

ABP

**Revista
Brasileira de
Administração
Política**

ISSN 2525-5495

volume 6 número 2 outubro de 2013

REB



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

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 6, 2 OUTUBRO DE 2013

ISSN 1983-8166

SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**
- 5 Apresentação — A propósito de nossa educação superior contemporânea**
Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes
- 15 A América Latina na encruzilhada**
Theotonio dos Santos
- 63 Maastricht e o gerenciamento da união monetária**
Cláudio Gontijo
- 87 Visão multidimensional da pobreza. Diversidades de políticas para a redução da pobreza em Moçambique**
Lígia Cacilda Maria Andre Zaqueu
- 113 O Nordeste do Brasil e a crise econômica do início do século XXI**
Daildson Batista de Farias
José Bezerra de Araújo
- 141 Economia política institucionalista: a contribuição da Ha-Joon Chang para a administração política**
Fagner C. Dantas
- 165 Controle social no Brasil: a administração política como transformadora da percepção do gestor público na sua relação com a sociedade**
Maria Cecília Bezerra Tavares
Paulo Emílio Matos Martins
Vanuza da Silva Figueiredo
- 187 Os conselhos municipais no exercício do controle social: uma análise do conselho municipal de saúde diante do ato de controlar as ações do Sistema Único de Saúde (SUS) no município de Castro Alves (Ba) entre os anos 2010-2011**
Edinei Gonçalves de Araujo
Ivo Pedro González Júnior
- 205 A participação da advocacia pública estadual no processo legislativo: uma análise da Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE/SC)**
Adrián Sánchez Abraham
Sandro Cabral
- 229 Modelos de tomada de decisões: o caso Udesc**
José Francisco Salm
Marcus Tomasi
Nério Amboni

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 61, 2 OUTUBRO DE 2013

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

EM PARCERIA COM A **HUCITEC EDITORA**
Rua Águas Virtuosas, 323, 02532-000 São Paulo, Brasil
<lerereler@huciteceditora.com.br>

Diretores

Reginaldo Souza Santos
Fábio Guedes Gomes

Conselho editorial

Alex Bruno Santos Freire, EAUFB
Amílcar Baiardi, UFRB
Carlos Pedrosa Júnior, UFPB
Daniel Andrade Caribé, EAUFB
Deborah Moraes Zouain, Ebape/FGV
Eduardo Fausto Barreto, EAUFB
Elizabeth Matos Ribeiro, EAUFB
Fábio Guedes Gomes, Ufal
Fernando Cardoso Pedrão, Unifacs
Fernando Guilherme Tenório, Ebape/FGV
Fernando Ribeiro Mendes, Iseg/UTL/PT
Flávio George Aderaldo, Hucitec
Francisco Correia de Oliveira, Unifor/CE
Francisco César Pinto da Fonseca, FGV/SP
Francisco Lima Cruz Teixeira, EAUFB
Francisco Vidal, EAUFB

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFB
José Bezerra de Araújo, UFCG
José Carlos de Souza Braga, Unicamp
José Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL
Luiz Marques de Andrade Filho, FEA/UFBA
Maria da Graça Pittá Barreto, EAUFB
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, EAUFB
Renato Peixoto Dagnino, Unicamp
Sívio Vanderlei Araújo, EAUFB
Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFB
Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA
Wilson Cano, Unicamp

Edição

Editoração e produção gráfica: Hucitec Editora
Coordenação editorial: Mariana Nada
Assessoria editorial: Mariangela Giannella
Assessoria técnica: Débora Faustina e Mônica Matos Ribeiro
Projeto de capa: Alana Gonçalves de Carvalho, EDUFBA
Revisora: Jacqueline Andrade da Silva
Impressão e Acabamento: Fast Design

Realização

Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia
Av. Reitor Miguel Calmon, s.n. - Vale do Canela
40.110-903 Salvador, Bahia, Brasil
www.adm.ufba.br / necadm@ufba.br

Apoio

FEA (Fundação Escola de Administração)

Revista Brasileira de Administração Política / Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.
Vol.1, n.1 (out. 2008) - - _Salvador : EAUFB, 2008 - .
v.

