dizer que essa incorporação dos cidadãos não ocorreu plenamente uma vez que não houve tempo suficiente para as discussões e para as deliberações de modo adequado, dificultando uma efetiva democratização do OP-VC [. . .] (Novaes, 2011, p. 93).

Malgrado os vários problemas apontados, Novaes (2011) vê pontos positivos no OP de Conquista, diferentemente até do que se conseguiu em outros municípios. Comparando-se ao ocorrido em Osasco, por exemplo, ele diz que foram feitos, no processo, laços com várias comunidades, além de ter-se dele retirado parâmetros para o estabelecimento de políticas públicas inéditas. Ademais, conseguiu-se, por meio da experiência, estabelecer ligações com comunidades localizadas no município, e descortinaram-se possibilidades para a emergência de novas lideranças, o que trouxe subsídios ao poder público para melhor atuar, uma vez que a experiência permitiu maior conhecimento da realidade sobre a qual atuava. Chama atenção, neste contexto, o que está logo abaixo. Diz-se ali que essa criação de laços com as comunidades favoreceu a que a coligação partidária à frente da

gestão municipal obtivesse “sucessivas reeleições”, contribuindo para a “permanência no poder”.

Como conclusão acerca do que pesquisou Novaes (2011), cabem algumas considerações pontuais feitas pelo autor, que possibilitam, por sinal, uma visão derivada dos dados vistos e analisados.

[. . .] A experiência participativa em Vitória da Conquista surgiu em meio a uma conjuntura onde prevalecia uma crise política, administrativa e financeira da prefeitura municipal, forçando a gestão iniciada em 1997 a buscar alternativas de solução dos graves problemas encontrados. Frente a uma prefeitura municipal desacreditada, endividada e sem capacidade de investimentos, a nova gestão enfrentava ainda forte oposição na Câmara de Vereadores e dos governos estadual e federal. Essa realidade levou o Governo Participativo a desenvolver uma estratégia política para a obtenção do apoio necessário para enfrentar o grave quadro da gestão pública municipal. A estratégia envolvia a defesa de propostas de gestão que se aproximavam de uma democracia participativa, como a proposição do orçamento participativo e depois dos conselhos gestores, conferências de políticas públicas, Conferência da Cidade, Agenda 21, novo Plano Diretor Urbano e outras [. . .] (Novaes, 2011, p. 170).

Abaixo, já nas conclusões do autor, um ponto fulcral ao ponto de vista da emancipação política. Fala-se da forte influência da sociedade política na sociedade civil, o que impede a transformação do OP em “instrumento” que efetivamente democratize a gestão pública. Esse fator inviabiliza o “aprofundamento da democracia”. Pelo que se observa, aprofundar a democracia, aos olhos do autor, significa menor influência do Estado sobre a sociedade civil, que, caso ocorresse, provocaria mudanças na participação da população quanto à distribuição de recursos orçamentários.

[. . .] A participação no OP-VC de uma pequena parcela da população municipal, aliada com uma presença expressiva de delegados filiados aos partidos políticos da coligação que governa o município há quinze anos, é um indicativo da forte influência da sociedade política junto ao OP, ao tempo em que não se amplia a participação da

sociedade civil de modo a tornar o OP-VC um instrumento que efetivamente democratize a gestão pública. Esse fator impede o chamado “aprofundamento da democracia” através do OP-VC, uma vez que não se observa um aumento da participação popular nas decisões sobre a distribuição dos recursos orçamentários [...] (Novaes, 2011, p. 171).

Aqui, de forma explícita, a maneira como funcionou todo o processo, ainda nas palavras conclusivas de Novaes (2011). Na verdade, já se viu abertamente o porquê do orçamento participativo em Vitória da Conquista: obtenção de apoio político do poder público na luta contra “opositores” institucionais. Cabe ver se tal fato não pôs em risco o objetivo maior visado pelas experiências de OP: gerar participação social. Ou seja, maiores níveis de democracia, entendida esta como participação efetiva da sociedade na gestão do Estado.

### **5. Considerações finais**

No presente texto, quis-se testar, principalmente, a hipótese relacionada à condição de experiências de orçamento participativo gerarem emancipação social, nos marcos do que definiu por emancipação o intelectual Mészáros (2004). Sem embargo, neste autor, o Estado atual é visto como algo que aliena, que separa o indivíduo da possibilidade de tomar decisões que importem em consequências para além dos cânones de realidade estabelecidos. Dividida a sociedade em classes, essa estrutura garante por meios diversos a reprodução do sistema econômico vigente, a partir da política deliberada de deixar à parte, excluir, das grandes medidas setores específicos da sociedade. Tendo-se em vista que as experiências de orçamento participativo, aqui estudadas, trazem em comum o fortalecimento da estrutura estatal, forçoso faz-se admitir, neste marcos, o quão distante encontram-se as mesmas da emancipação social, concebida como atributo de sociedades onde a democracia seja definida da forma mais ampla possível, tanto na forma quanto no conteúdo.

Quanto à conquista da emancipação social, tendo o OP como instrumento, percebe-se o quão incerta é, dadas as várias interpretações que se fazem das mudanças e transformações históricas, indo de rupturas violentas a processos reformistas, com ou sem possibilidade de controle por forças políticas comprometidas com este instrumento da administração pública. Sabe-se, apenas, que para tal acontecer é necessário redefinir a relação com



o Estado, pois ele se tornou, historicamente, empecilho no caminho da sociedade civil em direção a níveis mais elevados de liberdade e de democracia. Na sociedade civil, no entanto, residem os gérmenes das metamorfoses possíveis naquelas estruturas, haja vista o entendimento contemporâneo acerca do termo. Indivíduos, mesmo se movendo no âmbito de assuntos particulares, dedicam-se a atividades que as extrapolam, as quais podem mesmo atingir níveis reivindicatórios profundos. O orçamento participativo implica, necessariamente, a existência de mobilizações sociais em prol de um fim coletivo, organizadas a partir desses indivíduos numa coletividade.

A busca, portanto, por esse ideal deixa outras sementes. Uma delas é o “protagonismo” político, atributo resultante de certas conformações históricas ou emergido socialmente a partir da provocação de atores sociais, ambos potencializados por mobilizações como as de OP. Destarte, é perfeitamente possível que as experiências de administrações participativas impliquem estímulos à democracia participativa, algo que só ocorre com ampla mobilização social e envolvimento político. Está aí um fenômeno palpável, muito embora se tenha visto neste ensaio que as iniciativas para as mobilizações comentadas tenham partido do Estado, o que em si é um risco à continuidade do processo, dadas as contradições, historicamente, apontadas entre Estado e sociedade civil.

### **Referência**

- ALVES, M. M. *A força do povo: democracia participativa em Lages*. 8.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Brasiliense, 1988 [on line].
- AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- BAIARDI, A. *A nova relação Estado/sociedade no controle das despesas governamentais*. Texto para Discussão, inédito, 2000.
- BOBBIO, N. *Stato, governo, società*. Turim: Einaudi, 1985.
- . *Dicionário de política*. Brasília: EdUnb, 1986.
- COUTINHO, C. N. *Gramsci. Um estudo sobre seu pensamento político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- GENRO, T. & SOUZA, U. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 1997.
- ENGELS, F. *A origem da família, da propriedade privada e do Estado*. Trad. Leandro Konder. In: MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *Obras escolhidas*, vol. 3. São Paulo: Alfa-Omega, s.d.

- MÉSZAROS, I. *O poder da ideologia*. São Paulo: Boitempo, 2004.
- NOVAES, F. S. *O orçamento participativo de Vitória da Conquista – Ba: uma gestão pública societal?* Salvador: Escola de Administração da Ufba, 7 de dezembro de 2011.
- ORNAGHI, L. Vocabolario. In: BARBESINO, P. et alii. *Politica*. Bologna: Jaca Book, 1993.
- SADER, Emir. Para outras democracias. In: AVRITZER, L. & NAVARRO, Z. (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003.
- SANTOS, B. (org.). Introdução geral à coleção. In: *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

#### Resumo

O presente artigo procura explorar as possibilidades de ação coletiva visando à emancipação social na relação entre o Estado e a Sociedade Civil. O foco são os contextos de elaboração de Orçamentos Participativos. Inicia com revisão da literatura pertinente à temática, focando as controvérsias entre Boaventura dos Santos e István Mészáros, quanto ao papel do Estado no processo de emancipação. Após conceituação de todas as categorias utilizadas, passa a analisar casos de aplicação dessa forma alternativa de orçamento em cidades brasileiras, concluindo pela impossibilidade de pleno alcance do objetivo plena e efetiva participação social em razão das características da estrutura estatal. Entretanto, considera possível que o exercício de cidadania na discussão dos orçamentos participativos possa contribuir para mudanças sociais, uma vez que qualifica cidadãos para assumir responsabilidades coletivas.

Palavras-chave: Estado. Sociedade Civil. Orçamento e Administração Participativos. Democracia e Cidadania.

#### Abstract

This article focuses the possibilities of collective action aiming social emancipation in the relationship between the State and Civil Society. The focus is the contexts of development of Participatory Budgets. It starts with a literature review on relevant aspects of the subject, in particular the disputes between Boaventura dos Santos and István Mészáros, about the role of the state in the emancipation process. After conceptualization of all the categories used, it examines cases of application of this alternative form of budget in several Brazilian cities. In the sequence it concludes that was not possible to reach completely the goal of full and effective social participation, due to the characteristics of the state structure. However, it is considered possible that the exercise of citizenship during the discussion of participatory budgeting, can contribute to social change because qualifies citizens to assume collective responsibilities.

Key words: State. Civil Society. Participatory Budget and Administration. Democracy and Citizenship.

# **ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO ESTADO DA BAHIA NA CAMPO SOCIAL NO PERÍODO 2001/2011: ATUALIZANDO SUA COMPREENSÃO A PARTIR DO FUNDO ESTADUAL DE COMBATE À POBREZA (FUNCEP)**

**JOSÉ MURILO PHILIGRET BAPTISTA\***

## **Apresentação**

Este artigo<sup>1</sup> está relacionado ao Projeto de Pesquisa desenvolvido no âmbito do Programa de Doutorado em Administração (NPGA-UFBA): *Alcances e Limites da Administração Estadual para o Desenvolvimento: atualizando sua compreensão*. Tal investigação pretende contribuir para uma reflexão mais aprofundada acerca dos desafios, capacidade, limites e práticas administrativas do governo da Bahia para promover o desenvolvimento, de forma ordenada e racional, através do planejamento e conforme as determinações da Constituição Estadual.<sup>2</sup> Sob a ótica da *Administração Política*, este texto aborda aspectos do planejamento e da gestão das ações sociais implementadas pelo governo da Bahia com recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funcpep), no período de 2001 a 2011.

A seguir, na Introdução, são apresentados alguns dos traços marcantes da intervenção pública estadual na Bahia, destacando-se as ações no campo social. Posteriormente, é estabelecido um quadro referencial para a pesquisa, com base em elementos conceituais relacionados aos temas: Estado,

---

\* Assessor Especial da Secretaria do Meio Ambiente do Estado da Bahia (Sema). E-mail: murilo.philigret@sema.ba.gov.br

<sup>1</sup> Agradeço a leitura crítica, e os comentários e as sugestões pertinentes da gestora pública Lara Matos, da professora doutora Elizabeth M. Ribeiro e do professor doutor Reginaldo S. Santos.

<sup>2</sup> De acordo com a Constituição do Estado da Bahia de 1999,

O Estado, em conformidade com os princípios da Constituição Federal, atuará no sentido da promoção do desenvolvimento econômico, que assegure a elevação do nível de vida e bem-estar da população (art. 164) [...] O planejamento governamental terá caráter determinante para o setor público e será indicativo para o setor privado, na forma da lei (§ 2.º).

Planejamento, Globalização e Desenvolvimento e aqueles proporcionados pelo enfoque da *Administração Política*. Na penúltima seção, são comentadas as características da questão social da Bahia bem como as propostas e as intervenções da administração estadual, destacando-se as ações financiadas com recursos do Funcep. Nas considerações finais, são apresentadas sugestões a respeito de procedimentos da administração estadual nessa área.

## 1 Introdução

Consideramos a administração pública como a síntese de múltiplas determinações, visto que busca alterar realidades dinâmicas, também resultantes do embate entre as forças vivas da sociedade plural e diferenciada. Nesse sentido, parte-se do pressuposto de que a administração não é uma ciência ou atividade neutra, visto que congrega escolhas políticas, com algum viés subjetivo, comum a todo processo decisório. Este artigo sobre o desenvolvimento das políticas sociais na Bahia, no período de 2001 a 2011, vincula-se ao campo da *Administração Política*. Sob esse enfoque, a Administração, como afirma Santos (2009), é responsável pela concepção dos padrões de gestão (e gerência) das relações sociais de produção e distribuição de uma dada sociedade.

De acordo com Seplan (2006, p. 16), três fatos marcaram a emergência do processo de planejamento na Bahia: a criação do Instituto do Cacau da Bahia (ICB), em 1933; a instalação do Escritório do Planejamento Urbano da Cidade do Salvador (Epucs), em 1943 e a instituição da Comissão de Planejamento Econômico (CPE), em 1955. Posteriormente, com a Reforma Administrativa de 1966 (Lei n.º 2.321/1966, art. 18), o planejamento assume papel fundamental como “técnica administrativa de aceleração deliberada do progresso social, cultural, científico e tecnológico e do desenvolvimento econômico do Estado”.

A criação, em 1971, da Secretaria do Planejamento, Ciência e Tecnologia (Seplantec) — Lei 2.925/1971 — permitiu a articulação de Secretarias e órgãos públicos visando à realização de ações governamentais de forma mais integrada, sendo algumas, inclusive, de caráter sistêmico. Tal aparato administrativo tem permitido ao governo, ao longo das últimas décadas, significativo protagonismo na dinâmica socioeconômica estadual, operacionalizando a crescente inserção da Bahia na dinâmica nacional, através da formulação, captação e internalização de programas, projetos estruturantes e recursos financeiros, tanto no campo econômico como na área social.

Após trinta anos, em 2001, a Lei 7.988/2001 criou a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais (Secomp) e instituiu o Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funccep),<sup>3</sup> iniciando um movimento em direção a um novo padrão de intervenção do estado da Bahia, buscando superar as práticas de inclusão social de perfil assistencialista. Tanto a Secomp como o Funccep resultaram de um novo enfoque político sobre a questão da pobreza, decorrente da Constituição Federal de 1988 e das influências das organizações internacionais de fomento; principalmente, o Banco Mundial.

A despeito da criação da Setrabes, em 1966,<sup>4</sup> é possível considerar que, até 2001, as ações do governo da Bahia, no campo social — apesar de sua importância para os beneficiários e do significativo apelo social — eram pontuais e setoriais, sem forte integração com o processo de planejamento estadual e articulação entre as Secretarias.

Desde 1964, várias decisões do governo federal impactaram, significativamente, o contexto social brasileiro.<sup>5</sup> Segundo Carvalho (2004, p.

---

<sup>3</sup> Esta Lei “Cria a Secretaria de Combate à Pobreza e às Desigualdades Sociais, com a finalidade de promover, coordenar, acompanhar e integrar as ações governamentais destinadas a reduzir a pobreza e a desigualdade social e as suas respectivas causas e efeitos”. Define os objetivos do Funccep (art. 4.º): “viabilizar à população do Estado o acesso a níveis dignos de subsistência, cujos recursos serão aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço da renda familiar e outros programas de relevante interesse social voltados para melhoria da qualidade de vida”. Determina, ainda, a elaboração do Plano Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (art. 7.º) a ser estabelecido pelo Conselho de Políticas de Inclusão Social também criado nesta oportunidade.

<sup>4</sup> De acordo com a Lei n.º 2.321/ 1966, art. 165, “A Secretaria do Trabalho e Bem Estar Social tem por finalidade executar a política do Governo no que concerne à mobilização dos recursos humanos para o desenvolvimento global do Estado e à *promoção do bem estar social da população*” (grifo nosso).

<sup>5</sup> Em primeiro lugar, destaca-se a política salarial instituída pelo Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) — agosto/1964 a março/1967 — que, no intuito de conter a inflação, determinou a redução dos salários reais e o poder aquisitivo dos trabalhadores, reforçando o processo de concentração de renda de nossa sociedade. Em 1966, foi instituído o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) — Lei 5.107/1966 — que extingue a estabilidade no emprego e que irá proporcionar uma poupança compulsória sem custos para a União. Tais recursos somados aos da Caderneta de Poupança permitiram que o Banco Nacional da Habitação (BNH) estimulasse o setor da construção civil, financiando projetos públicos e privados de habitação e saneamento, também voltados para o financiamento dos programas prioritários de governo; posteriormente, em 1970, foram criados o Programa de Integração Social (PIS) e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), unificados a partir de setembro de 1975 (Pires, 2010, pp. 167, 173, 198 e 210). Na década de 90, ocorrem avanços significativos nos programas sociais públicos. Em 1990, o Sistema Único de Saúde (SUS) foi regulamentado e, em 1996, através da Norma Operacional Básica (NOB), os recursos repassados para sua operacionalização passaram a requerer a aprovação de uma programação prévia. Em 1993, foi aprovada a Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) e, em 2011, ocorreu a sanção presidencial da Lei que institui o Sistema Único de Assistência Social (Suas) no país. Por

10 e 206), “a Constituição de 1988 ampliou, também, mais do que quaisquer de seus antecedentes, os direitos sociais”, sendo que, “a garantia de sua vigência depende da existência de uma *eficiente máquina administrativa* do Poder Executivo” (grifo nosso).

Considerando o papel que o Governo da Bahia assumiu, desde meados do século passado, na determinação dos rumos da economia e sociedade baianas, canalizando recursos para atividades consideradas (e divulgadas) como prioritárias, procurou-se observar, no contexto da agenda social do governo baiano, a alocação dos recursos do Funcep visando à ampliação da oferta pública de infraestrutura (saneamento, energia, moradia, mobilidade, comunicações) e dos serviços sociais (saúde, educação, segurança), da geração de renda e à compensação das necessidades da população pobre.

Não há dúvida de que as intervenções públicas estaduais, no campo social, foram reforçadas pelos programas federais implementados na Bahia. Efetivamente, as políticas públicas nas áreas da saúde e educação, mesmo com percalços em suas operações e com limitações financeiras, alcançaram parcelas importantes da população e contribuíram, ao longo das últimas décadas, para a melhoria dos indicadores sociais relativos à qualidade de vida, como por exemplo, o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH).

## 2 Mosaico de referências teóricas

### Estado, Planejamento, Globalização e Desenvolvimento

Celso Furtado, a partir de sua trajetória profissional e política, demonstrou a necessidade e a importância da compreensão da realidade socioeconômica como requisito fundamental para a proposição de mudanças através do planejamento. Furtado considerava o planejamento como uma técnica social que permite elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais.

Para Rist (2002, pp. 84-7), a geopolítica americana, no pós-Guerra, criou “a era do desenvolvimento”, destacando o adjetivo subdesenvolvido como sinônimo de “regiões economicamente atrasadas”, inaugurando uma

---

sua vez, a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), em 1996, instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), organizou a educação pelos três níveis de governo, estabeleceu critérios para a formação de professores e fixou valores e exigências para o repasse de recursos financeiros. Destacam-se, também, nesse período, a implantação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) e das equipes dos Agentes Comunitários de Saúde.

“relação inédita” nas ações políticas entre os países “desenvolvidos” e “sub-desenvolvidos”.

A partir de 1950, os países — agora denominados “subdesenvolvidos” — deverão buscar ocidentalizar-se segundo os padrões norte-americanos, visando a alcançarem respeitabilidade e prosperidade. Na prática, houve o desprezo a valores culturais internos, determinando a mudança de seu direito de autodeterminação pela autodenominação, a partir da qual eram obrigados, agora, a caminhar pela senda *del desarrollo* traçada por estrangeiros, na qual o crescimento torna-se o imperativo fundamental (Rist, op. cit., p. 95).