Semestral
ISSN 1983-8166

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

CDD 350

A QUE SE PROPÕE A REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os Editores

Apresentação

A PROPÓSITO DE NOSSA EDUCAÇÃO SUPERIOR CONTEMPORÂNEA

REGINALDO SOUZA SANTOS
FÁBIO GUEDES GOMES

É evidente que a sociedade contemporânea padece de problemas profundos. Parece que algo está totalmente desregulado, não está funcionando conforme nós queríamos ou sonhávamos. Mais grave, às vezes somos tomados pela sensação de que somos incapazes de compreender, com relativo grau de aproximação, o que está ocorrendo. A tarefa de desvendar e conhecer melhor os destinos que estamos trilhando é indiscutivelmente importante, conquanto de difícil e árdua responsabilidade.

Os intelectuais rotulados como pós-modernos tentam revolucionar os paradigmas das ciências sociais, destruindo, construindo e recriando categorias analíticas e princípios científicos. Por outro lado, a grande maioria dos cientistas sociais ainda prefere embasar suas reflexões nos paradigmas clássicos para interpretar os acontecimentos e transformações do capitalismo contemporâneo, sua administração política e a sociedade que lhe dá sustentação.

A globalização dos mercados sob a égide do capital financeiro transnacional, as políticas neoliberais, os conflitos culturais e étnicos e as guerras, todos esses processos, têm redefinido efetivamente a sociedade mundial.

Com exceção das guerras, nas sociedades periféricas os demais eventos têm provado consequências que alcançam dimensões preocupantes. Como afirmou certa vez o filósofo Paulo Arantes, "a escalada da violência e das desigualdades de riqueza no mundo tem criado o fenômeno da *brasilia-nização da sociedade*, quer dizer "a separação das raças por classe" e não pela cultura, gênero ou etnia".¹ Ainda, ele explica que numa sociedade

¹ Paulo Arantes. A fratura brasileira no mundo. In: José Luiz Fiori (org.). *Polarização mundial e crescimento*. Petrópolis: Vozes, 2000.

mais homogênea a concentração se dá, evidentemente, pela maior polarização do poder e da riqueza, o que, por consequência, provoca uma reação da grande maioria empobrecida e marginalizada do processo de apropriação da riqueza social. No entanto, na sociedade contemporânea, em que uma oligarquia confronta uma “população diversificada e separada por raças, malgrado a cultura nacional comum, o ressentimento provocado pelo declínio econômico se expressa muito mais na hostilidade entre os grupos na base do que numa rebelião contra os do topo” (Arantes, 2001, p. 295). E parece ser isso que hoje observamos estar acontecendo na Europa, no bojo da crise das dívidas públicas soberanas.

Na América Latina, no Brasil em especial, torna-se evidente, ao passar dos anos, que uma forma de sociedade se apresenta disforme e contraditória. Como Francisco de Oliveira² recentemente descreveu, algo parecido com um ornitorrinco, uma má formação social, que conforme tal animal esquisito, não se sabe ao certo o que é. Uma sociedade dual, na qual no topo se encontra uma plutocracia internacionalizada que decide sobre os destinos do país. Um pouco abaixo, o que Robert Reich chamou de “manipuladores simbólicos”, um conjunto de profissionais de instrução superior com objetivos de assegurar a realização suave e eficiente das decisões tomadas pelos que estão no topo, que por sua vez terão todo o interesse em conservar próspera e satisfeita tal camada social. Conforme Reich (apud Arantes, 2001, p. 300), “eles precisam de pessoas que possam fingir ser a classe política de cada Estado-Nação individual. Para assegurar o silêncio dos proletários, os super-ricos terão de continuar fingindo que a política nacional pode algum dia fazer diferença”.

Certa feita, o mestre Celso Furtado, no auge de sua sapiência, sentenciou demonstrando grande preocupação com o futuro de nossa sociedade: “o que importa é que as novas gerações recuperem o gosto pelo exercício da imaginação e se convençam de que a obra que lhes cabe realizar é nada menos do que dar continuidade à construção deste grande país”.³ Se não houver vontade para despertar o exercício da imaginação, como poderemos nos desvencilhar das forças que hoje nos dominam e conduzem nossa sociedade? Como retirar o véu da *intransparência* que representam compromissos com processos que redundam na reprodução de uma mesma situação com roupagem, ou seja, reproduzem as mesmas condições de

2 Francisco de Oliveira. *Crítica à razão dualista: o ornitorrinco*. São Paulo: Boitempo, 2003.

3 Celso Furtado. *O capitalismo global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998, p. 23.

hierarquização da sociedade brasileira e a garantia de seus estamentos econômicos e políticos? Como, então, pensar a sociedade e tornar efetivas ações normativas para a solução de parte de seus principais problemas?