Nas formações nacionais, ganham importância as relações diretas que se estabelecem entre tal senda *del desarrollo*, a busca do atendimento às questões sociais e a industrialização sob a égide de relações políticas externas de dominação. Assim, fica claro que o processo de desenvolvimento é, antes de tudo, uma questão política e, como nos esclareceu o mestre Celso Furtado, está apoiado em um conjunto de técnicas produtivas e de perfis de consumo relacionados aos países de industrialização madura.

No contexto da política externa dos Estados Unidos, ao longo da denominada “Guerra Fria”, cabe lembrar a presença no Brasil de Missões Técnicas americanas que assessoraram a formulação de propostas de intervenção pública, destacando-se o nosso primeiro Plano, o Plano Salte, em 1949, que teve, em parte, recursos financiados pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird).

As ações do Estado que objetivaram o desenvolvimento através do planejamento estão explicitadas nas contribuições de alguns autores que analisaram as questões econômicas e sociais no Nordeste, em meados da década de 1950. É interessante destacar as análises e os depoimentos de personalidades como Clemente Mariani, Rômulo Almeida, Pinto de Aguiar e Celso Furtado que retratam, em parte, a disseminação das ideias da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal)/Organização das Nações Unidas (ONU) relativas às relações entre industrialização, crescimento econômico e desenvolvimento.

Em seu trabalho sobre a “Análise do problema econômico baiano”, de 1957, ao discutir a questão da importância das ações federais para a recuperação econômica estadual, Clemente Mariani destaca que “para ser natural e progressiva, a melhoria das condições sociais deverá correr paralela com o desenvolvimento econômico” (1977, p. 73).

No ano seguinte, o professor Pinto de Aguiar, visando a contribuir para o debate sobre o fraco desempenho da economia baiana, reconhece que os indicadores socioeconômicos locais têm desempenho inferior ao dos estados do Sul desenvolvido. Pinto de Aguiar relaciona, claramente, a industrialização com o desenvolvimento econômico global, sendo este “[. . .] não apenas especificamente econômico, mas em termos gerais, um problema social e que requer planejamento” (1977, pp. 124, 126).

Esses dois analistas baianos estabeleceram relações diretas entre industrialização e desenvolvimento. A divergência entre eles coloca-se no perfil das unidades industriais. Enquanto Mariani propõe indústrias de artigos de consumo corrente que substituam as importações de artigos produzidos no Sul, para garantir o “não vazamento” de suas economias, Pinto de Aguiar defende uma produção industrial complementar à matriz produtiva nacional.

Percebem-se, assim, claramente, as relações observadas pelos autores entre o crescimento das atividades produtivas, no contexto das intervenções e do planejamento público, e a melhoria dos padrões de vida.

Celso Furtado concebia a história brasileira como parte da história mundial, ao considerar que a “evolução civilizatória é definida como a transição para a sociedade industrial”. Para Furtado, não éramos diferentes, insuficientes ou atrasados por conta de uma falha em nosso caráter nacional. Ao contrário, somos parte de um desenho histórico estruturado e sistêmico — o quadro das formações tardias, o capitalismo bastardo, e que de alguma forma previa e exigia que algumas nações do concerto mundial permanecessem nesse estágio (Cepêda, pp. 50 e 51). Assim, o contexto internacional definiria formações nacionais de vários tipos: países centrais, periféricos, desenvolvidos e subdesenvolvidos, apresentando, alguns, significativos desajustes e desequilíbrios econômicos e sociais, com segmentos atrasados e modernos.

No Brasil, os anseios políticos relativos às condições de vida mais elevadas, de acordo com as conquistas alcançadas no campo da cultura, da ciência e da tecnologia, convivem com o estado de pobreza vivido por amplos contingentes populacionais.<sup>6</sup> Tal situação expressa-se em termos

---

<sup>6</sup> O relatório do Desenvolvimento Humano 2011, divulgado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) classifica o Brasil na 84.<sup>a</sup> posição entre 187 países avaliados. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) do Brasil, em 2011, é de 0,718, em uma escala que vai de 0 a 1 (Portal globo.com/G1 /2-11-2011). De acordo com o Ministério



de deficiência de capacitações básicas e insatisfação das necessidades humanas, retratadas pelos indicadores sociais.

Como vivemos em uma sociedade mercantil, a renda constitui o passaporte para o acesso aos bens e serviços necessários a uma vivência digna. No entanto, Furtado (1974) alerta que o aumento da renda de uma comunidade pode ocorrer sem desenvolvimento econômico, conformando uma modernização que se expressa pela adoção de padrões de consumo sofisticados (privados ou públicos; civis e militares) sem o correspondente processo de acumulação de capital e progresso nos métodos produtivos.

No Brasil, onde ocorreu a modernização sem o desenvolvimento econômico, o mercado para produtos manufaturados é formado, *grosso modo*, por dois grupos distintos de consumidores: de um lado, a maioria da população com renda baixa, que adquire uma cesta de bens e serviços restrita, mas que se amplia, diversifica e sofisticada através de crediários com taxas de juros extorsivas e, de outro lado, uma minoria de renda elevada que busca produtos diferenciados (de marca) e de complexo conteúdo tecnológico. Assim se estabelece a tendência de que haja a utilização de processos produtivos intensivos em capital e tecnologia, definindo um desemprego estrutural, que permite às filiais das empresas transnacionais significativas vantagens no mercado interno, além de um crescente viés de endividamento das famílias de menor renda.

Furtado chama nossa atenção para o rebatimento político desta situação ao constatar que

*a ideia do desenvolvimento econômico é simplesmente um mito. Graças a ela tem sido possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abre ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos como são os investimentos, as exportações e o crescimento (Furtado, 1974, pp. 75 e 76) (grifo nosso).*

Como as formações nacionais não são ilhas e o Brasil tem sua formação socioeconômica vinculada às relações internacionais, cabe refletir sobre

---

do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), no Brasil, existem, atualmente, cerca de 21,8 milhões de famílias cadastradas com renda *per capita* mensal de até meio salário mínimo. Em agosto de 2012, foram atendidas pelo Programa Bolsa Família, aproximadamente, 13,8 milhões de famílias (consulta ao portal do MDS em 24-8-2012).

as consequências dos fluxos comerciais, financeiros e tecnológicos na estrutura política e social do país.

Milton Santos (2002, pp. 72 e 73) estabelece uma relação direta entre a globalização e a pobreza. Segundo este autor, o período atual revela uma pobreza estrutural, globalizada, generalizada, permanente, produzida, politicamente, pelos atores globais com a colaboração dos governos nacionais. É resultante da convergência de causas que se dá em diversos níveis e aparece como um fenômeno inevitável; algo considerado por alguns até mesmo um fato natural. É uma pobreza quase sem remédio, trazida não apenas pela expansão do desemprego, como também pela redução do valor do trabalho.

Para ele,

É uma pobreza produzida politicamente pelas empresas e instituições globais. Estas, de um lado, pagam para criar soluções localizadas, parcializadas, segmentadas, como é o caso do Banco Mundial, que, em diferentes partes do mundo financia programas de atenção aos pobres, querendo passar a impressão de se interessar pelos desvalidos, quando, estruturalmente é o grande produtor da pobreza. Atacam-se, funcionalmente, manifestações de pobreza, enquanto, estruturalmente se cria a pobreza ao nível do mundo. E isso se dá com a colaboração passiva ou ativa dos governos nacionais (Santos, op. cit., p. 73).

Por sua vez, para Stiglitz, o fenômeno da globalização

é a integração mais estreita dos países e povos do mundo que tem sido ocasionada pela enorme redução dos custos de transporte e de comunicação e a derrubada de barreiras artificiais aos fluxos de produtos, serviços, capital, conhecimento e (em menor escala) de pessoas através das fronteiras [...] sendo acompanhada pela criação de novas instituições [...] e impulsionada pelas corporações internacionais (2002, p. 36).

Referendado por sua trajetória e conhecimento das entidades internacionais, este economista ganhador do prêmio Nobel de Economia de 2001, considera o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (BM) devidamente articulados com o Departamento do Tesouro dos

Estados Unidos, como operadores do denominado Consenso de Washington. Atuam como “instituições missionárias” da ideologia do livre mercado, impondo aos países carentes de recursos técnicos e financeiros a eliminação de barreiras comerciais, a desregulamentação de mercados de capitais, eliminando regras criadas “para estabilizar os fluxos de dinheiro volátil para dentro e para fora do país” (Stiglitz, op. cit., pp. 37 e 39).

Para ele, o FMI e o BM tornaram-se “participantes dominantes da economia mundial” e, tanto seus dirigentes como os ministros de finanças e autoridades dos bancos centrais, “veem o mundo através dos olhos da comunidade financeira”. Assim, as políticas do FMI e do BM são “com demasiada frequência estreitamente alinhadas com os interesses comerciais e financeiros dos países industriais mais avançados” (Stiglitz, op. cit., p. 47).

De maneira simples, porém não descolada de uma realidade política complexa, Batista Jr. (1997) considera a “globalização” um mito, apesar de que, “do ponto de vista de certo tipo de governo, a ideologia da globalização pode ser de grande utilidade”. Para ele,

Caberia até indagar se a chamada “globalização” não seria a continuação da colonização por outros meios. E se o entusiasmo que suscita em muitos círculos, não só no Brasil, como em outros países da periferia subdesenvolvida, não seria um reflexo atávico da mentalidade colonial.

No entanto, o autor alerta para o fato de que a ideologia da “globalização” é

especialmente enganosa quando associada à ideia de que está em curso na economia mundial um declínio do Estado e das suas possibilidades de intervenção nos domínios econômico e social. Não por acaso, essa associação é muito comum. Na origem, a ideologia da “globalização” é um desdobramento do “neoliberalismo” e está impregnada de *Estadofobia*. A celebração das virtudes ecumênicas da competição e do mercado livre constitui um dos seus aspectos centrais.

*Globalização* é um mito que exagera o peso e o alcance das forças econômicas de âmbito internacional. Os Estados nacionais, sobretudo nos países mais bem-sucedidos, não estão indefesos diante de processos econômicos “globais” incontroláveis ou irresistíveis. Ao contrário

do que sugere o fatalismo associado à ideologia da *globalização*, *o desempenho das economias e o raio de manobra dos governos continuam a depender crucialmente de escolhas nacionais* (grifo nosso) (1988).

Na visão de Held, com o crescimento da interconexão global, a capacidade política dos governos e a eficiência de certos instrumentos que poderiam viabilizar suportes para o setor privado tendem a declinar marcadamente. Para este professor inglês, há uma visível tensão decorrente do fato de que

Na perspectiva da globalização, o Estado liberal democrático é com frequência caracterizado como um Estado capturado na teia da interconexão global, permeado por forças supranacionais, intergovernamentais e transnacionais e incapaz de determinar seu próprio destino. A globalização é frequentemente apresentada como uma força homogeneizadora, redutora da “diferença” e da capacidade dos Estados-nação de agir independentemente na articulação e busca de objetivos políticos domésticos e internacionais: o Estado-nação democrático territorial parece fadado ao declínio ou à crise. Mesmo com a rápida expansão das conexões intergovernamentais e transnacionais, contudo, *a era do Estado-nação de modo algum terminou* (grifo nosso). Ainda que o Estado-nação territorial tenha declinado, é preciso observar que esse é um processo desigual e em particular restrito ao poder e ao alcance dos Estados-nação dominantes do ocidente e do leste (Held, 1991, p. 11).

Segundo o Manifesto do Partido Comunista, o comércio mundial assume-se como “civilizatório”, visto que a burguesia busca criar “um mundo à sua imagem e semelhança” (Marx & Engels, 2009, p. 49), no entanto, é necessário registrar o custo social do processo de globalização.

As mudanças desarticuladoras do tecido social, tanto nos países industrializados como na periferia, foram destacadas no início da década de 1940 por Polanyi (2012, pp. 35 e 36), que considerava a Revolução Industrial como um “moinho satânico” que “triturou os homens, transformando-os em massa”.

Para Milton Santos, o processo de evolução social e moral baseada no progresso técnico visando à “completa humanização do planeta” é rom-

pido pela globalização, que “mata a noção de solidariedade”. A ciência passa a produzir aquilo que interessa ao mercado, e o “progresso técnico e científico não é sempre um progresso moral”. No contexto internacional, destaca-se a importância da “informação e dinheiro mundializados” sobre “as relações sociais entre países, classes e pessoas”. As fronteiras rígidas dos territórios tornam-se “porosas”, e o Estado não se ausenta ou encolhe, fica “flexível” perante as grandes corporações, omitindo-se “quanto ao interesse das populações e torna-se mais forte, mais ágil, mais presente, ao serviço da economia dominante”. Santos alerta para o fato de que “se o Estado não pode ser solidário e a empresa não pode ser altruísta, a sociedade como um todo não tem quem a valha” (Santos, op. cit.; pp. 65-7).

Ao discutir as pressões dos grupos econômicos internacionais sobre as nações, esse pesquisador considera, no entanto, que

A cessão da soberania não é algo natural, inelutável, automático, pois depende da forma como o governo de cada país decide fazer sua inserção no mundo da chamada globalização. O Estado altera suas regras e feições num jogo combinado de influências externas e realidades internas. Mas não há apenas um caminho e este não é obrigatoriamente o da passividade. Por conseguinte, não é verdade que a globalização impeça a constituição de um projeto nacional. Sem isso, os governos ficam à mercê de exigências externas, por mais descabidas que sejam (Santos, op. cit., p. 78).

Observa-se que a divisão mundial do trabalho define formações nacionais de vários tipos: países centrais, periféricos, desenvolvidos e subdesenvolvidos, apresentando, alguns, significativos desajustes e desequilíbrios econômicos e sociais, com segmentos atrasados e modernos. Nesse perfil de relações internacionais, são relevantes as ações das grandes corporações e os laços econômicos entre agentes privados e públicos que irão influenciar as questões políticas envolvidas na intervenção do Estado.

Celso Furtado alerta para o fato de que

à medida que avança o processo de industrialização na periferia, mais estrito tende a ser o controle do aparelho produtivo, aí localizado, por grupos estrangeiros. Em consequência, a dependência, antes imitação de padrões externos de consumo mediante a importação de

bens, *agora se enraíza* no sistema produtivo e assume a forma de *programação pelas subsidiárias das grandes empresas dos padrões de consumo* a serem adotados [assim] grupos locais (privados ou públicos) que participam da apropriação do excedente no quadro de dependência dificilmente se afastam da *visão do desenvolvimento como processo mimético de padrões culturais importados* (Furtado, 1974, pp. 89 e 90) (grifo nosso).

No caso do Brasil, as consequências do relacionamento com agentes externos no campo industrial preocupavam Celso Furtado, que indicava o rebatimento político da ação resultante dos investimentos estrangeiros diretos (IED) no país: tensões intrarregionais, exacerbação de rivalidades corporativas e formação de bolsões de miséria (Furtado, 1992, pp. 13 e 35).

É importante destacar a preocupação de Furtado de que

*debilitar* o Estado como centro de decisões independente dos conglomerados internacionais não significa, na América Latina, fortalecer a iniciativa privada; significa, sim, *renunciar* à formação de um sistema econômico nacional, isto é um sistema de produção articulado em função dos interesses da *coletividade nacional* (Furtado, 1975, p. 55, apud Fiori, p. 75) (grifo nosso).

Com respeito ao relacionamento Estado/corporações, para o editor geral da revista *Foreign Policy*,

os Estados-nações, pelo menos em sua maioria, não podem tomar as decisões soberanas sobre as políticas financeiras, econômicas e globais de que seus cidadãos necessitam sem enfrentar o enorme poder de mercado de grandes corporações cujos lucros e autonomia superam a maioria dos PIBs.<sup>7</sup>

As citações anteriores buscaram assinalar as opiniões de vários autores com respeito ao papel do Estado na sociedade, observando as discussões sobre as concepções, possibilidades e instrumentos dirigidos para a

---

<sup>7</sup> David Rothkopf. "Power, Inc", apud Julia Sweig. "Equilíbrio entre Mercado e Estado". *Folha de S.Paulo*, 25-4-2012, p. A16.

promoção do desenvolvimento. Assim, é possível supor, considerando a difícil trajetória em direção ao desenvolvimento, que poderia caber ao Estado nacional um padrão de administração menos dependente das relações externas. Dessa forma, o Estado assumiria o papel de agente indutor e financiador de formas econômicas alternativas que, simultaneamente, fossem viáveis e detentoras de potencial emancipatório e que, por essas razões, sejam capazes de dar conteúdo concreto às propostas de outro mundo possível, centrado no respeito à vida, e não no acúmulo, sempre violento, de capital.

Perspectivas otimistas, em um contexto de um futuro melhor, são explicitadas por Boaventura de Sousa Santos (2002, p. 25), na introdução do livro *Produzir para viver*:

A afirmação fundamental do pensamento crítico consiste na asserção de que a realidade não se reduz ao que existe. A realidade é um campo de possibilidades em que têm cabimento alternativas que foram marginalizadas ou que nem sequer foram tentadas. Neste sentido, a função das práticas e do pensamento emancipadores consiste em ampliar o espectro do possível através da experimentação e da reflexão acerca de alternativas que representem formas de sociedade mais justas. Ao apontar para além daquilo que existe, as referidas formas de pensamento e de prática põem em causa a separação entre realidade e utopia e formulam alternativas que são suficientemente utópicas para implicarem um desafio ao status quo, e suficientemente reais para não serem descartadas por serem inviáveis.

Em obra mais recente, este autor propõe aos cidadãos progressistas combater o *facismo social*, fenômeno criado pelas práticas globalizantes, no qual, apesar da existência de um Estado democrático, com partidos, assembleias, leis e instituições públicas, parcelas cada vez maiores da população não têm acesso pleno à cidadania (Santos, 2010, pp. 192-3).

É interessante observar as considerações de Noam Chomsky (2011, pp. 12 e 13) sobre a importância de reforçar os elementos da autoridade do Estado para “impedir os esforços de ataque aos progressos que foram conseguidos em benefício da democracia e dos direitos humanos”. Para ele, ações do Estado acabam por representar uma possibilidade de refúgio para muitos setores sociais desprotegidos contra os ataques dos “ferozes

capitalistas” e da “tirania privada”, consubstanciando uma “jaula”, cujo interior deveria ser ampliado ao máximo “para a proteção de frações cada vez maiores de cidadãos, ainda expostos a condições terríveis de vida”. Lembrando, novamente, a referência anterior ao “moinho satânico” de Polanyi, cabe observar que, para Milton Santos, “a cidadania plena é um dique contra o capital pleno” (Santos, 2002, p. 64).

Considerando os cruéis resultados da nefasta experiência do desmantelamento do Estado brasileiro promovido pela política neoliberal, é importante observar que os autores citados ressaltam a importância da intervenção pública para a redução da pobreza. No caso da Bahia, observa-se a dramaticidade do problema, em decorrência da concentração da renda e das disparidades regionais e sociais existentes, em grande parte promovida pelo modelo econômico adotado, que usufrui de ações de suporte proporcionadas pelo Governo estadual e federal.

#### Contribuições do campo da *Administração Política*

Este artigo apoia-se no referencial proporcionado pela Administração Política que analisa a forma pela qual o Estado organiza-se e estrutura-se para gerir o processo de relações sociais de produção visando ao atendimento das aspirações da sociedade (Santos & Ribeiro, 1993, pp. 105 e 106).

No campo de estudos dessa vertente do pensamento sobre a Administração, Santos considera que o “desenvolvimento econômico só tem qualquer sentido prático e psicológico se a finalidade (resultado) última for o bem-estar da humanidade” (2009, p. 61) (grifo nosso).

Consideramos que a realidade sociopolítica-econômica-ambiental da Bahia é resultante do embate das forças políticas representativas dos interesses (vigentes e históricos) diferentes, dispersos — e, na maioria das vezes, contraditórios e não conciliáveis — da nossa sociedade. Assim sendo, a realidade vivenciada decorre do perfil, conteúdo e do vigor das ações públicas — ou de sua ausência.