Na mesma linha do que já foi assinalado até aqui, só poderemos compreender melhor a situação da sociedade contemporânea, sobretudo os problemas brasileiros, suas dimensões macro e micro e suas inter-relações caso sejam estimuladas ainda mais a criatividade e o gosto pelo pensar.

Infelizmente o neoliberalismo fez bastantes estragos nos países da América Latina que, de forma subordinada, adotou o receituário do Consenso de Washington (1989). Falar de neoliberalismo e Consenso de Washington, sobretudo deste, parece pouco esclarecedor, a muitos, para explicar uma série de fenômenos sociais, políticos e econômicos que hoje acometem a sociedade dos países da América Latina.

Uma melhor percepção do que foram eles e quais suas consequências contribuem para aumentar o escopo de entendimento das transformações por que passaram nossas instituições nos últimos anos. Nos termos de um liberal convicto, como Stiglitz, ganhador do prêmio Nobel de economia (2001), presidente do Conselho de Consultores Econômicos do presidente Clinton (1995-1997) e vice-presidente e economista-chefe do Banco Mundial,

a aceleração das reformas econômicas e estruturais, bem como a adoção de políticas econômicas ortodoxas nos países latino-americanos, só fizeram aprofundar os problemas sociais e econômicos, assim como colocar a região diante de dilemas de difícil solução.⁴

Atualmente suas posições críticas voltam-se para o aprofundamento da concentração de renda e riqueza em seu próprio país, os Estados Unidos.

Tem-se como certo que aquelas estratégias não teriam sido adotadas e implantadas sem a conivência de boa parte das elites latino-americanas, que com grande capacidade executiva tiveram de empenhar exemplarmente o papel de alunos dedicados na aplicação das prescrições irradiadas dos centros de poder mundial para a solução dos problemas da região. Os três pilares do Consenso de Washington, a austeridade fiscal, a liberalização econômica e as privatizações, foram responsáveis por uma mudança radical

4 Joseph E. Stiglitz. *A Globalização e seus malefícios: a promessa não cumprida de benefícios globais*. São Paulo: Futura, 2002.

das estruturas desses países e redefiniram as relações entre Estado, sociedade e instituições, com implicações até o momento.

O neoliberalismo como ideologia do capitalismo contemporâneo imprimiu um novo ritmo ao desenvolvimento da sociedade. O eixo econômico foi definido como primordial e as palavras de ordem passaram a ser a máxima busca pela *eficiência* e *competitividade*. A transição para sociedades liberais traduziu-se numa apoteose dos mercados e na conversão de todos, indistintamente, em competidores, num esforço de superação de uma tradição de dependência do Estado. O *porterismo* (termo relacionado às teses de Michael Porter) colocou-se como visão estratégica de convivência humana. O modo *porteriano* de concepção do mundo e de economia espalhou-se por todo o planeta e enraizou-se nas consciências e, mais grave, na educação e no ensino. Uma maneira de ver o mundo apenas como um ambiente de negócios, como forma de multiplicação do dinheiro e das condições de vida material tem dominado radicalmente a formação dos indivíduos e as matérias nas escolas de ciências sociais, principalmente.

Nesse contexto, cresce a ânsia dos indivíduos pela materialidade dos bens de consumo como os únicos que podem trazer-lhes felicidade. Tudo que possa trazer *status* de superioridade e torne os indivíduos diferentes dos demais (competição) é valorizado em detrimento de outros valores mais preciosos da condição e natureza humanas. Entretanto, fundamentalmente a essência, o movimento pela busca da competição somente promove a estandardização do comportamento e da condição humana. Beleza, poder, *status* e dinheiro, eis os valores cultuados e perseguidos em massa na sociedade contemporânea.

A sociedade brasileira não tem ficado distante dessa realidade. As consequências do neoliberalismo foram elevadas à potência *infinitesimal* e as chamadas estratégias competitivas de Porter, competitividade e concorrência numa escala crescente, fragilizaram as relações sociais e fortaleceram o exercício da individualidade e o comportamento egoísta.

Numa sociedade em que o mercado passou a ser o moinho que gera o seu desenvolvimento, os resultados devem ser alcançados no curto prazo, tempo é dinheiro e a lógica da rentabilidade, principalmente financeira, *locus* por natureza da dinâmica do capitalismo contemporâneo, não aguarda muito sob as ameaças dos imprevistos e percalços do futuro.