De acordo com as formulações de Marx e Engels (2009, pp. 47, 52), o Estado não é imparcial, tem importante atuação como agente indutor das atividades econômicas, e é incapaz de implementar ações “neutras” ou, simplesmente, adequadas ao “interesse geral”.

Os elementos referenciais anteriores são interessantes para buscar compreender a recomendação feita pelo governador João Durval Carneiro em sua Mensagem de 1987:



[. . .] os indicadores sociais não acompanharam a expansão da economia. A economia baiana cresceu, considerada globalmente, mas as condições de vida da população se agravaram, fenômeno observável desde a década 1970/1980, e que se manteve também nestes últimos 4 anos [. . .]

De qualquer modo, esse contraste, entre indicadores econômicos e sociais, deve constituir uma séria advertência, *para todos aqueles que detêm algum poder de decisão*, quanto ao fato de que o crescimento da economia, por si só, não implica em estender, de forma automática e espontânea, os benefícios sociais a maiores parcelas da população. Não altera a distribuição da renda. Não debela a pobreza absoluta, a miséria, da qual a Bahia, apesar de todo o seu evidente progresso, ainda detém o maior contingente populacional do país, considerando tanto em termos relativos como absolutos. *Em suma, o crescimento econômico, por si só, não conduz à desejada justiça social"* (p. 6) (grifo nosso).

Ora, se o próprio governador estabelece esta advertência relativa à capacidade de o crescimento econômico, por si só, conduzir à justiça social, cabe indagar quem é o sujeito do processo de intervenções necessárias para a melhoria das condições de vida e trabalho da população baiana. Ou, em outras palavras, se não é o titular do Poder Executivo estadual, eleito em processo democrático no contexto dos direitos políticos de nossa sociedade, quem compõe o conjunto que detém algum poder de decisão, para debelar a pobreza e conduzir ao Bahia à desejada justiça social?

No entanto, é possível interpretar tal preocupação como indicativa da necessidade de repensar o padrão de *Administração Política* do estado da Bahia, com vistas a articular as ações de promoção do crescimento econômico com as de inclusão social.

Podemos considerar que a esfera dos direitos políticos da população acabou por desenhar a resposta ao questionamento estabelecido pelo então governador. A Constituição Baiana de 1989 (seção II, art. 11) explicita as Competências do Estado, das quais se destacam:

IV — combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

V — elaborar e executar planos de ordenação do território estadual e de desenvolvimento econômico e social;

IX — promover a construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

XI — cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

XII — proporcionar os meios de acesso à educação, cultura, ciência e tecnologia e ministrar o ensino público, inclusive profissional.

Por sua vez, consoante dispõe o artigo 12 desta Constituição, incumbe, ainda, ao Estado, concorrentemente com a União, legislar sobre:

XII — previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII — assistência jurídica e defensoria pública;

XIV — proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV — proteção à infância e à juventude.

No entanto, o padrão de *Administração Política* do sistema capitalista contemporâneo estabelece relações sociais de produção e distribuição que tornam bastante complexa a realidade sobre a qual o Estado deverá cumprir suas competências.

Cabe lembrar que as atividades da administração estadual estão correlacionadas aos procedimentos adotados pela União e pelas agências de financiamento — nacionais e externas. De maneira geral, no passado recente, é possível considerar dois momentos diferentes no perfil da atuação do Estado brasileiro: a partir de meados da década de 1990, observava-se o perfil de um Estado social-liberal, no qual a sociedade e o mercado eram vistos como complementares à ação pública voltada para o cidadão-cliente. Após 2005, percebe-se que União busca mecanismos de viabilizar gastos e investimentos, visando a aumentar sua capacidade de atendimento para ampliar o acesso aos direitos dos cidadãos.

Sob a ótica da *administração política*, concordamos com Navarro (2012, p. 28) em que, “ao se estruturar de uma ou outra forma o Estado está reconhecendo (ou negando), revelando (ou ocultando) e legitimando (ou deslegitimando) públicos, direitos, políticas, etc.”.

### **3 Políticas sociais na Bahia: entre o discurso, as formalidades e a realidade**

#### Panorama geral

Sem negar os avanços alcançados na última década, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para ampliar a cidadania dos baianos, reduzir as taxas de desemprego e da ocupação informal, reverter o baixo nível de rendimento da maioria da população, os baixos níveis educacionais, o altíssimo desemprego entre jovens e sua alta participação nos índices de violência. Há muito que fazer com respeito à ampliação da infraestrutura (saneamento, energia, moradia, mobilidade, comunicações) e dos serviços sociais (saúde, educação, segurança). Podemos dizer que o quadro social observado é, no mínimo, indiretamente, decorrente das decisões políticas e do *padrão de administração* seguido pelo Governo do Estado.

Desde meados do século passado, o Governo do Estado tem mantido um significativo protagonismo na vida baiana. As ações estaduais têm a clara intenção de viabilizar tanto a expansão da infraestrutura econômica estadual, como a modernização da base técnico-produtiva dos segmentos do agronegócio, da indústria e dos serviços, objetivando aproveitar as oportunidades proporcionadas pelos mercados nacional e externo. Em consequência, de acordo com Teixeira (2000 e 2011), a máquina estadual assume e promove ações que reforçam a importância no território baiano de uma lógica econômica exógena.

Em linhas gerais, pode-se dizer que o governo baiano tem atuado no sentido de promover a internalização de projetos privados — movimento fortalecido nos últimos anos pelos procedimentos da chamada “guerra fiscal”, visando a manter e ampliar sua integração competitiva à matriz produtiva nacional e ao mercado mundial, mesmo reconhecendo que as corporações presentes em seu território tomam decisões e operam recursos segundo uma lógica exógena, não estadual. Tais entidades reforçam, no território baiano, as relações que determinam desigualdades e processos de concentração e centralização do capital, apesar da aparente homogeneização de padrões de consumo.

Os elementos acima relacionados estabelecem um quadro complexo para a efetividade do discurso mobilizador e progressista apresentado pelo Governo estadual, perante a realidade baiana, marcada pela concentração econômica e pelas desigualdades sociais e disparidades regionais.

Reconhecendo o perfil exógeno da economia baiana e assumindo uma posição altamente pragmática, segmentos da atual administração consideram ser possível que a internalização de novos empreendimentos corporativos (que objetivam aproveitar as janelas de oportunidade promovidas pelo mercado) promova o transbordamento da riqueza gerada de forma a minimizar as precárias condições sociais existentes.<sup>8</sup>

No entanto, a prática desautoriza a ideia de que os grandes empreendimentos — que criam, relativamente, poucos empregos — seriam os agentes preferenciais do desenvolvimento. As riquezas geradas por plantas industriais ou lavouras de exportação acabam por concentrar renda, contestando frontalmente a “teoria do derrame”, pela qual o crescimento por si só reduziria a pobreza e a desigualdade.<sup>9</sup>

É relevante destacar a importância política do fato de o Estado (brasileiro e baiano) reconhecer a existência de milhões de famílias cujos integrantes se encontram expostos a graves riscos sociais decorrentes da miséria. Os números apresentados pelo MDS são bastante expressivos com respeito ao ano de 2011. Foram beneficiadas 13,4 milhões de famílias no Brasil, sendo 1,8 milhões na Bahia, equivalentes a 13,4% deste conjunto; foi transferido o montante acumulado de R\$ 17,4 bilhões para as famílias de todo o país e R\$ 2,3 bilhões para a Bahia (13% do total). Cabe destacar que a Bahia abriga 7,3% da população brasileira e 10,4% do número estimado de Famílias Pobres, de acordo com o Perfil CadÚnico (Pnad 2006).<sup>10</sup>

Diferentemente da esfera econômica, apesar de sua urgência e relevância, observa-se que a construção de uma sólida Política Social na Bahia tem sido lenta. Como foi assinalado antes, os fatos institucionais marcantes nesse campo são estanques e espasmódicos. Da criação da Setrabes, em 1966, à criação da Secomp e do Funcep, em 2001, observam-se ações pontuais, visto que a própria Lei que os instituiu, como citado anteriormente, determinou a elaboração do Plano Estadual de Combate e Erradicação da

---

<sup>8</sup> De acordo com o Planejamento Estratégico do Governo (Seplan, 2008, p. 17).

<sup>9</sup> Tal situação é comprovada pela realidade de São Desidério, município localizado no extremo oeste da Bahia que, com 28 mil habitantes, parece uma ilha de prosperidade. Comparando o PIB *per capita*, o município está em 112.º lugar entre os 5.564 municípios brasileiros, situando-se entre os 2% mais ricos do país. Porém, analisando-se pelo lado social, está entre os 20% mais pobres. *Jornal Folha de S.Paulo*, 31-7-2011.

<sup>10</sup> De acordo com a SEI/Seplan, o número de famílias atendidas na Bahia pelo Programa Bolsa Família tem aumentado significativamente: de 839 mil em 2004, para 1,4 milhão em 2008. *Jornal A Tarde*, 18-1-2012, p. A4.

Pobreza que, caso tenha sido realizado, não teve ampla divulgação. Tal situação ratifica a percepção do professor Reginaldo Santos de que, infelizmente, a administração pública brasileira caracteriza-se por programas e projetos improvisados e inconclusos e que deveria ser compreendida e adotada como lei geral a proposição de que “só se deve construir/fazer o novo quando as condições de produzir do velho estiverem plenamente estabelecidas” (Santos et alii, 2007, p. 19).

Assim, data de 2001 o início das tentativas da maior articulação e integração das ações governamentais no campo social. A partir de 2005, os recursos do Funccep puderam ser alocados diretamente nas Secretarias para financiar suas ações relativas à redução da pobreza, o que permitiu maior facilidade em sua aplicação ao tempo em que afetou seu controle pela Secomp (Oliveira, 2006, p. 261). Ao longo do período 2002/2011, pode-se afirmar que o aumento dos recursos do Funccep (decorrente do incremento da arrecadação e da não execução integral dos valores programados) foi acompanhado pela ampliação do número de Secretarias que os utilizaram: de R\$ 52,3 para R\$ 399 milhões, e de cinco para treze Secretarias.

#### Propostas emancipatórias

Nessa seção iremos relacionar os elementos que se destacam nas ações e no discurso do atual Governo da Bahia, cuja comunicação social apresenta a disposição desta gestão em implantar novos fundamentos para o modelo de crescimento da Bahia, através da interação entre o crescimento econômico, a repartição da riqueza gerada, a inclusão social e a observação dos condicionantes ambientais no sentido de alcançar o desenvolvimento sustentável.

No final de 2011, na apresentação do Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio na Bahia, o governador reafirmou pronunciamentos anteriores<sup>11</sup> relativos ao compromisso com as questões sociais:

Os benefícios socioeconômicos oriundos do novo modelo de desenvolvimento nacional e estadual não podem ser mais ignorados. Entendemos a política social não como compensação necessária no processo de desenvolvimento, mas como peça fundamental para fomentá-lo (SEI/Ipea, 2011, p. 9).

---

<sup>11</sup> Ver seu discurso na Assembleia Legislativa em fevereiro de 2011.

Em 2006, por meio da Lei 10.549, foi criada a Casa Civil do Governo da Bahia, para a qual foram transferidas da Secomp a Diretoria Executiva do Funcep, o Conselho de Políticas de Inclusão Social como instância deliberativa desse Fundo, e a Câmara Técnica de Gestão de Programas. Atualmente, no amplo conjunto de ações financiadas pelo Funcep, destacam-se: Habitação de Interesse Social; Programa Água para Todos; Programa Luz para Todos; Agricultura Familiar; Economia Solidária; Pesca Artesanal; Segurança Alimentar; Assistência Social; Alfabetização; Aumento da Escolaridade e Qualificação Profissional.

É interessante destacar a proposta de um esforço de integração das ações públicas no campo social estabelecidos nos Decretos que instituíram os Programas “Água para Todos”<sup>12</sup> e o de “Inclusão Socioprodutiva — Vida Melhor”.<sup>13</sup> Tais programas relacionam ações relativas à Proteção e à Promoção Sociais e apontam para o trabalho transversal e integrado de onze Secretarias e oito entidades descentralizadas.

No âmbito dos instrumentos institucionais, cabe também destacar as Leis referentes à criação das Superintendências da Agricultura Familiar e da Economia Solidária (Lei 10.549/2006), à Política e ao Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional (Lei 11.046 de 20-5-2008); ao tratamento diferenciado dispensado às microempresas e empresas de pequeno porte nas contratações públicas de bens, serviços e obras (Lei 11.619/2009 e Decreto 12.678/2011); ao Apoio ao Cooperativismo (Lei 11.362/2009) e à Política Estadual da Economia Solidária e ao Conselho Estadual de Economia Solidária (Lei 12.368/2011).

Todo esse marco institucional é promissor para a operação de um novo padrão de administração, integrado e com objetivos bem delineados dos programas governamentais sociais importantes. Assim, a questão que se coloca é se, na Bahia, a questão social, efetivamente, galgou o centro das ações públicas estaduais de forma a reverter o processo de empobrecimen-

---

<sup>12</sup> De acordo com o Decreto n.º 10.436/2007 que criou o Programa “Água para Todos”, entre seus objetivos destacam-se: I — proporcionar o atendimento ao direito humano fundamental de acesso à água em qualidade e quantidade, prioritariamente para consumo humano, numa perspectiva de segurança alimentar, nutricional e de melhoria da qualidade de vida em ambiente salubre nas cidades e no campo; e III — garantir a oferta e o acesso à água, por meio de uma gestão integrada, sustentável e participativa, incorporando esta ação no campo das políticas sociais e de crescimento econômico.

<sup>13</sup> Segundo o Decreto n.º 13.167/2011, sua finalidade é “incluir socioprodutivamente, pelo trabalho decente, pessoas em situação de pobreza e com potencial laborativo, com vistas à sua emancipação”.

to da população, através de mudanças nos perfis da propriedade dos ativos produtivos e dos procedimentos tecnológicos da produção. Para tanto, cabe analisar a evolução dos indicadores que retratam a questão social na Bahia.

#### Evolução do perfil social da pobreza na Bahia

Infelizmente, na realidade, ao observarmos a evolução dos indicadores sociais baianos percebemos dois aspectos relevantes: seus baixos níveis comparados às médias nacionais e a lentidão de sua melhoria.

A partir de fontes oficiais (IBGE; SEI; Ipea; Datasus) e das duas publicações da Seplan referentes aos Objetivos do Milênio, é possível compor um quadro representativo da evolução de nossas condições sociais.

Indicadores Seleccionados		
PIB <i>per capita</i> R\$ 1,00 em 2010 — IBGE/SEI		
Brasil	19.016	
Bahia	11.232	
Proporção de pessoas ocupadas no trabalho principal, segundo classes de rendimento médio mensal — Ipea		
Sem rendimento e até meio salário mínimo	1999	2009
Brasil	20,3	18,9
Bahia	32,3	37,0
Porcentagem da população sobrevivendo com menos de R\$ 70,00 de jan 2010 — Ipea		
	1999	2009
Brasil	10,5	5,2
Bahia	21,2	10,2
Taxa de analfabetismo das pessoas de 10 anos ou mais de idade — Pnad		
	1999	2009
Brasil	12,3	8,9
Bahia	22,2	15,1
Taxa de Mortalidade Infantil por mil nascidos vivos — Datasus		
	1994	2009
Brasil	33,9	14,8
Bahia	49,8	18,6
INDICADOR	BAHIA	BRASIL
Taxa de Pobreza (% relativo ao conjunto da população)		
1990	67,6	42,0
2002	58,3	34,3
2007	42,1	22,7

## Taxa de Extrema Pobreza (% relativo ao conjunto da população)

1990	39,2	20,0
2002	29,0	13,9
2007	15,1	8,0
Parcela da Renda Apropriada pelos 20% mais pobres		
1990	2,6	2,1
2001	2,7	2,3
2009	3,1	3,0
Coeficiente de Gini para a distribuição domiciliar da renda		
1990	0,647	
2004	0,556	
2009	0,557	
Número de Pobres		
2003	6,8 milhões	
2009	4,3 milhões	
Razão — Renda Média dos 20% mais ricos e Renda Média dos 20% mais Pobres		
1990	26,6	30,5
2009	19,5	18,7
Taxa de Alfabetização — 15 a 24 anos		
1990	82,2	91,4
2008	97,0	97,8

Fonte: Seplan 2009; SEI/Ipea 2011.

Creio que é possível afirmar que as mudanças registradas nas condições econômicas e sociais vivenciadas pela população pobre da Bahia foram determinadas pelas ações do Governo Federal: a estabilidade econômica e o controle da inflação a partir de 1995, a elevação real do salário mínimo, a ampliação do número de trabalhadores de carteira assinada, a expansão dos programas de transferência de renda, além da consolidação de programas diretamente relacionados às áreas de educação (financiados pelo Fundef) e saúde (como o Programa Saúde da Família [PSF], implantado em 1991). Os impactos da transferência de recursos proporcionada pelo Programa Bolsa Família, nas condições de consumo de seus beneficiários e na área comercial em torno de seus domicílios, podem ser avaliados pelo fato de que tal montante de repasses alcançou R\$ 2,3 bilhões em 2011. Tal cifra representa, aproximadamente, 27% da parcela da arrecadação do ICMS na Bahia absorvida pelo Tesouro estadual naquele ano.

É interessante observar o amplo conjunto das ações promovidas pelo Governo da Bahia relativas aos Objetivos do Milênio, em parceria com a União e os municípios (algumas das quais já existentes antes da assinatura desse compromisso), das quais se destacam:



Objetivos / Área	Ações de Governo
Erradicação da Pobreza	Parceria com a União e municípios na gestão dos programas Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada (BPC). Distribuição de alimentos: Prato do Povo e Programa Leite Fome Zero (inclusive leite caprino pasteurizado). Programas de Aquisição de Alimentos (PAA), de Garantia de Safra e Credibahia. Efeitos sobre a geração de emprego e renda dos programas de expansão de melhoria da infraestrutura social: Água Para Todos, Saneamento Básico, habitação, recuperação e ampliação da malha rodoviária.
Educação	Programas: Universalização do Ensino Médio; Apoio à Educação Municipal; Ensino Médio no Campo; Assistência Nutricional; Educação em Tempo Integral e de Expansão do Ensino Profissionalizante.
Saúde	Programas: cobertura vacinal de crianças menores de um ano; prevenção no período do pré-natal; redução de carências alimentares; Incentivo ao Aleitamento Materno e Triagem Neonatal; Humanização do Pré-Natal; Assistência Integral à Saúde da Mulher; Saúde na Escola (PSE); HIV/DST; Fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS) e ampliação da infraestrutura física de atendimento.

Infelizmente, os programas públicos federais e estaduais não têm conseguido alterar o quadro da concentração de renda que caracteriza a sociedade baiana.

#### Bahia — Estimativa da distribuição de renda e consumo das famílias, 2010

Perfil	N.º de famílias	Domicílios urbanos (%)	Massa salarial (%)	Consumo (%)
Classe A	55 mil	1,5	20,5	11,6
Classe B	441 mil	14,4	39,5	32,7
Classe C	1.500 mil	50,6	35,0	43,5
Classe D	1.000	33,5	5,0	12,4

Fonte: Ibope Inteligência. Jornal *A Tarde*, 27-8-2012, p. B4.

#### Uso dos recursos do Funcep

Em primeiro lugar, cabe observar o significativo aumento dos recursos do Funcep, que evolui de um patamar de, aproximadamente, R\$ 120 milhões em 2002 para cerca de R\$ 440 milhões em 2011.

## Funccep — Recursos orçados e pagos, 2002-2011 (em R\$ milhões)

Anos	Recursos orçados (A)	Recursos pagos (B)	Parcela realizada (C) = (B/A)
2002	119,7	52,3	43,7
2003	140,8	83,4	59,2
2004	279,1	150,6	54,0
2005	380,4	297,1	78,1
2006	304,3	262,9	86,4
2007	364,3	222,2	61,0
2008	342,3	273,2	79,8
2009	352,5	255,2	72,4
2010	416,5	363,2	87,2
2011	441,5	399,0	90,4

Fonte: Seplan/SPO.

Tal crescimento foi acompanhado tanto pelo número de Secretarias executoras (de cinco para treze) como pela da ampliação considerável da sua capacidade de utilização dos recursos do Funccep, visto que a relação entre os pagamentos realizados e as quantias orçadas evolui de 44% em 2002 para 90% em 2011.

## Funccep — Recursos pagos e número de Secretarias Executivas

Anos	Secretarias	R\$ milhões
2002	5	52,3
2006	13	262,9
2011	13	399,0

Fonte: Seplan/SPO.

O segundo elemento que se destaca é o grande número de ações financiadas com recursos do Funccep. Assim, é interessante observar em quais áreas de intervenção tais recursos foram alocados ao longo dos últimos dez anos. Em seu trabalho que analisa os recursos aplicados pelo Funccep em ações de assistência e inclusão social, Oliveira (2006) adota a própria ordenação das intervenções utilizadas pela Secomp<sup>14</sup> no período 2004/2006.

<sup>14</sup> *Assistência e Inclusão Social*: Segurança Alimentar, Inclusão Social, Cidadania, Desenvolvimento Comunitário, Inclusão Digital. *Inclusão Sócioeconômica*: Projetos Produtivos, Qualificação do Trabalhador, Inserção no Mercado de Trabalho e Crédito. *Terra e Água*: Oferta Hídrica e Irrigação, Rreestruturação e Crédito Agrário. *Habitação*: Produção de Habitação e Melhorias Habitacionais e Urbanas; e *Outras*: Artesanato, Energia Elétrica e Base de Informações.

Funccep — Alocação dos recursos orçados, 2004-2006 (em %)

Área de atuação	2004	2005	2006
Assistência e Inclusão Social	27,6	27,2	35,6
Inclusão Socioeconômica	37,2	28,7	26,5
Habitação	24,9	20,7	25,1
Terra e Água	9,5	8,8	9,4
Outras	0,8	14,6	3,4
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: Seplan, apud Oliveira, 2006, p. 271.

A partir de 2007, a Diretoria Executiva do Funccep, agora integrante da Casa Civil por força da citada Lei 10.549/2006, passou a organizar a alocação dos seus recursos de acordo a quatro Eixos de Intervenção.<sup>15</sup>

Funccep — Recursos orçados, 2007-2011 (em R\$ milhões)

Eixos de Intervenção	2007	2008	2009	2010	2011
Infraestrutura	119,9	110,7	142,4	132,2	162,3
Geração de Renda	119,7	112,6	90,3	115,6	134,2
Formativas	42,4	44,8	53,0	63,8	22,5
Compensatórias/Inclusivas	82,3	73,8	66,5	104,6	122,3
Total	364,3	342,1	352,2	416,2	441,3

Fonte: Casa Civil, Funccep.

Funccep — Alocação dos Recursos Orçados, 2007-2011 (em %)

Eixos de Intervenção	2007	2008	2009	2010	2011
Infraestrutura	33	32	40	32	36
Geração de Renda	33	33	26	34	30
Formativas	12	13	15	15	6
Compensatórias/Inclusivas	22	22	19	19	28
Total	100	100	100	100	100

Fonte: Casa Civil, Funccep.

Apesar das diferenças na metodologia de agrupamento das intervenções, é possível considerar que, de maneira geral, ao longo do período 2004-2011, os recursos do Funccep foram alocados em três grandes áreas, cada uma com aproximadamente um terço dos recursos: obras, geração de renda e assistência e inclusão social.

<sup>15</sup> *Infraestrutura*: Habitação; Luz para Todos; Água para Todos. *Geração de Renda*: Agricultura Familiar e Pesca Artesanal; Economia Solidária. *Formativas*: Alfabetização; Aumento de Escolaridade e Qualificação Profissional; Trilha/Programa Jovens Baianos; e *Compensatórias/Inclusivas*: Assistência Social e Segurança Alimentar.

#### 4 Notas conclusivas: contribuições para refletir e agir

Nesta última seção, buscaremos seguir duas recomendações do professor Reginaldo Santos: a de que os especialistas e os integrantes da academia devem assumir as “tarefas de encaminhar, aconselhar e dirigir” e a responsabilidade de “pensar e agir a um só tempo”.

Cabe observar que, desde a sua origem, os recursos do Funcep sempre foram alocados em inúmeras ações cujos agrupamentos nunca se referiram explicitamente às estruturas dos Planos Plurianuais (PPA) dos períodos 2004/2007 e 2008/2011. Assim, torna-se muito difícil o acompanhamento das intervenções custeadas pelo Funcep tendo por referência as diretrizes, estratégias e programas aprovados pelo Legislativo estadual em cada período de quatro anos. Seria necessário um árduo trabalho para organizar e compatibilizar as informações para permitir analisar se as intervenções realizadas propiciaram o alcance das metas traçadas nos Planos.

A aplicação dos recursos do Funcep, em ações numerosas e dispersas, reflete a facilidade das Secretarias em acessar uma fonte orçamentária (28) que não sofre contingenciamentos e é utilizada a partir de uma concepção ampla e irrestrita do que constitui o “combate à pobreza”, não permitindo, assim, a percepção das ações consideradas prioritárias. Em nenhum momento questionamos a importância social de tais intervenções públicas; o que queremos ressaltar é que boa parte delas não terão a capacidade de alterar os fundamentos do processo da “produção social da pobreza”.<sup>16</sup> Além disso, há depoimentos técnicos de que acessar os recursos da citada fonte 28 é mais fácil e rápido do que atender aos vários procedimentos inerentes à internalização de recursos e à prestação de contas dos valores utilizados.

Outra questão importante refere-se ao fato de que como as ações da máquina pública são dispersas, o Governo mantém-se refém às queixas recorrentes pelo não atendimento de demandas de grupos sociais e regiões que se consideram sempre “abandonados”. Em outras palavras, por mais que seja feito, os questionamentos aumentam devido ao crescente reconhecimento das disparidades existentes; à saudável e crescente participação social e da cada vez maior organização dos movimentos representativos.

Assim sendo, é possível que o Governo seja seu próprio algoz ao adotar discursos e implementar ações visando ao fortalecimento da cidadania e,

---

<sup>16</sup> Cf. Fernando Pedrão (2003, p. 236).

ao mesmo tempo, preservar seu *padrão de administração*, disperso e com vários guetos que determinam tanto a concepção como a operação de feudos orçamentários. Por um lado, o Governo cria órgãos, estabelece instrumentos, estimula o diálogo e a participação social e, de outro lado, não consegue demonstrar à sociedade baiana os resultados efetivos de suas ações.<sup>17</sup>

Percebe-se, claramente, que a comunicação social do Governo ressalta o conjunto de suas intervenções físicas. De acordo com Santos, isso decorre da “cultura da visibilidade e do nosso furor pelo novo, em que o governo só é avaliado de forma positiva se suas ações estiverem expostas aos olhos do grande público”. A realidade demonstra a grande importância, para os beneficiários diretos, da prestação de serviços sociais com presteza e qualidade. Infelizmente, no entanto, observa-se que “mesmo que o velho [equipamento] não esteja funcionando a sua plena capacidade, é conveniente que se amplie a capacidade de oferta pela instalação de uma nova unidade de produção” (Santos, 2010, p. 19).

Como a cidadania não se amplia e fortalece apenas através de obras, fica sempre o gosto amargo dos comentários críticos de que, no papel, discursos e planos, sobram boas intenções, porém falta execução. A lenta evolução dos indicadores sociais, apesar do crescimento significativo dos recursos do Funccep e a relevância do aporte dos recursos federais (através, principalmente, do Benefício de Prestação Continuada e do Bolsa Família), acaba por corroborar esse quadro.

São conhecidas as (repetidas) críticas aos Planos Plurianuais (PPA) e ao Orçamento público como instrumentos orientadores e organizadores das ações públicas: “peça ficcional” burocrática da quais apenas “especialistas” (que constituem uma fechada casta do funcionalismo) tem domínio; instrumento cujo objetivo, metodologia e alcance não são conhecidos/reconhecidos tanto por parlamentares como pelos gestores públicos.

Observa-se, também, ao longo de décadas, independentemente das alianças políticas responsáveis pelos governos estaduais, a enorme dificuldade das instâncias administrativas de realizarem um acompanhamento e análise de suas próprias intervenções, a partir do delineamento de metas objetivas e qualitativas. Os relatórios produzidos não permitem ao público

---

<sup>17</sup> Esta parece ser a realidade, pois, no conjunto de recursos do Funccep que foram efetivamente executados, destaca-se o fato de que a Secretaria de Promoção da Igualdade Racial (Sepromi), criada pela Lei n.º 10.549/2006, em quatro anos, realizou pagamentos de apenas R\$ 647 mil.

externo (que constitui a razão de existência do Poder Executivo e que o financia) compreender o que foi feito e quanto falta avançar para solucionar/mitigar carências. Infelizmente, as peças elaboradas pelas áreas de acompanhamento, avaliação e controle<sup>18</sup> são pouco consultadas pelo público em geral e, raramente, se tornam fonte, inclusive, na própria tecnocracia estadual, de estudos críticos relativos à operacionalização da máquina pública. Novas ações são, continuamente, criadas, com títulos sugestivos, porém representando sempre sobreposição ou concorrência às já existentes e, em muitos casos, objetivando o atendimento ao mesmo público. Tem-se, então, uma abordagem dispersa na questão da pobreza e em importantes áreas como geração de renda e juventude, entre outras.

Essa questão problemática não é restrita aos estados e municípios. É interessante registrar a preocupação de técnicos do Ministério do Planejamento sobre as rotinas existentes do acompanhamento do PPA federal 2008/2011, através de um “modelo padronizado para todo o Governo Federal”, que não permitem o conhecimento efetivo do que a máquina governamental executa. O próprio Tribunal de Contas da União (TCU) registrou, em 2009, problemas “que já vêm se arrastando a algum tempo”, tais como “[. . .] o excesso de formalismo, a falta de rigor na coleta dos dados e apuração dos índices e a inutilidade de tais índices e afetar a política subsequente [. . .]” (Melo et alii, 2012, pp. 7 e 8).

Observa-se que, tanto na área federal como na estadual, o sistema calcado na ótica orçamentária, que privilegia registros da execução física e financeira e resulta em um acúmulo de informações pouco confiáveis, pouco úteis e estéreis tem sido mantido, mesmo após a criação de outros processos de acompanhamento, além do formal/burocrático dos respectivos PPA. Na União, o Sistema de Monitoramento de Metas Presidenciais foi instituído, em 2004 e, posteriormente, foram criados os procedimentos de acompanhamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) “que selecionava projetos prioritários e assegurava os recursos financeiros necessários à sua implementação”. O PAC ficou sob a responsabilidade direta da Casa Civil, que, de maneira original, articulava atores que “detinham poder político e administrativo para tomar decisões que permitissem a execução oportuna das políticas” (Melo, op. cit., p. 9). Aqui, na Bahia, ocorreu um processo semelhante, visto que a Casa Civil instituiu o denominado

---

<sup>18</sup> No Poder Executivo, as Secretarias de Planejamento e Casa Civil e no Tribunal de Contas do Estado (TCE).

“Balancinho” relativo ao acompanhamento das ações do Governo e criou as “salas de monitoramento” para os programas considerados prioritários (a exemplo do Água para Todos e o Vida Melhor) visando à melhor observação e à articulação e, também, à obtenção dos subsídios necessários para as providências institucionais cabíveis.

Outros profissionais do mesmo Ministério do Planejamento, ao analisar as mudanças recentes nos processos de elaboração dos PPA da União (adotadas também pela Secretaria do Planejamento da Bahia para o PPA 2012-2015), destacam o fato de que os instrumentos e as ações de governo não são neutros. Assim, as razões dessas mudanças estão fundamentadas em duas questões que se integram: a de ordem política e os procedimentos operacionais. A primeira decorre de uma importante mudança relativa ao papel do Estado na sociedade brasileira: de um perfil articulador/gerencial — nos moldes de uma perspectiva neoliberal — para o protagonismo de provedor e indutor do desenvolvimento. Tal perfil tornou explícito a não adequação dos usuais sistemas de acompanhamento e monitoramento principalmente para aquelas ações que caracterizavam a “nova cara” do governo: o Programa Bolsa Família (BF), o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE). Assim foi necessária a implantação de novos processos, tanto para o Executivo Federal como para o TCU, o que contribuiu, ainda mais, para o enfraquecimento / adequação / representatividade / desmoralização dos procedimentos que adotavam por base as “ações orçamentárias” e suas respectivas metas físicas e financeiras e indicadores (Navarro et alii, 2012, pp. 25-30).

Segundo esses autores, o atual desenho do PPA da União 2012-2015 pretende que suas ações tenham por referência as políticas públicas federais atuais, em oposição ao modelo anterior, onde os programas eram formulados a partir da classificação orçamentária das despesas (Navarro, op. cit., p. 31).

Finalmente, cabe destacar que a administração estadual não “sabe” o que cada instância federal e municipal, efetivamente, realiza, no território baiano, o que, certamente, obstaculiza o potencial das relações institucionais e políticas entre os níveis de governo, ao tempo que reduz a abrangência e a efetividade das ações concretas para o atendimento efetivo de nossas questões sociais. Por mais que ocorram discursos e decretos que proponham e determinem ações transversais e integradas, na prática, o *padrão de administração* é caracterizado por intervenções isoladas e desarticuladas.

Para Oliveira, “as fragilidades na prática do planejamento afetam, em maior ou menor grau, a todo o setor público, em todas as suas esferas”. No campo social, o planejamento, além de frágil, caracteriza-se pela setorialização e fragmentação. Esse técnico comentou que, em 2006, a consultoria externa contratada pelo Governo, ao examinar a programação de diversas Secretarias, constatou:

1) Fragmentação das ações, com excesso de componentes; 2) os objetivos dos programas nem sempre claros ou excessivamente ambiciosos; 3) falta de integração entre as ações; 4) dificuldades de articulação entre os atores, e 5) fragilidade nos procedimentos e instrumentos de avaliação (Oliveira, 2006, p.290).

Em 2009, a empresa de consultoria contratada pela Secretaria de Meio Ambiente para a análise da gestão ambiental do Governo, identificou trezentas e noventa e três ações constantes do Plano Plurianual PPA 2008-2011. Dessas, 113 estavam relacionadas à Diretriz Estratégica 12 — “Preservar e Recuperar o Meio Ambiente e sua Sustentabilidade” e outras 280 ações constavam nas outras 14 Diretrizes.<sup>19</sup>

Assim, para a melhor adequação das ações da máquina administrativas às prioridades do Governo e para o alcance da transparência necessária, cabe o estabelecimento de uma rotina de trabalho — em período prévio à elaboração da Lei Orçamentária Anual — que permita a identificação e análise das ações existentes, bem como a percepção daquelas que estão sendo abordadas, de maneira dispersa, pelos órgãos estaduais executores. Os recorrentes comentários relativos à carência de recursos devem ser considerados como elementos de estímulo a tal tarefa, apesar de que, em várias situações, gestores experientes e especialistas concordam que *dinheiro não é problema*.

Assim, é importante definir/conceituar melhor as estratégias de intervenção visando a identificar e a hierarquizar as ações que se relacionam, diretamente, com as questões estruturais determinantes da pobreza ou que sejam decorrentes da vulnerabilidade social. Tal conjunto será, portanto, prioritário e credenciado à obtenção de recursos do Funcep. As demais,

---

<sup>19</sup> “Passivos ambientais e ações de gestão ambiental”. Stagliorio Engenharia; Relatório 192/2009, p. 04/20.



por sua relevância social e política, seriam, preferencialmente, atendidas pelo Tesouro e também apoiadas pelas demais fontes. Tal questão é simples: se todas as ações são importantes, não há prioridade; sem foco, não há como se realizar o acompanhamento e a análise do resultado efetivo das intervenções.

A prática demonstrou que, em dez anos, as mudanças institucionais e operacionais ocorridas sugerem um possível enfraquecimento da relação direta, determinada por Lei, que deveria haver entre os recursos e as ações de combate à pobreza. A partir de 2005, a alocação dos recursos do Funcep se tornou mais flexível, pois passaram a ser orçados diretamente pelas Secretarias executoras. Posteriormente, a partir de 2007, em decorrência da Lei 10.549/2006, houve o deslocamento do Conselho de Políticas de Inclusão Social e da Diretoria Executiva do Funcep da Secomp (atual Secretaria de Desenvolvimento Social e Combate à Pobreza [Sedes]), entidades executoras setoriais, para a Casa Civil, Secretaria de perfil sistêmico.<sup>20</sup> Assim, se por um lado foram alcançados níveis mais elevados de execução, não são expressos com clareza os efetivos resultados da aplicação desses recursos, seja pelo perfil do conjunto das ações financiadas (em grande número, dispersas e sem graus definidos de prioridade), seja por falhas no processo de acompanhamento e avaliação.

Além das questões referentes aos critérios da alocação dos recursos e dos procedimentos de acompanhamento e avaliação das ações financiadas pelo Funcep, é relevante observar sua representatividade no conjunto dos gastos públicos estaduais.

Em 2011, foram bastante expressivas as despesas relativas à Política Social (Saúde, Educação, Assistência e Previdência Social, Cultura, Direitos da Cidadania, Trabalho, Desporto e Lazer): R\$ 12,5 bilhões, bem como os desembolsos referentes à Infraestrutura (Urbanismo, Habitação, Saneamento, Comunicações, Energia e Transporte), que totalizaram R\$ 1,7 bilhão. Tal volume de recursos foi aplicado buscando beneficiar toda a

---

<sup>20</sup> De acordo com seu *site*, a Casa Civil tem como finalidade assistir o governador do estado no desempenho de suas atribuições constitucionais, políticas e administrativas, desempenhando, dentre outras, as seguintes competências: análise da política governamental; monitoramento e avaliação dos resultados das ações prioritárias do Governo. Há, também, a responsabilidade de viabilizar recursos a serem aplicados em ações suplementares de nutrição, habitação, educação, saúde, reforço de renda familiar e outros programas de relevante interesse social, voltados para melhoria da qualidade de vida, através do Fundo Estadual de Combate e Erradicação da Pobreza (Funcep).

população baiana. Ocorreram, também, outros gastos expressivos do governo, tais como: Juros e Encargos da Dívida, R\$ 503,5 milhões; Locação de Mão de Obra, R\$ 486,5 milhões; Comunicação e Publicidade Legal, R\$ 108 milhões (Bahia Sefaz, 2011, pp. 60-2). Para o conjunto das ações dirigidas aos segmentos mais pobres foi aplicado o montante de R\$ 399 milhões do Funcep.

Creio ser pertinente e oportuno que o governo da Bahia estabeleça, de forma clara, a concepção e os procedimentos de execução de sua Política Social, bem como as condições de acesso aos recursos do Funcep.

Assim, tendo em vista o lento processo de melhoria dos índices sociais da Bahia, o conjunto das carências da população que precisa ser atendido e a magnitude dos recursos aplicados pelo governo, torna-se relevante avaliar a efetividade da política social que está sendo executada. Considero que tal análise seja uma tarefa necessária, a ser estabelecida e executada com urgência, em nome dos interesses das mais de 1,7 milhões de famílias baianas cadastradas no Programa Bolsa Família em julho de 2012 (MDS, 2012). É também crucial para o próprio Estado que, de acordo com o governador, assume “a responsabilidade de ser força motriz na consolidação de políticas sociais e no bom desempenho quanto ao alcance dos Objetivos do Milênio” (SEI/Ipea, 2011, p. 9).

### Referências

- AGUIAR, Manoel Pinto de. Notas sobre o enigma baiano. *Planejamento*, vol. 1, n.º 1, set.-out. 1973. Salvador: Fundação de Pesquisas CPE, p. 134.
- BAHIA. SECOM. Informe. *Wagner lança o Programa Vida Melhor*. Salvador, 5-8-2011.
- BAHIA. SEFAZ. *Balanço geral do estado 2011*.
- BAHIA. SEPLAN. *Trinta e cinco anos de Planejamento na Bahia*. Salvador, 2006.
- . *Resgatando o planejamento estratégico da Bahia: 2008-2028 – um futuro para todos nós*. Salvador, 2008.
- . *Monitoramento das metas do milênio*. Salvador, 2009
- BAPTISTA, José Murilo P. A questão do combate à pobreza e às desigualdades sociais. In: *Encontros Secomp: Alternativas para combater a pobreza e as desigualdades sociais*. Salvador: Secomp, 2003, mimeo, pp. 16-8, 25-6.

- BATISTA Jr., Paulo Nogueira. Círculo de giz da “globalização”. *Novos Estudos*, n.º 49, São Paulo: Cebrap, 1997.
- . Mitos da “globalização”. *Estudos Avançados*; vol. 12, n.º 32, São Paulo, jan.-abr. 1998.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Brasília. *Relatórios de informações sociais*. consulta em 23-8-2012.
- CARVALHO, José Murilo. *Cidadania no Brasil – O longo caminho*. 5.ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004, pp. 9, 10.
- CEPÊDA, Vera A. Celso Furtado e a interpretação do subdesenvolvimento. In: LIMA, M. C. & DAVID, M. D. (orgs.). *Atualidade do pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Francis, 2008.
- CHIAVON, Eva M. C. D. Inclusão produtiva: oportunidade para a emancipação. *Jornal A Tarde*, 5-10-2011.
- CHOMSKY, Noam. *Notas sobre o anarquismo*. São Paulo: Hedra, 2011.
- FIORI, José Luís. A propósito de uma “construção interrompida”. In: LIMA, M. C. & DAVID, M. D. (orgs.). *Atualidade do pensamento de Celso Furtado*. São Paulo: Francis, 2008.
- FURTADO, Celso. *Brasil: a construção interrompida*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- . *O mito do desenvolvimento econômico*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974; 2.ª ed. *Jornal Folha de S.Paulo*, 21-6-2011; 31-7-2011.
- MARX, K. & ENGELS, F. *Manifesto do Partido Comunista*. 2.ª ed. São Paulo. Martin Claret, 2009.
- MARIANI, Clemente. Análise do problema econômico baiano – Planejamento. *Revista da Fundação de Pesquisas CPE*, Salvador, vol. 1, n.º 1, 1977.
- MELO, Elton Bernardo Bandeira de; MARTINS NETO, Rafael & SOUZA E SILVA, Marcos. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, Brasília, vol. 2, n.º 1, 2012.
- NAVARRO, Cádio; SANTOS, Eugênio & FRANKE, Fernando. A estrutura do PPA 2012-2015. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento (RBPO)*, Brasília, vol. 2, n.º 1, 2012.
- PEDRÃO, Fernando. Superar a pobreza ou reverter o empobrecimento? Uma revisão das raízes da pobreza na Bahia. In: *Pobreza e desigualdades sociais*. Salvador: SEI, 2003. Série Estudos e Pesquisas, 63, pp. 236-8; 243, 245 e 246.

- POLANYI, Karl. *A grande transformação*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.
- PORTO, Edgar Porto. A riqueza e a pobreza na Bahia. In: *Bahia – século XXI*. Salvador: Seplan, 2002.
- RIST, Gilbert. *El desarrollo, historia de una creencia occidental*. Madri: Los Libros de La Catarata, 2002.
- SANTOS, Boaventura Sousa. *Produzir para viver: os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- . *A gramática do tempo – para uma nova cultura política*. São Paulo: Cortez, 2010.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização*. 9.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Record, 2002.
- SANTOS, R. S.; BARRETO, E. F.; RIBEIRO, E. M., PITIÁ BARRETO, M. G. O Expediente – a dimensão esquecida da Administração Política. *Organizações & Sociedade*, 2007.
- SANTOS, R. S. & RIBEIRO, E. M. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, out.-dez. 1993.
- . As discussões originárias. In: *A Administração Política como campo do conhecimento*. 2.<sup>a</sup> ed: Salvador-São Paulo: FEAUFBA-Hucitec/Mandacaru, 2009.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *A Administração Política como campo do Conhecimento*. 2.<sup>a</sup> ed: Salvador-São Paulo: FEAUFBA-Hucitec/Mandacaru, 2009, p. 37.
- . Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil. Garanhuns-PE, 2010, pp. 23-8.
- SEI/IPEA. *Relatório de Acompanhamento dos Objetivos do Milênio*. Salvador, 2011.
- STIGLITZ, J. E. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.
- TEIXEIRA, F. & GUERRA, O. 50 anos de industrialização baiana: do enigma a uma dinâmica exógena e espasmódica. In: *Bahia Análise e Dados*, vol. 10, n.º 1, Salvador: SEI, pp. 87-98, jul. 2000.
- TEIXEIRA, F.; GUERRA, O. & ARAÚJO, S. Limites para uma dinâmica endógena na economia baiana. *Bahia Análise e Dados*, vol. 21, n.º 2, abr.-jun. 2011.

### **Resumo**

Este texto comenta as características da questão social da Bahia e, sob a ótica da Administração Política, aborda alguns dos traços marcantes da intervenção pública estadual na determinação dos rumos da economia e sociedade baianas.

Considerando o período de 2001 a 2011, procurou-se observar, no contexto da agenda social do governo baiano, a alocação dos recursos do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funccep) em ações para a compensação das necessidades da população pobre, a ampliação das oportunidades de geração de renda e visando à maior e melhor oferta pública de infraestrutura e serviços sociais.

É utilizado um quadro referencial com elementos conceituais relacionados aos temas: Estado, Planejamento, Globalização e Desenvolvimento que são apresentadas sugestões a respeito de procedimentos da administração estadual no campo social.

Palavras-chave: Planejamento Estadual. Políticas Públicas. Panorama Social da Bahia. Procedimentos Administrativos e Ações Sociais do Governo da Bahia. Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funccep).

### **Abstract**

This text comments the characteristics of Bahia's social issue and, from the perspective of Administration Policy, discusses some of the hallmarks of public intervention in the determination of state direction of Bahia's economy and society.

Considering the period from 2001 to 2011, sought to observe, in the context of the Bahia's government's social agenda, the allocation of resources from the State Fund to Combat Poverty — Funccep, Fundo Estadual de Combate à Pobreza — in actions for compensation of the needs of the poor, the expansion of opportunities to generate income and seeking the highest and best offer public infrastructure and social services.

A frame of reference is used with conceptual elements related to State, Planning, Development and Globalization and suggestions are presented about procedures of state government in the social field.

Key words: State Planning. Public Policy. Bahia's Social Panorama. Administrative and Social Actions of the Government of Bahia. State Fund to Combat Poverty (Funccep).



# **OS CONFLITOS NAS ORGANIZAÇÕES: A SUPERFICIALIDADE DOS TRATAMENTOS A PARTIR DE METÁFORAS, DEUSES E NARRATIVAS**

*FRANCISCO CORREIA DE OLIVEIRA\**

*RUTH GONÇALVES DUARTE\*\**

*CRISTIANE COELHO RAMALHO BARRETO\*\*\**

## **Introdução**

A diversidade dos conflitos na organização é o tema central deste artigo, que, teoricamente, já foi objeto de estudiosos sob o epíteto de metáforas (Morgan), Deuses (Handy), escolas de Mintzberg e Orixás (Vergara). Diante disso, parte-se do pressuposto de que o conhecimento dessas metáforas, deuses e orixás é um caminho eficaz para o estudo dos conflitos nas organizações. Essa dificuldade do estudo dos problemas relativos aos conflitos já foi reconhecida, inclusive, por autores como Simon (1963; 1965), com sua teoria sobre a cooperação antagônica.

Este artigo objetiva desvendar a diversidade de tipos de conflitos que compõem as organizações, como o conflito destruidor, o corrosivo, que existe no ambiente organizacional. Por isso, compreender o ambiente organizacional, com foco nas metáforas e pensamentos adversos da administração, ajuda na investigação das articulações e na resolução dos conflitos e das dificuldades comportamentais dos indivíduos. O argumento baseia-se em revelar universos simbólicos construídos pelos atores organizacionais, com diferentes maneiras de comportamentos, em que se configura como um caminho para o entendimento do porquê de conflitos avessos nas empresas.

---

\* Professor doutor, titular da Universidade de Fortaleza. Rua Washington Soares, 1351, bloco P/10. Edson Queiroz, Fortaleza, CE. Cep 60805-911.

\*\* Mestranda em Administração de Empresas pela Universidade de Fortaleza. Rua Assunção, 1461, ap. 1301. José Bonifácio, Fortaleza, CE. Cep 60050-01.

\*\*\* Mestranda em Administração de Empresas da Universidade de Fortaleza. Rua Paula Ney, 827, ap. 50. Aldeota, Fortaleza, CE. Cep 60140-200.

Ao optar pelo estudo das metáforas e pensamentos divergentes de Taylor e Follet, vinculados ao comportamento dos líderes para a compreensão e resolução dos conflitos, espera-se corroborar com a busca por entendimento sobre a causa de existência de conflitos destruidores e corrosivos nas empresas. Com base nas metáforas de Morgan (1996), de Handy (1994), de Vergara (2000), de Mintzberg (1995), de Reed (2007) e os pensamentos divergentes de Taylor (1903) e de Follet (1924), busca-se responder à problemática apresentada, com o pressuposto de que a existência de uma diversidade de tipos de pessoas, inseridas em diversos tipos de cultura organizacional, faz com que essa mistura resulte em ambientes organizacionais favoráveis ao surgimento do conflito originário das dificuldades comportamentais. Metodologicamente, este estudo é classificado como qualitativo quanto à abordagem e tem como fundamento a revisão de literatura. Entende-se por pesquisa qualitativa, no contexto desta investigação, como aquela que visa a compreender a subjetividade dos indivíduos que, sem propor generalizações, procura gerar conhecimento, respeitando as singularidades dos sujeitos (Rey, 2005 apud Souza; Calbino, 2010). A estrutura do trabalho está, assim, baseada nos principais teóricos que dão corpo a este estudo. A próxima seção está dividida em quatro partes que exploram, exatamente, as ideias de Morgan (1996), Handy (1994), Mintzberg (1995), Vergara (2000) e, por último, os pensamentos adversos ou complementares da Administração científica de Taylor (1903) e pós-científica de Follet (1924).

Burrell e Morgan (1979) discutem outros paradigmas chamados de Sociologia Funcionalista, Sociologia Interpretativista, Humanismo e Estruturalismo Radical que explicam também diferentes facetas do problema, mas que também não endereçam suas críticas para o ponto nevrálgico das organizações modernas. Como fazer para que o mundo atual volte a considerar que o homem precede a organização e não vice-versa. Assim, Charbonneau (1983) é quem melhor explicita este ponto ao reforçar o sentido antropológico do conceito organizacional. O homem adota organizações para executar tarefas que não poderia fazer sozinho. Isso vem desde os tempos da caça e da pesca. Como abater uma fera muito mais forte apenas com suas próprias forças? A solução foi organizar-se em grupos para conseguir ferramentas, estratégias e cooperação para atingir o alvo.

A caça exigia organização, escolha das ferramentas da caça (ferramentas e organização), liderança do bando, resolução dos conflitos para



ver quem iria na frente e quem ficaria na retaguarda, bem como um consenso para escolher os locais onde se poderia caçar. Obviamente que, conseguido o intento, o próximo passo é saber de quem seriam os frutos do trabalho. Os problemas aparecem mais explícitos quando um grupo diz que todo o fruto do trabalho pertence a ele, que deverá decidir o que fazer com a conquista. Uma teoria que não discute a repartição dos louros do trabalho, origem primeira dos conflitos organizacionais, peca, exatamente, por evitar o motivo primeiro das desavenças organizacionais.

Quem faz isso, com mestria, é Mounier (1984) corroborado por Charbonneau (1983), ao exemplificar que a empresa moderna não está desvinculada de sua origem antropológica, ou seja, dos motivos primeiros pelos quais os homens organizam-se. Os frutos do trabalho deveriam, assim, ser repartidos entre todos aqueles que contribuíram para a caça. Isso é feito de forma proporcional à participação das partes.

Por outro lado, há aqueles que se esmeraram em preparar as ferramentas, em aprimorá-las e, eventualmente, em adquiri-las e armazená-las. Há aqueles que se arriscaram e puseram todas as suas reservas no empreendimento e que para isso necessitam, também, ser remunerados. Claro que estes deveriam também ser devidamente aquinhoados na repartição final do produto. Em que proporção? É um problema que pode ser resolvido em grupo. Em certas organizações modernas, no entanto, nem essa discussão é permitida, de tal forma que aos caçadores só restam pegar seus instrumentos, receber ordens e ir para o campo.

Diante dessa perspectiva é que muitas metáforas, narrativas, deuses ou orixás das teorias organizacionais não estão diretamente relacionadas com este ponto que dá origem a muitos conflitos: a exclusão dos caçadores na discussão sobre a divisão do produto de seu trabalho. Quando Simon (1965) fala sobre a impossibilidade de cooperação plena, mas tão somente da cooperação antagonônica, estava refletindo, em outras termos, o conflito mais profundo que jaz nas organizações e que muitas narrativas modernas recusam-se a enfrentá-lo.

### **Conflitos e metáforas nos estudos organizacionais**

A ideia básica, nesta seção, subdividida em cinco tópicos, é analisar como os trabalhos seminais de autores como Morgan, Handy, Mintzberg e Vergara são instrumentos para entender os conflitos na organização que já se encontravam latentes nas obras controversas da Administração Científica

de Taylor e pós-científica de Follett. A palavra *metáfora*, aqui, é utilizada em sentido mais amplo, compreendendo, também, as designações similares, como *Orixás*, termo empregado por Vergara. O argumento básico é que, mesmo diante da excelência dessas contribuições, o problema básico do conflito não se resolve com esse tratamento, porque eles não se prestam a esclarecer a origem primeira deles que é exatamente a questão da divisão dos louros do trabalho. Os louros não se restringem, exclusivamente, à posição marxista da remuneração, mas na questão mais profunda da distribuição de todo o produto do trabalho.

### Imagens da Organização de Morgan

Morgan (1996) apresenta as organizações pela visão de oito imagens: 1) máquina; 2) organismo; 3) cérebro; 4) cultura; 5) sistema político; 6) prisão psíquica; 7) fluxo e transformação; 8) instrumento de dominação.

Na primeira imagem de Morgan (1996), a organização vista como máquina pensa de forma mecanicista, tanto em situações de fábrica como nas de escritório, gerando organizações burocratizadas, com tendência a esperar que as pessoas operem como máquinas: de maneira rotineira, eficiente, confiável e previsível. O enfoque mecanicista da organização funciona bem sob condições nas quais as máquinas operam bem, ou seja: a) quando existe uma tarefa contínua a ser desempenhada; b) quando o ambiente é suficientemente estável para assegurar que os produtos oferecidos sejam os apropriados; c) quando se quer produzir sempre, exatamente, o mesmo produto; d) quando a precisão é a meta; e) quando as partes humanas da "máquina" são submissas e comportam-se como foi planejado.

A segunda imagem mostra a organização como organismo, cujo princípio da organização é um sistema "aberto" ao seu meio ambiente. Morgan (1996) aponta como a ideia de sistema aberto mostra o caminho para as teorias organizacionais e administrativas de libertação do pensamento burocrático. Essas descobertas são, comumente, rotuladas dentro da perspectiva conhecida como "teoria da contingência" e da prática do desenvolvimento organizacional.

Na terceira imagem, a organização vista como cérebro, Morgan (1996) usa o cérebro como uma metáfora para compreender as organizações. O intuito dessa metáfora é ajudar a melhorar a capacidade de inteligência organizacional. Por meio dessa metáfora, o autor levanta uma questão importante: a organização baseada em informações é, necessariamente,

caracterizada pela racionalidade restrita, encontrada nas burocracias? Ou ela transcende essa restrição? Para o autor, a resposta para esses questionamentos dependerá do tipo de habilidade de aprendizagem construída dentro das organizações.

A quarta imagem vê a organização como cultura, pois considera que os relacionamentos diários em uma organização surgem de novas descobertas sobre o funcionamento do grupo e da liderança. Descobre-se que a formação de um grupo ou o processo de se tornar um líder depende da habilidade de criar um senso compartilhado de realidade. Descobre-se que grupos coesos são aqueles que crescem em torno de entendimentos comuns, ao passo que grupos fragmentados tendem a ser os que se caracterizam por realidades múltiplas.

Assim, organização vista como cultura chama a atenção para o elemento humano de maneira mais enfática, já que a metáfora da cultura segue na direção de criar atividade organizada pela influência do linguajar, normas, valores, crenças e outras práticas sociais, bem diferentes das metáforas mecanicistas e orgânicas, em que a principal ênfase tende a ser colocada sobre o processo de planejamento — o planejamento de partes da organização ou o planejamento dos processos adaptativos.

Na quinta imagem, a organização vista como sistema político, Morgan (1996) analisa, sistematicamente, a política organizacional, focalizando as relações entre interesses, conflitos e poderes. Com relação aos interesses, o autor imagina três domínios interligados e relativos ao cargo, carreira e vida pessoal de alguém na organização. Assim, a relação com o trabalho é inerentemente política, por causa das tensões que existem entre os diferentes interesses que se quer perseguir, pois, quando os interesses colidem, aparecem os conflitos e estes são resolvidos por meio do poder. Em suma, o poder influencia quem consegue o quê, quando e como.

Morgan (1996), ao descrever a sexta imagem, utiliza-se de uma prisão psíquica para explorar algumas das formas pelas quais a organização e seus membros caem em armadilhas oriundas de construções da realidade que, no máximo, representam uma simplificação imperfeita do mundo.

A metáfora da prisão psíquica traz à tona o modo pelo qual a organização e seus membros tornam-se alvos de armadilhas geradas pelo inconsciente, fazendo prevalecer o entendimento de que os seres humanos vivem suas vidas como prisioneiros das suas próprias histórias pessoais. Como forma de explorar essa ideia, o autor entende a organização em seis

desenhos: 1) organização e sexualidade reprimida; 2) organização e família patriarcal; 3) organização, morte e imortalidade; 4) organização e ansiedade; 5) organização, bonecas e ursinhos de pelúcia; e 6) organização, sombra e arquétipo.

Na sétima metáfora, a organização vista como fluxo e transformação, Morgan (1996) relata que, enquanto na ciência e na vida quotidiana há a tendência de se considerar a mudança como um atributo da realidade, a teoria de Bohm (1980) encoraja uma compreensão no sentido de que o mundo é, em si mesmo, nada mais do que um momento dentro de um processo mais fundamental de mudança. E a metáfora ajuda-nos, então, a indagar a natureza e a origem da mudança, de modo que possamos entender sua lógica. Outro aspecto que chama atenção nessa metáfora é o fato de ela nos levar a refletir sobre as conjeturas mais fundamentais que influenciam a organização e a sociedade. Normalmente, essas conjeturas se acham enraizadas em camadas ideológicas, fazendo com que as pessoas passem a aceitá-las pelo significado aparente, sem a devida reflexão.

Na última imagem, Morgan (1996) apresenta a organização como instrumento de dominação, tendo como um dos inspiradores para esse estudo Max Weber (1999), um dos teóricos mais radicais no estudo das organizações. Para ele, a dominação ocorre de muitas maneiras, e o tipo que mais o interessou foi o de dominação ocorrido de forma mais sutil, ou seja: quando aquele que dita regras impõe sua vontade sobre os outros, sendo percebido como possuidor do direito de assim o proceder. Para melhor compreensão, o Quadro 1 indica os principais atributos das imagens propostas por Morgan (1996):

Quadro 1. Atributos marcantes das imagens organizacionais propostas por Morgan

Máquina	Tem especial apelo para indivíduos e grupos que desejam exercer controle cerrado sobre as pessoas e suas atividades.
Organismo	Enfoque contingencial da organização, ou seja, as "Organizações são sistemas abertos que necessitam de cuidadosa administração para equilibrar necessidades internas e adaptar-se a circunstâncias ambientais".
Cérebro	O foco não está nas pessoas, mas, nos sistemas que visem a aprender a aprender e de se auto-organizar, dotando as organizações com a capacidade de inovar.
Cultura	Tem como pilar o compartilhamento pelas pessoas de valores e crenças similares.
Sistema político	Evidencia a "política" como parte da vida organizacional, e politizando a compreensão do comportamento humano nas organizações. Isso ocorre pelo reconhecimento de que as tensões entre os interesses particulares e organizacionais promovem o incentivo para os indivíduos agirem politicamente.

---

Prisão psíquica	Ajuda entender como a vida oculta das pessoas (o inconsciente) está bastante presente no trabalho e nas organizações.
Sistema em fluxo e transformação	Compreende o mundo como sendo um momento dentro de um processo mais fundamental de mudança, ou seja, o mundo está inserido na mudança, promovendo assim um intercâmbio dinâmico com o ambiente.
Instrumento de dominação	Foca como o poder opressivo é realizado sobre as pessoas.

---

Fonte: Adaptado de Morgan (1996).

O Quadro 1 revela do ponto de vista teórico e com clarividência os elementos centrais que são foco dos conflitos organizacionais. Sob o manto dessas metáforas, é possível compreender como os conflitos se instalam nas relações trabalhistas em ambientes organizacionais. Olhando cada um destes instrumentos não há uma clara alusão à distribuição, ou ainda, à participação direta no produto do trabalho. A metáfora que mais se aproxima deste tópico seria do sistema político e de cultura, que, no caso de Morgan, não se refere, explicitamente, à decisão sobre o produto do trabalho, mas a formas de dirimir tensões intergrupais. Metáforas de prisão psíquica, de instrumento de dominação e de máquina são, claramente, ferramentas de domínio, de exclusão e de manipulação das pessoas não podendo ser dessa forma.

#### Deuses da Administração de Handy

Handy (1994) associa os tipos de cultura das organizações a quatro deuses da administração, Zeus, Apolo, Atena e Dioniso, cada um deles associado a um culto, ou filosofia de administração e, também, a uma cultura organizacional. Cada uma dessas culturas tem um nome formal, mais técnico, bem como uma figura esquemática representativa.

Zeus é associado à cultura-de-clube e à figura de uma teia de aranha. As linhas de comando que importam nessa cultura são as que rodeiam a aranha posicionada no meio da teia, pois essas são as linhas do poder e da influência que diminuem de importância, à medida que se distanciam do centro. Nessa cultura, a relação com a aranha importa mais do que qualquer título formal ou descrição de posição. Essa cultura é mais frequente nas pequenas organizações empreendedoras ou no início da maioria das organizações.

A cultura-de-clube é excelente pela rapidez de decisão. Qualquer situação em que a rapidez seja vital beneficiar-se-á com esse estilo de administração. Naturalmente, a rapidez não garante a qualidade. Isso depende

da capacidade de Zeus, mas se este for incompetente, rapidamente, contaminará e, lentamente, destruirá sua própria teia.

Apolo representa a ordem e regras. Ligado à cultura-de-função, que baseia sua abordagem em torno da definição da função ou da tarefa a ser feita, e não em torno de personalidades visto que Apolo é o deus da ordem e das regras. Essa cultura assume que o homem é racional e que tudo pode e deve ser analisado de uma forma lógica. A figura associada a Apolo é a de um templo grego, pois os templos gregos extraíam sua força e beleza de seus pilares. Nessa cultura, os pilares representam papéis e divisões numa organização de funções.

Os indivíduos na cultura-de-função são parte da máquina. É irrelevante que o indivíduo tenha um nome, um número serviria da mesma forma. Para muitos, a cultura-de-função pura é uma negação da humanidade devido à sua insistência na conformidade; para outros, é uma abençoada liberação, pois entendem que é prazeroso não ter de exercer a iniciativa. Assim, as culturas a Apolo são eficientes quando a vida é previsível, não admitindo, em seu meio, a possibilidade de mudança.

Atena é associada à cultura-de-tarefa e a uma jovem mulher. Essa cultura reconhece, apenas, a competência como base para o poder ou a influência. A idade, tempo de serviço e mesmo o parentesco com o proprietário não são importantes. Para contribuir com seu grupo, o que se precisa é de talento e criatividade. A figura associada a Atena figura uma rede porque ela recolhe recursos de várias partes do sistema organizacional a fim de concentrá-los num ponto ou problema em particular.

Dioniso representa a cultura existencial. Esta é associada a Dioniso, pois ninguém melhor que ele representa a ideologia existencial entre os deuses. Em todas as outras três culturas, o indivíduo é subordinado à organização onde o estilo de relacionamento varia, mas o indivíduo está lá para ajudar a organização a atingir o seu propósito e, de uma ou outra forma, é pago pela organização para fazer isso. Nessa quarta cultura existencial, a organização existe para ajudar o indivíduo a atingir o seu propósito. A administração nessas organizações é uma tarefa enfadonha, algo que precisa ser feito como as tarefas domésticas. E, como uma dona de casa, o administrador tem pouco prestígio.

A cultura de Dionísio é algo que faz tremer qualquer administração ou organização mais comum; precisamente, por causa da falta de controle mandatório. É difícil encontrar, no cenário empresarial e industrial, a cultura de Dioniso devido ao fato de as organizações, por seus estatutos, terem

objetivos que sobrevivem a seus empregados e os superam. O Quadro 2 resume as características marcantes das metáforas de Handy (1994):

Quadro 2. Características marcantes dos deuses da Administração

Deuses	Tipo de cultura	Características marcantes
Zeus	Cultura-de-clube	Usa pouca documentação. Zeus não escreve, ele fala olho no olho se possível; se não, então por telefone. Transmitem o paternalismo e culto do indivíduo, da propriedade pessoal e do poder pessoal.
Apolo	Cultura-de-função	É excelente quando se pode assumir que amanhã será igual a ontem. A estabilidade e a previsibilidade são assumidas e encorajadas.
Atena	Cultura-de-tarefa	É uma boa cultura para se trabalhar, desde que se saiba qual é o trabalho. Uma vez que o grupo tem um propósito comum (a solução de um problema), existe um senso de entusiasmo e compromisso conjunto.
Dioniso	Cultura existencial	É a preferida pelos profissionais (médicos e outros), pois eles podem preservar a sua própria identidade e a sua própria liberdade, sem sentirem-se propriedade de ninguém.

Fonte: Adaptado de Handy (1994).

As linhas do poder e da influência, rapidez ou indiferença nas decisões, o apego às normas e regras, a construção de redes de comunicação interna, a primazia da ideologia existencial encorpam características conforme o poder que cada deus assume no exercício de suas funções. Em obediência às suas crenças, são concisos, valorizam a estabilidade, necessitam de comando e preservam a liberdade, valorizando características marcantes inerentes a cada deus da administração nas relações de trabalho.

#### Os Orixás da Administração de Vergara

Vergara (2000) narra que, dentro das diversas organizações, é possível encontrar indivíduos com características também diversas. Com intuito de analisar estes personagens, a autora faz a classificação em três grandes grupos ao mesmo tempo que faz relação com a cultura africana. Esses grupos foram repartidos em subgrupos e chamados de orixás da administração:

- a) Profetas — Iemanjá, Oxum e Exu;
- b) Professores — Nanã, Ogum e Oxóssi;
- c) Pizzaiolos — Obaluaê, Oxalá e Xangô.

Os indivíduos que se enquadram no subgrupo dos profetas-iemanjás, são aqueles que possuem a capacidade de gerar várias ideias simultaneamente e, geralmente, apresentam um desempenho brilhante no processo de *brainstorming*. Mas encontram resistência, incapacidade, sentem-se incapazes

de aprofundar o debate em defesa de uma ideia; talvez, por não possuírem a capacidade de focalizar um objeto e defendê-lo. No entanto, essas pessoas têm capacidade de acolher as ideias de terceiros de forma altruísta e desenvolvê-las como se fossem suas, obviamente, não tomando para si a autoria. Diferentemente dos profetas-iemanjás, os profetas-oxuns geram suas ideias mais lentamente, mas procurando dissecar e detalhar melhor sua criação. Dialeticamente, esse preciosismo acaba por tornar-se um empecilho no processo do fluxo criativo, pois o leva a divagações.

Os indivíduos profetas-exus são aqueles que possuem o dom de captar as ideias existentes no inconsciente coletivo. O processo criativo dos profetas-exus está, intimamente, ligado à intuição e ao fato de eles conseguirem verbalizar o que o resto da comunidade não consegue enxergar. Este tipo de indivíduo é um marqueteiro por excelência, pois é capaz de conceber o “desejo” dos outros.

No subgrupo professores-nanãs, estão aqueles facilitadores que levam muito tempo analisando a ideia que foi concebida e tudo que será necessário para desenvolvê-la. Por serem cuidadosos e detalhistas estes indivíduos agem no passo de “devagar e sempre”, procurando esticar ao máximo o cronograma de ação e facilitar ao máximo o trabalho dos pizzaiolos.

Antagonicamente aos professores-nanãs, os professores-oguns são pessoas com pouca reflexão, pois antes de agirem exigem sempre uma resposta imediata a qualquer de suas perguntas. Assim, os indivíduos professores-oguns captam a ideia concebida pelos profetas e partem, de imediato, para a sua viabilização, gastando pouco ou nenhum tempo no planejamento de como irão agir. Estas pessoas possuem a habilidade de buscar e encontrar soluções para os problemas à medida que estes vão surgindo.

Indivíduos professores-oxóssis são professores por excelência, pois providenciam os instrumentos que os pizzaiolos irão precisar para “caçar” e lhes dão toda a liberdade e autonomia necessárias para agir. Também são indivíduos humildes, que confiam nas pessoas, tendo a certeza de que elas têm responsabilidade e expediente para que, utilizando o “arco e a flecha” atinjam o alvo desejado. Quando chefes, são aqueles que adotam uma política participativa e de cooperação com os funcionários ou quando funcionários são aqueles que acreditam no senso de colaboração entre todos, não assumindo uma postura agressivamente competitiva.

Os pizzaiolos-obaluaê são caracterizados como aqueles funcionários que têm dificuldade de interagir com os outros colegas, de trabalhar em



grupo, primando por sua autossuficiência. Se, por um lado, são bons profissionais, responsáveis, que chamam para si a responsabilidade de levar adiante um projeto; por outro lado a incapacidade de compartilhar tarefas faz-lhes funcionar como barreiras ao trabalho coletivo.

Já os pizzaiolos-oxalás tendem a ser lenitivos e pouco perseverantes; a cautela não consta, definitivamente, entre suas principais qualidades. Eles tendem a delegar tarefas a terceiros, fazendo da “lei do menor esforço” uma de suas máximas. Se na operacionalização material de um projeto este tipo de funcionário é considerado um estorvo, há também um traço positivo, que é a capacidade de interação com todos os colegas, mantendo o grupo coeso, apaziguando eventuais rugas.

Os indivíduos caracterizados no subgrupo pizzaiolos-xangôs, apesar de serem encarregados apenas da execução operacional do projeto, sentem-se donos dele como um todo. Suas vaidades fazem com que acreditem que nada seria possível sem suas presenças. Os pizzaiolos-xangôs são extremamente autoritários, procuram agir como se fossem hierarquicamente superiores ao resto do grupo, mesmo que não estejam exercendo uma função de chefia. O Quadro 3 evidencia os principais atributos da metáfora proposta por Vergara:

Quadro 3. Principais atributos dos Orixás da Administração

Orixás da Administração		Principais atributos
Profetas	Profetas-Iemanjás	Alta criatividade, porém superficial pela dificuldade de aprofundar uma única ideia.
	Profetas-Oxuns	Criatividade aprofundada pela busca de detalhes, porém gerando demora na conclusão da criação.
	Profetas-Exus	Criatividade ligada à intuição e à facilidade de verbalização da ideia.
Professores	Professores-Nanãs	Facilitadores, extremamente, cuidadosos e detalhistas gerando lentidão.
	Professores-Oguns	Pessoas com pouca reflexão, gerando precipitação nas ações.
	Professores-Oxóssis	Professores por excelência buscando, assim, providenciar todos os instrumentos necessários aos “pizzaiolos”.
Pizzaiolos	Pizzaiolos–Obaluaê	Profissionais responsáveis que não sabem trabalhar em equipe.
	Pizzaiolos-Oxalás	Pessoas que não se esforçam na realização de um trabalho.
	Pizzaiolos-Xangôs	Pessoas que se acham imprescindíveis e se comportam de maneira autoritária, independentemente, da função que exercem.

Fonte: Adaptado de Vergara (2000).

Fica claro que os atributos representados por todos estes Orixás, sejam profetas, professores ou pizzaiolos, geram conflitos ultraconhecidos nas organizações. Os profetas, que anunciam as boas-novas, geram conflitos nas áreas de superficialidade das ações, na demora para tomada de decisões e na exacerbada verbosidade que não leva a lugar algum.

Os atributos espelhados nos professores trazem em seu bojo a ideia conflituosa de apego aos cargos ou funções, o exagero nos detalhes, a pouca experiência e a precipitação nas ações, bem como o zelo pela busca de instrumentos para outrem sem que estes levem, necessariamente, à ação.

Os atributos referidos para os práticos pizzaiolos podem gerar os conflitos daqueles que não sabem trabalhar em equipe, que não se esforçam no aperfeiçoamento ou na inovação de trabalhos, ou que querem concluir suas tarefas de forma autoritária sem a necessária participação coletiva.

#### Configurações ou Tipos de Organizações de Mintzberg

Mintzberg (1995) classifica as organizações em sete configurações. Cada configuração, ou tipo, é composta por seis componentes básicos que se encontram combinados internamente e em permanente interligação. O componente mais importante para as operações de cada configuração é quem define a caracterização de cada tipo. Veja, no Quadro 4, os seis tipos de componentes básicos das Organizações (Mintzberg, 1995):

Quadro 4. Tipos de componentes básicos das Organizações de Mintzberg

Vértice Estratégico	Constituído pelos gestores de topo, tendo como objetivo proporcionar a todos os colaboradores as necessidades necessárias para que a organização atinja os seus objetivos.
Linha Hierárquica Média	Constituída pelos gestores intermediários que têm como principal função fazer a ligação entre o vértice estratégico e o centro operacional, através de uma hierarquia.
Centro Operacional	Constituído por todos os operacionais que executam os trabalhos de base relacionados com a produção de bens ou serviços, dos quais se inclui a transformação de input's em output's.
Tecnoestrutura	Constituída por analistas, engenheiros, contabilistas responsáveis pelo planeamento e pela organização de métodos, os quais visam a obter sistemas de trabalho que permitam a padronização da organização.
Logística	Constituída por pessoas que têm, a seu cargo, serviços de apoio, serviços jurídicos, relações públicas, etc.
Ideologia	Engloba os valores, as crenças e as tradições que distinguem as diferentes organizações e originam certa vida no esqueleto da sua estrutura.

Fonte: Adaptado de Negra (2010) e Russo (2010).

Agora, o Quadro 5 demonstra o desenho organizacional de cada uma das sete configurações ou tipos organizacionais proposto por Mintzberg, 1995:

Quadro 5. Desenho organizacional proposto por Mintzberg

Tipo	Descrição do Tipo de Organização	Componente mais importante	Características principais
Estrutura simples	Baixa complexidade, sendo quase inexistente o planejamento e o apoio logístico.	O vértice estratégico, pois a direção centraliza todas as funções principais com o apoio das funções administrativas.	Micro e pequenas empresas. O principal mecanismo de coordenação é a supervisão direta.
Burocracia mecânica	Organização por funções muito estruturada e baseada numa separação clara entre o pessoal de concepção e o pessoal de execução.	A tecnoestrutura, pois faz elevada pressão para a estandarização dos processos.	O seu principal mecanismo de coordenação é a padronização dos processos de trabalho.
Burocracia Profissional	Opõe-se à burocracia mecânica, pois substitui a autoridade da posição fundada na autoridade hierárquica pela autoridade de competência que se baseia no profissionalismo.	O principal mecanismo de coordenação deste tipo de estrutura é a estandarização das qualificações. O centro operacional adquire importância fundamental e o peso da tecnoestrutura que elabora os procedimentos burocráticos dão lugar aos serviços de apoio ao centro operacional.	Encontra-se, sobretudo, nos hospitais, nas universidades e nos escritórios de advocacia. Maior relevo à especialização das qualificações individuais do que na divisão do trabalho. Maior autonomia dos profissionais.
Burocracia Divisionalizada	É composta por unidades semiautônomas que se encontram acopladas mediante uma estrutura administrativa comum. Este tipo de estrutura encontra-se, geralmente, no setor privado, sendo exemplo: empresas de grandes dimensões.	A estandarização de resultados é o principal mecanismo de coordenação. A administração, de forma a assegurar um bom desempenho das divisões, fornece serviços de apoio a cada unidade; portanto, a linha hierárquica média é a chave da organização.	Caracteriza-se por ser uma estrutura incompleta, porque cada unidade tem a sua estrutura. Usualmente, as unidades assumem a configuração da burocracia mecânica. A sede é responsável, entre outras coisas, pela coordenação das divisões, o que possibilita a extensa amplitude do vértice estratégico.
Adhocracia	Como as estruturas anteriores não são apropriadas para desenvolverem inovação, surge esta configuração, para possibilitar e facilitar a inovação de certas organizações. Este tipo de estrutura é constituído por especialistas, que se encontram agrupados em uma base funcional, para desenvolverem formas de atingir objetivos propostos.	Tem, no ajustamento mútuo, o principal mecanismo de coordenação. As adhocracias podem ser operacionais ou administrativas. A parte chave da adhocracia operacional é o centro operacional. Já a adhocracia administrativa, a parte chave é a administração.	É uma estrutura altamente orgânica, que possui pouca formalização, apresenta especialização do trabalho na sua dimensão horizontal, baixa diferenciação vertical, é descentralizada e, ainda, apresenta elevada flexibilidade. A tecnoestrutura é inexistente, pois esta configuração baseia-se nas qualificações e competências ao invés da cadeia hierárquica.

Tipo	Descrição do Tipo de Organização	Componente mais importante	Características principais
Estrutura missionária	Apresenta uma combinação dos diversos elementos, muito própria, muito diferente das anteriores. Existe uma elevada doutrinação. Nesta, um novo membro, que se identifique com as crenças e valores da identidade, terá liberdade suficiente para tomar decisões.	É uma estrutura dominada por uma ideologia que envolve todos os membros. Estes instintivamente exercem forças em conjunto e na mesma direção. O principal mecanismo de coordenação é a estandardização de normas ou socialização e a descentralização.	O planejamento e o controle nesta estrutura são muito reduzidos. Verifica-se também que a comunicação informal é muito utilizada pelos membros.
Estrutura política	O comportamento desta estrutura é caracterizado pela atuação das várias forças em todas as direções e sentidos. Eleva a tendência a proporcionar competições internas que originam diversos conflitos que fragilizam a organização.	Não existe uma parte dominante, nem mecanismo de coordenação e nem uma forma de descentralização, produzindo-se uma configuração organizacional chamada de "política".	Geralmente, as organizações políticas, quando se encontram perante perturbações de origem interna, suportam essas perturbações, pois ou possuem monopólios de mercado, ou o ramo de negócios em que atuam apresenta alta rentabilidade, ou, ainda, são protegidos por governo, ou então, por outro tipo de proteção que lhes permite atenuar tais conflitos.

Fonte: Adaptado de Mintzberg (1995).

### Metanarrativas de Reed (2007)

A classificação em metanarrativas realizada por Reed (2007) acompanha de perto a classificação de Morgan e de Mintzberg (1995). A tentativa de Reed (2007) também não atinge o âmago dos conflitos, já que deixa, inteiramente, fora de contexto a distribuição e a discussão da repartição dos resultados.

#### Quadro 6. Tipos de componentes básicos das Metanarrativas de Reed

Racionalidade	Problemática básica da ordem. Teoria clássica e científica da organização, teoria da decisão.
Integração	Problemática básica do consenso. Teoria da contingência das relações humanas, teoria sistêmica, cultura corporativa.
Mercado	Problemática básica da liberdade. Teoria da firma. Dependência de recursos, Teoria institucional. Teoria organizacional liberal.
Poder	Problemática básica da dominação. Processos de trabalho, teoria institucional.
Conhecimento	Problemática principal de controle. Etnométodo, símbolo/cultura organizacional. Pós-industrialismo, pós-fordismo.
Justiça	Problemática principal de participação. Ética de negócios, teoria participativa.

Fonte: Adaptado de Reed (2007, p. 65).

Como se depreende do quadro, Reed divide o pensamento organizacional em metanarrativas, denominadas de racionalidade (problemática da ordem), integração (problemática do consenso), mercado (problemática da liberdade), conhecimento (problemática do controle), justiça (problemática da participação), que explicam diferentes facetas da evolução do pensamento da Administração capitalista e como poderiam ser regidas as relações de trabalho. Ainda que se pudesse argumentar que a metanarrativa da justiça englobaria a discussão dos resultados, tal não sucede porque, nessa narrativa, o que está em jogo é o problema interno da moralidade, da democracia participativa e da discussão limitada da ética dos negócios. Ainda que Reed faça menção ao trabalho seminal de Habermas, o problema mesmo da distribuição e da consideração da força de trabalho como sujeito diretamente responsável da organização é posto em papel secundário nessas narrativas.

#### Administração Científica de Taylor e pós-científica de Follet

Apesar de Taylor (1903) não ter escrito no formato de metáforas, sabemos que seu pensamento sobre administração é absolutamente indiscutível quanto à importância para a construção dessa ciência social aplicada. Assim como Taylor (1903), Follet (1924) também não escreveu através de metáforas; contudo, o seu pensamento sobre administração, adverso ao pensamento de Taylor (1903) e escrito em forma de textos, chama muita atenção pela visão humanista. Os Quadros 7 e 8 mostram os trabalhos de Taylor (1903) e de Follet (1924).

#### Quadro 7. Principais pensamentos de Taylor

---

Visão de que os trabalhadores são como incômodos dentes de engrenagem de uma máquina muito maior.

Concentração na tecnologia, hierarquia, burocracia e na divisão do trabalho.

Não aceitação da imprevisibilidade humana na indústria e seus impactos na produtividade.

Interesse pela tecnologia e não pelas pessoas.

Separação completa entre pensamento e ação.

Valorização do trabalho prático do dia a dia.

---

Fonte: Adaptado de Gabor (2001).

Quadro 8. Principais pensamentos de Follet

Autoridade "lei da situação"	A autoridade decorre do conhecimento individual e da função numa organização, não do lugar ocupado pela pessoa na hierarquia. O exercício do poder por um indivíduo sobre o outro só pode gerar ressentimento. Em vez disso, muitos homens e mulheres estão dispostos a "aceitar a lógica de uma situação e as exigências dos fatos". Ordens e autoridade devem estar despessoalizadas.
"Autoridade arbitrária"	Inclui a "perda de contribuições possíveis daqueles que estão sendo dirigidos" e o fato de que as diretivas arbitrárias "podem causar fricção entre trabalhadores e capatazes". "Ninguém tem um ativo maior para seu negócio do que o orgulho de um homem em seu trabalho", o que pode ser minado pelas ordens arbitrárias. Assim, comandos arbitrários "reduzem o senso individual de responsabilidade".
Poder-com	"Embora poder signifique, em geral, poder-sobre, o poder de uma pessoa ou grupo sobre outra pessoa ou grupo, é possível desenvolver a concepção de poder-com, um poder desenvolvido conjuntamente, um poder coativo e não coercitivo." Quando o poder é despessoalizado, "o senso pessoal de poder sobre outros e de subordinação a outros desaparece. Em seu lugar se desenvolve um verdadeiro espírito de cooperação para levar adiante o que a lei da situação exige".
Liderança e tomada de decisões como um "processo contínuo"	A liderança e a tomada de decisão são parte de um "processo contínuo" de coordenação, que para ser efetivo tem de envolver tantos interessados quanto possível.
Conflito construtivo	A resposta adequada ao conflito não é nem a vitória e nem o compromisso, mas a "integração" de ambos os pontos de vista. "Um problema fundamental dos sindicatos e associações empresariais é sua insistência em trabalhar uma linha, absolutamente, definida entre gerência e trabalhadores". Ao fazê-lo, gerência e trabalhadores destacam "descontentamentos em lugar de problemas" e se concentram em barganhar em lugar de buscar uma "unidade integradora".
Um papel para os trabalhadores	"A colaboração e cooperação com os trabalhadores é a única forma racional de conduzir um negócio."

Fonte: Adaptado de Duarte (2006).

### **Relações entre as metáforas e pensamentos adversos da administração representadas por metáforas, deuses e orixás**

Este artigo faz a análise desses pontos, tendo como literatura base Morgan (1996) pelo fato de englobar o maior número de tipos. Para começar, percebemos que a conexão mais evidente é a descrição realizada pela organização cultura, pois esta é presente em todos os tipos e pensamentos, já que cada um deles retrata um tipo específico de funcionamento da organização.

Outra vinculação que é muito fácil de ser feita é a organização máquina correlacionada com a cultura-função (deus Apolo), pizzaiolos-oba-luaê, burocracia mecânica e a divisionalizada e com o seu maior representante, ou seja, os pensamentos de Taylor (1903). As palavras-chave dessa análise são: estabilidade, previsibilidade e burocracia, não havendo tam-

bém interesse nas pessoas. É também possível fazer correspondência entre a organização organismo e o grande grupo de professores (Professores-Nanã, Ogum e Oxóssi). Sendo a libertação do pensamento burocrático e o desenvolvimento organizacional o elo entre essas metáforas.

A organização cérebro é reconhecida na cultura-de-tarefa (deusa Atena), no grande grupo de profetas (Profetas-Iemanjá, Oxum e Exu), na adhocracia e nos pensamentos de Follet (1924), pois, em todos eles, reconhecem-se a criatividade e a capacidade para inovar como o grande diferencial. Já a organização sistema político, visualizada na cultura-de-clubes (deus Zeus), na estrutura simples e, também, na estrutura política. A conexão entre esses tipos é feita quando o indivíduo procura reconhecer, na organização, quem são aqueles que possuem o poder para que, com isso, possam tirar maior vantagem. Em organizações desse tipo, o conflito faz-se bastante presente devido à colisão de interesses e pelo ambiente favorável às competições internas.

Na metáfora da prisão psíquica, prevalece a ideia de que os seres humanos vivem as suas vidas como prisioneiros das suas próprias histórias pessoais. Assim sendo, faz-se a associação dessa metáfora com os pensamentos administrativos de Taylor (1903) e Follet (1924), já que eles, pensadores de épocas adjacentes, escreveram sobre um mesmo assunto de maneira tão oposta, cada um deles vinculado à sua história de vida. A organização prisão psíquica também é vista nos pizzaiolos-xangôs, pois a vaidade destes faz com que acreditem que nada seria possível sem a sua presença, levando-os a se comportarem de maneira autoritária, independentemente, da função que exercem.

De maneira menos evidente, mas com um pequeno ponto de conexão, é a ligação entre a organização fluxo e transformação, a cultura-de-tarefa e adhocracia. O ponto de ligação entre esses tipos seria a "mudança", pois os problemas que são solucionados pela criatividade na cultura-de-tarefa e na adhocracia, surgem devidos às mudanças ocorridas. E, para finalizar, na última metáfora de Morgan (1996), identifica-se a organização instrumento de dominação como uma visão contrária da cultura existencial (deus Dioniso) e da burocracia profissional. Essa visão contrária dá-se quando os indivíduos que pertencem à cultura existencial e à burocracia profissional buscam preservar a sua própria identidade, a sua própria liberdade, sem sentir-se como propriedade de ninguém. Naquela, a organização existe para ajudar o indivíduo a atingir o seu propósito, e não o inverso, conforme proposto pela organização instrumento de dominação.

Mais ainda, a organização instrumento de dominação, que foca o poder opressivo realizado sobre as pessoas é, totalmente, contrária aos pensamentos propostos por Follet (1924), que foi uma das primeiras pensadoras da administração a pensar na importância dos trabalhadores. Por outro lado, identifica-se com os pensamentos de Taylor (1903) por não valorizar as pessoas. Com relação aos pizzaiolos-oxalás, percebe-se que estes se aproximam da organização instrumento de dominação pela tendência daquele de delegar tarefas a terceiros, objetivando alcançar a “lei do menor esforço” e, portanto, explorando a força de trabalho de seus colegas. Talvez, pelo fato de a estrutura missionária, proposta por Mintzberg (1995), ser bem diferente dos demais tipos apresentados, não foi possível fazer nenhuma conexão entre essa estrutura e os demais tipos. Certamente, o que justifica tal diferença é o fato de a estrutura missionária ser dominada por uma ideologia que envolve todos os membros, levando-os, assim, a elevada doutrinação. Para resumir a análise feita entre as tipologias e pensamentos da administração apresentados neste artigo, elaborou-se o Quadro 9:

Quadro 9. Resumo da relação entre as tipologias e pensamentos da administração

Morgan	Reed	Handy	Vergara	Mintzberg	Pensamentos	Palavras-chave
Máquina	Racionalidade	Cultura-função (Apolo)	Pizzaiolos-obaluaé	Burocracia mecânica e divisionalizada	Taylor	Previsível, estabilidade formalismo
Organismo	Integração		Professores (Naná, Ogum e Oxóssi)			Libertação do pensamento burocrático e o desenvolvimento organizacional
Cérebro	Conhecimento	Cultura-de-tarefa (Atena)	Profetas (Iemanjá, Oxum e Exu)	Adhocracia	Follet	Criatividade e capacidade de inovação
Cultura		Todas	Todas	Todas	Taylor e Follet	Um tipo específico de funcionamento da organização
Sistema Político	Justiça	Cultura-de-clubes – Zeus		Estrutura simples e política		Conflito e poder
Prisão Psíquica	Poder		Pizzaiolos-xangôs		Taylor e Follet	Prisioneiros de suas histórias pessoais
Fluxo e Transformação	Mercado	Cultura-de-tarefa (Atena)		Adhocracia		Mudança
Dominação	Poder	Cultura existencial (Dioniso)	Pizzaiolos-Oxalás	Burocracia profissional	Follet Taylor	Visão contrária Exploração

Fonte: Elaborado pelos autores.



## **Conclusão**

A referência central do trabalho foi a utilidade dos estudos dos diversos tipos de metáforas organizacionais para a compreensão do fenômeno dos diferentes tipos de conflitos. O exame detalhado dos trabalhos de Morgan, Handy, Mintzberg e Vergara claramente servem para revelar os diversos enfoques por que passa o entendimento de diferentes comportamentos dentro da organização. O próprio exercício da análise das metáforas leva o administrador a entender melhor a diversidade de comportamentos, reduzindo, assim, a geração de conflitos corrosivos.

Por isso, o pressuposto do trabalho de que a compreensão do ambiente organizacional, com foco nas metáforas e pensamentos adversos da administração, ajuda na investigação das articulações e na resolução dos conflitos e das dificuldades comportamentais dos indivíduos ficou evidenciado ao longo do trabalho.

O presente estudo elegeu como objetivo central desvendar a diversidade de tipos de conflitos que compõem as organizações, como o conflito destruidor, o corrosivo, que existe no ambiente organizacional. Diante das divergências, as pessoas se comportam de maneira diferente, levando à criação de culturas dessemelhantes dentro de uma mesma organização.

Essa percepção corrobora com a argumentação descrita e confirma o pressuposto de que a existência de uma diversidade de tipos de pessoas inseridas em diversos tipos de cultura organizacional faz com que essa mistura resulte em ambientes organizacionais favoráveis ao surgimento de conflitos.

Em suma, a mudança acontece se os líderes nas empresas passarem a compreender bem a problemática do conflito indesejável nas organizações. Estes passam a ter melhores condições de vida, bem como a de enfrentar as dificuldades comportamentais e de aproveitar o potencial de seus liderados, ao mesmo tempo que respeitem a limitação de cada um. Também, é fundamental compreender e permitir aos líderes atuarem como agentes facilitadores do aprendizado de seus liderados evitando, portanto, a criação de conflitos corrosivos, definitivamente, desnecessários no cotidiano das organizações.

## **Referências**

BOHM, D. *Wholeness and the implicate order*. Londres: Routledge and Kegan Paul, 1980.

- CHARBONNEAU, P. *Entre a empresa capitalista e socialista: a empresa humana*. São Paulo: Pioneira, 1983.
- DUARTE, N. *Mintzberg e o Desenho Organizacional*. Coimbra: Instituto Politécnico de Coimbra, 2006.
- GABOR, A. *Os filósofos do Capitalismo: a genialidade dos homens que construíram o mundo dos negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2001, pp. 17-61 (capítulo 1: Frederick Winslow Taylor – O Pai da Gestão Científica).
- . *Os filósofos do Capitalismo: a genialidade dos homens que construíram o mundo dos negócios*. Rio de Janeiro: Campus, 2001, pp. 63-84 (capítulo 2: Mary Parker Follet – A Mãe da Gestão Pós-científica).
- GRANOVETTER, M. The nature of Economic Relations. In: *Understanding Economic Process: Monographs in Economic Anthropology*, n.º 10, Sutti Ortiz and Susan Lees Society for Economic Anthropology, Nova York: University Press of America, 1990, pp. 21-37.
- HANDY, C. *Deuses da Administração: como enfrentar as constantes mudanças da cultura empresarial*. 2.ª ed. Trad. Ricardo Gouveia. São Paulo: Saraiva-Senac, 1994, pp. 81-113.
- HARDY, C. & NORD, W. (orgs.). *Handbook de estudos organizacionais: modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 2007, pp. 61-97.
- MANSUR J. & SOBRAL, F. Política na terra do “jeitinho”: implicações dos comportamentos políticos em organizações no Brasil. In: EnAPAD, 34, 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2010. 1 CD-ROM.
- MORGAN, G. *Imagens da Organização*. Trad. Cecília Whitaker Bergamini & Roberto Coda. São Paulo: Atlas, 1996.
- MOUNIER, E. *El personalismo*. Bogotá: Editorial el Bubo, 1984.
- NEGRA, C. Proposta de uma nova tipologia das organizações. In: EnAPAD, 34, 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2010. 1 CD-ROM.
- PUTNAM, L. Dialectical tensions and rhetorical tropes in negotiations. *Organization Studies*, vol. 25, n.º 1, 35-54, 2004.
- RAMOS, A. *Administração e contexto brasileiro*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1983.
- REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S. et al. *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998.

- REED, M. Teorização organizacional: um campo historicamente contestado. In: CLEGG, S. et al. *Handbook de estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1998.
- RUSSO, Giuseppe M.; TOMEI, Patrícia A.; LINHARES, Antônio J. B. & SANTOS, André Moreira. Correlacionando tipos de cultura organizacional com estratégias de remuneração com base na tipologia de Charles Handy. In: EnAPAD, 34, 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2010. 1 CD-ROM.
- SCHOMMER, P.; ABREU, J.; MORAIS, L. & SANTOS, C. Gestão na contemporaneidade: desafios e perspectivas em design organizacional a partir da interdependência e da tensão e equilíbrio entre opostos. In: EnAPAD, 34., 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2010. 1 CD-ROM.
- SIMON, H. *A capacidade de decisão e de liderança*. Trad. Aliança para o Progresso. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.
- . *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1965.
- SOUZA, M. & CALBINO, D. "Pessoas" são "recursos"?: raízes arqueológicas de mudanças no discurso da administração. In: EnAPAD, 34, 2010, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2010. 1 CD-ROM.
- TAYLOR, F. *Administração científica*. São Paulo: Atlas, 1985.
- VERGARA, S. & IRIGARAY, H. *Os orixás da administração*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.
- WEBER, M. *Economia e Sociedade*. Brasília: Editora da UNB, 1999.

### **Resumo**

As últimas décadas têm sido pródigas em estudar conflitos organizacionais sob diferentes narrativas, metáforas e perspectivas que explicam, mas não resolvem o problema básico. Parte do pressuposto de que não resolvem devido à sua superficialidade, já que não tocam na origem primeira destes conflitos, que é o problema do reconhecimento do trabalho e da distribuição de seus resultados. Que o conhecimento destas metáforas, deuses e orixás é um caminho eficiente para o estudo dos conflitos nas organizações, mas ineficaz para a sua solução. Este trabalho objetiva compreender o conflito destruidor, o corrosivo nas organizações a partir de metáforas, narrativas e pensamentos adversos da administração. A referência central para a discussão é a análise entre as metáforas ou narrativas apresentadas por Morgan, Handy, Reed, Vergara, Mintzberg e os pensamentos divergentes de Taylor e Follet. Metodologicamente, este artigo é qualitativo e tem como fundamento a revisão de literatura, que nos transporta ao entendimento de que o conflito comportamental existe no ambiente organizacional. A análise mostra que os líderes, ao compreender as metáforas, têm melhor condição de enfrentar as dificuldades comportamentais encontradas no cotidiano das organizações.

Palavras-chave: Metanarrativas. Metáforas. Conflitos. Orixás. Escola Científica.

## **Abstract**

Recent decades have been lavish in studying organizational conflicts under different narratives, meta-narratives, metaphors and other perspectives that explain, but do not solve the basic problems. It presumes they do not solve the basic question due to its shallowness, since they not touch the original source of these conflicts, that is the problem of recognition of work and distribution of the fruits of labor and also that knowledge of these metaphors, gods and deities is an effective way for the study of conflict in organizations, but ineffective for their solution. This study aims to understand the destructive and corrosive conflicts in organizations using metaphors, narratives and divergent thoughts, as expressed by Taylor and Follet. The central reference for the discussion is the analysis of metaphors or narratives presented by Morgan, Handy, Reed, Vergara, Mintzberg and divergent thoughts of Taylor and Follett. Methodologically, this paper is qualitative and is based on a literature review, which takes us to the understanding that the behavioral conflict exists in the organizational environment. The analysis shows that leaders by understanding the narratives have better condition to cope with behavioral difficulties encountered in everyday organizations.

Key words: Meta-narratives. Metaphors. Conflicts. Gos. Deities. Scientific School.

# **SOCIETIES INTRANSFORMATION**

K. C. SOARES\*

## **Introduction**

The world as a community is growing closer together every day with transformations in our social organizations and societies occurring at accelerated rates. Thus, the social changes presently in process are stimulating the integration of actions and results; integrations of human groupings; and socio-economic, cultural, political, technological integrations at fast paces unheard of in our recent history. These changes and transformations are a dynamic reality which, bringing peoples and countries closer together, also represent many challenges. The following reflections are written with the intent of sharing thoughts and experiences, and provoking exchanges. By learning from each other we are better able to utilize appropriate actions and realize achievements that are meaningful for the social organizations in which we interact. Thus, by helping each other avoid pitfalls already experienced, and by building upon shared experiences, we can effectively contribute to the dynamic changes now sweeping through our world community.

## **Overview**

The experiences of other countries in terms of processes of reshaping society are useful in identifying similarities and differences, in learning how to respect a variety of processes of change and the ingredients of these changes,

---

\* Prepared for the USSR Academy of Sciences, Institute for Systems Studies Moscow, USSR, March 1990. Competitively selected for publication in the *Sociological Science Journal*, Moscow, December 1991.

K.C. Soares holds a Ph.D., Cornell University, School of Business and Public Administration; M.A., Cornell University, SBPA; Scholar-in-Residence, Vanderbilt University, School of Business; M.S., honors, University of Southern California, School of Education; B.S., U.S.C., School of Business. K. C. Soares, PhD <kcsoares@erols.com>.

and building upon these for the benefit of our societies. The fast pace of the current socio-economic, political and technological changes is causing social organizations to adopt, for example, more:

- action-oriented approaches
- participation and collaboration
- quality—in relationships and products/services

Each of these areas has multiple implications for organizational life and for concerned professionals. Some of the more basic issues are: improving our social communications; recognizing the impact of current socio-economic and political changes on cultural and historical roots and expressions of society; the impact on our forms of working together; raising levels of consciousness and subsequent reactions-actions; impact on values, ethics, and beliefs. The multiple changes our organizations and countries are currently experiencing is forcing people to exercise more of their abilities in a compressed amount of time. This presents challenges for managers and social change agents to reach their goals efficiently, effectively and expeditiously.

We are currently facing the need for more *quality* in our working relationships and products/services, concurrent with an expanding market economy orientation which inherently means more competitive relations in the marketplace. The following schematic represents a process for achieving quality results that contribute toward marketplace competitiveness. While these are at the same time a methodological and technological process, they are also heavily dependent on human interrelationships.

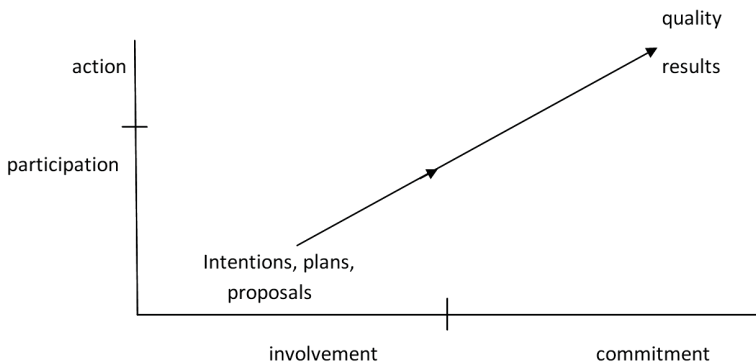


Diagram I indicates that people in social organizations go through a process of being “involved” and “participating” as part of the initial steps for reaching their goals. Achieving this initial level of interactions includes, for example, the formulation of plans, proposals and intentions. However, to get the plan “off the paper”, turning the intentions into reality, it is necessary to realize “actions” *with* “commitment”, thus producing the desired *quality results*. “Participation” with “commitment” does not guarantee results; it may, perhaps, achieve consciousness-raising, but not necessarily product or service. Likewise, “action” with “involvement” means that something perhaps gets done, but will not assure the sustained efforts necessary for reaching desired quality results which are resultants of the personal responsibility inherent in *commitments with action*.

This understanding of processes that people go through to reach “quality results” is useful for organizational relationships involved in the planning process, the production or creative process, the employee participation process. It enables organizations to achieve both a healthy working climate while increasing productivity and reaching their desired goals.

### **Clients and client relationships: attitudes and behaviors of serving others**

One of the most important, if not the most important, relationship that the organization has is with its clients. The client is the core of its business: without clients, there is NO business, there are no transactions. This is true both of the private sector and the public sector. The process of serving the client is critical to the success of organizations: *identifying* your client, *getting to know* your client, *establishing* and *maintaining* healthy relationships between client and your organization, and *delivering* the appropriate and necessary product. These are fundamental interactions for successful organizations. These same processes also apply to the internal client.

Public sector organizations rarely consider their external client — the general public (or special sectors of the general public) — as the primary objective of their work and their day-to-day operations. In fact, most public sector organizations never even consider client relationships, needs and issues as related to their “serving the client.” Entities working in the public sector generally focus on their *own internal* bureaucratic issues when discussing, analyzing and trying to improve their own systems. A somewhat more modern focus of public sector organizations is to strive to develop programs in work

redesign and simplification, staff training and development, systems and procedures streamlining, more efficient use of time (time management) and resources, and delivering faster and better services — all for the internal client. But rarely, do we encounter public organizations asking their external clients such fundamental questions as:

- “how can we better serve our client?”
- “who is/are our client(s)?”
- how can we satisfy and meet the needs of our client in a more efficient and effective manner?”

Most literature in public administration and public sector organizations focuses on “bureaucracies”, policy making, regulations, and rules-following. The actual inclusion of the “client” in the processes related to managing and productivity of public sector organizations is rare. Yet, the *raison d’être* of public sector organizations is to *serve the public*—that vast gamut of public life that ranges from infrastructure (electricity, water and sanitation, trash collection, road building and maintenance, telecommunications); to health (preventative and curative health, vaccination campaigns, sexuality and AIDS); education (public school systems, adult education, universities, special education, polytechnic centers); socio-cultural (the arts — graphic, visual, music, dance, cultural and historical patrimony); and other services, such as birth certificates, drivers’ licenses, passports, tax collection. As mentioned previously, we usually find educators and consultants in public sector organizations looking *only within* the organization to try to understand and improve the above services. The public sector organizations have traditionally focused on *survival* (vs. risk-taking in private sector), and on *maintenance and security* of their jobs and *benefits*. These have triggered attention to the complexities of bureaucratic behavior, power struggles, reorganizations to satisfy superficial or political demands—rarely is there prolonged analysis and organization actions directed toward serving the public.

Social change agents need to intensify their efforts to help change public sector organizations into client service-oriented organizations, truly serving the public and their well-being during this era of societal transformations. The bridging and building of new relationships between countries places an added dimension of responsibility on public sector organizations already perceived by the public as forever “complicating” public life — more forms to fill in, more signatures for approval, longer waits for services, more official stamps needed on documents, less quality and less quantity in service products available.



Let us change our view of the organization (public and private), starting with the organization chart, to try to better understand its interactive relationship with the total social environment. (See below, Diagram 2, New Form of Organization Chart)

Diagram 2. New Form of Organization Chart

POLICY MAKERS/EXECUTIVE DIRECTORS

MANAGERS

TECHNICAL-STAFF

CLIENT<sup>1</sup>

The client-oriented focus for organizations in Diagram 2 will require profound changes in all aspects of organizing and working together, from conceptual changes to practical changes. But foremost, this change in perspective will require attitudinal and behavioral changes of persons within organizations to help ensure healthier and effective relationships among all “constituencies”<sup>2</sup> involved. This requires a thorough review and renewal of all aspects of working together and an appreciation for the dynamics of the interrelationships between all groupings within this new organization chart. Our review and renewal will include: more astuteness in identifying opportunities and clients, strategic planning, organizing and administering, selection and training, and forms and systems redesign. By providing an environment for work quality, the organization is fomenting greater sensitivity to others’ needs and concerns, intensified listening and receptivity, organizational communications, establishing mutual trust and respect, decentralization and responsibility centers, and dynamic feedback processes within the organization and for services rendered, and appropriate appraisals/processes.

Also critical in our new approaches for improved and more enlightened relationships with clients is an analytical and operational look at what groups must be involved to ensure true organizational participation and quality results. Diagram 3, below, shows the four “generic” groups necessary and imperative

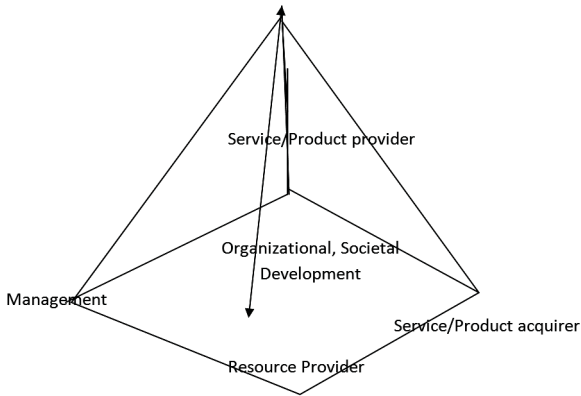
---

<sup>1</sup> Client: can be defined as any of all of those integrating the organizations internal and external environment — individuals, special groups, villages, community, town, municipality, state, nation.

<sup>2</sup> “Stakeholders” is now the more common usage.

for achieving participation in any organization (small/large, private/public), leading to organizational/societal development. The key is that all our groups MUST be involved, at minimum some portion of each group. The inter-relationships and contributions of each of these groups is critical for total development that is healthy and sustaining.

Diagram 3. Participatory Involvement — Action Commitment



### Integration of Diagrams 2 and 3

Client = Service/Product acquirer

Technical/staff = Service/Product provider

Decision makers, negotiators, technology providers = Management

Policy makers/executive directors = Resource providers

Private sector organizations are also in the process of intensified changes as the world community grows closer. The reality of a 1992 European Common Market brings tremendous pressures on, and ramifications for, the private sector in every part of the world. It impacts on relationships of companies within the European community and it impacts on companies in other countries who will compete with, do business with, have to cope with/handle the results of this dramatic change in the world business environment.

One of the fundamental issues for success, and survival and growth in the private sector will be *client satisfaction with the product* and the total process

related to *servicing the client*. As the world grows closer in terms of relationships, information and technology exchanges, the resultant is a more sophisticated client in terms of needs, demands and tastes, and one who has a wider variety of choices in product purchasing options. The competitiveness of a company (of joint-ventures or groups of companies) will require new and creative measures in the areas of efficiency, effectiveness, quality of work, quality of relationships, diversification option, profits and profit-making, and decisions affecting the use of profits. Of particular interest is the use of profits in actions and programs related to social responsibility—of the company with its own personnel, with client organizations and with the public at large.

The brutal era of “anything goes” in order to win the contract or sell the product is almost over. Clients are looking for competitiveness and quality in all aspects of the business transaction — from initial contacts and identifying opportunities, to negotiating the contract, to creativity of services, to production and productive processes; including, humanizing relationships, product acceptance in the marketplace, and utilization of profits. In the past, competitiveness, often implied very aggressive initiatives to “get the contract”: maneuvers such as bribes, favors and gifts, or fierce cutting of product quality to meet only the minimum specifications of the contract. These aggressive tactics forced the workers to make super-human efforts to deliver the results because they were forced into limited timeframes for production, which caused their awareness that the trade-off was a decline in quality and a degeneration of relationships. The profits (whether immense or small) at the expense of client satisfaction and/or renewal of client relationships usually resulted in general consternation in the marketplace.

This past business scenario is changing and changing rapidly. Profit-oriented business transactions are very much a part of our everyday existence and profits continue being key factors in perpetuating the business. Companies require profits to survive and grow. What is occurring now is a revision of concepts and strategies and processes, with companies and the public asking more questions about, and taking actions related to, *how profits are generated and how profits are utilized*.

This review and renewal in thinking and actions of companies is also a reflection of the changing nature of client relationships. There are new synergies in these new ways of “working together.” Consultants and professionals working as social change agents should also understand that they are *both* an active part of the changing scenario as well as catalysts for those changes. One

of the critical changes in intra- and inter-organizational dynamics is the change to win-win positioning in establishing and maintaining relationships. This signifies that the product/service provider (both public and private sector) has new postures and processes in relating to the clients—they put much more effort into understanding the *needs* of the “service” receiver, understanding and promoting pro-active ways of interacting together, and reaching contractual agreements. These new attitudes and working relationships force the company/organization into understanding the *real* needs of the client, rather than imposing on clients what “they” know how to do and what “they” think is good for others (prescriptive). This new attitude requires studying and learning about the client, much discussion, and together passing through a process of reaching *consensus* in the decision-making process. All of these changes are part of the current trend toward *collaborative* relationships (win-win) within and between organizations and away from unhealthy competitive (win-lose, zero sum game) relationships. This change in client relationships is contributing toward a better quality of products and services, and at the same time promoting a more respectful and humanizing climate in the workplace and contributing towards more benefits for society in general.

These changes are also causing an impact on the concepts of and actions related to *entrepreneurship*. In the past, the entrepreneur was a one-of-a-kind individual. Today, the concepts and qualities of entrepreneurship are permeating all businesses—even public sector organizations are honoring “entrepreneurial” initiatives of staff. Thus, the traditional structures of strict hierarchy, control of communications and decisions, rigid adherence to complicated and tedious procedures—are all being questioned, reviewed and changed to enable organizations to interact more progressively in the marketplace.

Self-determination and creative thinking/actions are being stimulated and rewarded. The corporate manager and staff have the ability to plan and determine what they need to do, how to do it, and reach their goals in a decentralized and self-determined manner. The concepts of participatory management, throughout the whole of the organization, are gaining more and more importance and impact. Worker participation is becoming a more important aspect of corporate culture — sharing in the risk-taking and decision-making, thus stimulating greater involvement and commitment. This results in more effective and efficient workplaces, with shared responsibility and greater commitment of all workers in producing quality products and services for clients, and result in greater pride and satisfaction of the corporate workers and clients.

Other rapidly changing attitudes and processes within the private sector concern profits, quality of work life and competitiveness—as interconnected with greater worker participation. The traditional first steps toward worker participation in the organization has been through various schemes of profit sharing — from actual monetary rewards and bonuses to stock options, prevalent among them is the ESOP (Employee Stock Ownership Plan). The current trend goes far beyond these initial programs, having more profound and substantive effects on the work environment. Programs in quality of working life include: profit sharing, participation in planning and decision-making, actual/real responsibility for results (including cost control, risk-taking, product quality control, job satisfaction), decentralization, legitimate organizational “space” for creativity and innovative actions, concerns for the total work environment — including all aspects relating to work and family and community.

### **Social communication**

We are all experiencing the “era” of rapidly improving and increasing communications. The context of social communication has two major considerations: *mass communications* and *informatics*. The arena of mass communications incorporates such processes as television, radio, video, posters, newspaper and magazines, street signs, slogans, telephone, fax, “soap operas”, community theater, communication with energies beyond our planet. How we transmit our message, i.e., the processes and medium we use, influences the “receiver” of the message and his subsequent decisions and actions. Although mass communications include the traditional visual and oral means of communication, the “developed” first world countries are also in a process of re-discovering historic roots of communication with spirits and *energies* that are beyond the boundaries of physical presence. We social scientists find ourselves working with all of these rapidly changing occurrences in world society and economies which affect our daily lives through this vast array of communication systems and processes. The importance for society and social scientists promoting social change of the area of mass communications (and the networks used for carrying and receiving messages) is the *rapidity* with which information is transmitted and received, and the way in which this information *impacts* upon and *influences* our lives, our decisions, and the manner in which we conduct our lives.

The second area of social communications that is increasingly influencing our lives is *informatics*. This word refers to the computer. . . lap-top — both personal and professional, main frame, electronic mail, etc. The ability to

communicate via computer has revolutionized written interactions, which can now be sent via modem and diskette—thus challenging the utility, performance and services of the mail system, for example.

What is the influence and importance of these social communications advances for social scientists? Of immediate concern is that they challenge, with rapidly changing technology, the communications processes and relationships which we have traditionally endeavored to improve within and among organizations. This causes several immediate organizational considerations — the management of information and the transparency and awareness caused by these changes. These changes do break up the concentration of power (previously limited) and they do democratize information. This system of exchange opens new areas of knowledge and actions—challenging our abilities to help our clients to integrate “all of this” into meaningful results. The rapidity of exchange among people, among organizations and among countries is more accelerated each day. This is therefore a major challenge to us and our skills to be able to utilize and provide assistance, in a constructive manner, in benefit of our client organizations and its members. We, as social change agents, need to develop the abilities to help provide quality and meaning in the communications as well as assist people in their skills and abilities for understanding and responding to these new communications realities. It challenges us because of the process of consciousness-raising of people (via these accelerated social communications processes) is reaching larger proportions each day. These new “realities” are causing profound impacts on our lives, our decision making, our choices, our plans—our future. The new communications opportunities also present challenges and bring to evidence: prejudices, stereotypes, socio-cultural and historical basis of social organizations, values and ethics in rapidly changing societies. These pose questioning of and challenges to the past, and its’ influence on the present and future.

### **Current trends**

There is an increasing trend toward “privatization” of organizations, particularly of their assets, based on the market-oriented economy. Countries which had centralized economies, massive nationalization of commerce and industry, and large parastatal organizations have experienced poor results, managing to generate inefficiencies rather than reaching desired goals. Additionally, the active presence of the “informal sector” on national economies and its strong influence on the social structure, is forcing countries further

into debt and destabilizing the economy to points almost beyond the realm and abilities of managers to cope with/handle, resolve. The concurrent effects of both a growing trend towards privatization and the increase in informal sector are causing radical changes in the way we manage organizations, economic projections and productivity goals, and causing radical changes in what we produce (how and for whom) and services offered. Our dilemma is how to constructively help social organizations interact successfully in these changing times.

We find creative efforts occurring both in the public and private sectors to insure survival, growth and perpetuity of organizations. One of these efforts in the private sector is the promotion/stimulation of and support for micro-businesses and small-sized (and some medium-sized) industries—taking small, secure steps initially to build upon them as the organization develops. Incentives, such as fiscal and tax advantages, training and organization development, low interest loans are being used to stimulate more activity in the economy through economically productive activities, beginning with a smaller size and bringing more immediate socio-economic impact. As these micro- and small-sized businesses become effective and productive they are securing their presence in the marketplace. Their success establishes their active presence and thus facilitates expansion of their productive activities according to their abilities — based on continual successful results-based returns), marketplace demand and consumer satisfaction.

This approach—growth from micro- and small-sized organizations—is applicable for both the public and private sectors. An additional “gain” for public sector organizations of this approach (small first steps) is that it helps reestablish the public’s trust and confidence in them. Small and successful efforts in improving, simplifying and streamlining public services efficiently and effectively begins the process of public trust-building, thus establishing a stronger foundation upon which to build further public efforts, results and successes.

Another trend which is occurring with frequency in organizations is that of decentralization, accompanied by more active participation of workers in the life of the organization. Incumbent upon decentralized organizations is open and effective communications and streamlined communications systems, and support and encouragement in responsibility taking, at all levels of the organization and in all organizational processes and tasks. Leaders of decentralized organizations are responsible for stimulating and providing an environment of: openness and sharing of information, creative and innovative ideas-generating,

responsibility in decision making, risk taking, and problem solving. These leaders have the skill of agility — making things happen in a rapid and efficient/effective way. Leaders of decentralized organizations are also responsible for creating and maintaining synergy — with staff and workers/organization, with clients and partners, and with persons in other organization in the country (and world) where there are or could be relationships and transactions.

The current trends pulsating the world and bringing us closer require social scientists to be open to these changes, sensitive and capable of transforming these occurrences into meaningful understanding and actions/results. This also signifies perpetual self and professional renewal and active learning on the part of social scientists (with increasing attention to processes), so that the professional as a social change person, is also open to new approaches of working together. These demands for creative and innovative thinking and actions on our organizations and professionals who work in/with them will result in providing and helping organizational members and clients with the appropriate and meaningful solutions to their needs and future visions.





**Incorporando outros conceitos à Administração Política: o que é isso que hoje chamamos de Ciência & Tecnologia?**

*Renato Dagnino*

**Economia, Política e Administração – um diálogo nem sempre lembrado**

*Claudio Gurgel, Eduardo Piazzi & Agatha Justen*

**O que as crônicas de Machado de Assis nos contam sobre a Administração Política?**

*Ariadne Scalfoni Rigo*

**Crescimento, desenvolvimento e inovação na sociedade da informação e do conhecimento**

*Fernando J. Reis de Oliveira*

**Políticas públicas de construção e destruição de direitos e do patrimônio do trabalhador brasileiro: uma perspectiva histórica**

*Ednaldo Soares*

**A Modernização da Gestão e a Governança no Setor Público em Moçambique**

*Albino Alves Simone*

**Analisando o caráter inovador do Programa Círculos Populares de Esporte e Lazer: uma experiência da política pública de esporte e lazer do Recife**

*Bruna Carvalho Almeida & Silvio Luiz de Paula*

**Estado, Sociedade Civil e Orçamento Participativo: limites, possibilidades e perspectivas para a emancipação social**

*Érico Rodrigo Mineiro Pereira & Amílcar Baiardi*

**Administração Política do Estado da Bahia no campo social no período 2001/2011: atualizando sua compreensão a partir do Fundo Estadual de Combate à Pobreza (Funcep)**

*José Murilo Philigret Baptista*

**Os conflitos nas organizações: a superficilidade dos tratamentos a partir de metáforas, deuses e narrativas**

*Francisco Correia de Oliveira, Ruth Gonçalves Duarte & Cristiane Coelho Ramalho Barreto*

**Societies in transformation**

*Kenneth C. Soares*

**HUCITEC EDITORA**  
PARA VOCE LER E RELER



**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA  
EAUFBA**