É considerável o ritmo como isso tudo tem influenciado o comportamento humano e sua evolução, com fortes rebatimentos nos processos de

ensino e aprendizagem, pilares da construção de qualquer sociedade criativa e libertária. Como, então, enfrentar essas dificuldades utilizando as nossas instituições de ensino e enfrentar o ânimo dos alunos cada vez mais voltados às respostas para o imediato (emprego, riqueza e materialidade)? Como reagir aos imperativos e interagir com as condições do fundamentalismo de mercado sem comprometer a qualidade da educação, ensino e pesquisa nem abalar a perspectiva humanista e construtivista da sociedade, umas das funções precípuas das ciências sociais em particular?

As forças neoconservadoras têm investido fortemente contra as instituições que possam fazer um contraponto ao estado de coisas construído pela dinâmica capitalista contemporânea, e uma dessas instituições, é a Universidade. Nas palavras de um observador astuto, “na fase atual, da microeletrônica e da globalização, o que antes era uma investida contra as humanidades, evolui para um ataque à própria universidade. O que se quer dela é que se torne um instrumento das políticas neoconservadoras preponderantes na nova ordem mundial. Na fúria de desmontagem do Estado e dos cortes selvagens de verbas públicas, ela [Universidade] só se justifica se enquadrada no encaminhamento de questões econômicas, sociais e políticas tópicas: treinamento profissional, válvula de escape para tensões da sociedade, parcerias com empresas, linha auxiliar na propaganda e condução das ações de governo”.⁵

Não podemos desconsiderar que a educação brasileira tem sofrido grande influência por esse turbilhão de transformações sociais, econômicas e políticas provocadas pelo capitalismo contemporâneo. Consta-se que o ensino superior brasileiro é um dos setores da educação que vem sendo mais questionado pelas forças dinâmicas da transformação capitalista e pelas instituições que atuam no comando das reformas estruturais, pelas quais o Brasil vem passando nos últimos anos. Tanto o Banco Mundial como o FMI, exigiram do país, sob as condicionalidades impostas pelos acordos e contratos de empréstimos e cooperação, que a educação superior brasileira caminhasse em direção para um grau maior de abertura para o mercado, com o aumento da oferta de serviços à sociedade e possibilidades fantásticas de investimentos privados.

Um dos fatos mais emblemáticos desse processo tem sido a perda contínua da participação das universidades públicas brasileiras no orçamento da educação nacional, tornando frágil sua capacidade de infraestrutura e

5 Nicolau Sevcenko. A era das trevas. *Carta Capital*, edição 19 maio 2004, p. 59.

condições de ensino, pesquisa e extensão, não obstante certa recuperação durante os dois mandatos do governo PT.

Por outro lado, observamos o crescimento vertiginoso do ensino privado superior notadamente na última década. Os resultados práticos desse processo não podem ainda ser avaliados com precisão do ponto de vista do impacto sobre o aumento do grau de qualificação profissional e sua contribuição para aumentar as possibilidades de inserção dos indivíduos no mercado de trabalho sobre o crescimento econômico e, principalmente, nas funções mais nobres da educação, a contribuição para a formação de pessoas com capacidade e competência adequadas para, efetivamente, estarem preparadas para a reconstrução deste país, nos termos colocado por Celso Furtado logo acima. De qualquer maneira, alguns aspectos já chamam atenção para o fracasso da nossa política de educação superior adotada sob o regime político neoliberal. Por exemplo, o fracasso retumbante de nossa produção científica e a incapacidade de fazer ciências nas áreas exatas; o apagão de mão de obra nas engenharias; os valores e formação dos estudantes nas áreas de saúde; o baixo nível de qualidade na formação dos advogados, etc.

Portanto, reconhece-se que o setor educacional brasileiro vem passando por um processo intenso de transição, com desdobramentos inconsequentes para a construção de uma sociedade mais civilizada. Este processo deve ser compreendido no contexto de uma transição múltipla, que não apenas afeta as instituições econômicas, mas também as instituições políticas, sociais e culturais. Como exposto inicialmente, anos de influência externa em diversas formas de intervenção têm degradado e debilitado os mecanismos de funcionamento e ampliação das instituições tradicionais, que tinham o Estado como principal agente político. Ao mesmo tempo, surgiram segmentos institucionais modernos que resultam ser ineficientes e/ou distanciados, na maioria dos casos, do caráter da sociedade em seu conjunto, como por exemplo, as faculdades-negócios, em que os interesses são somente faturar e prometer rendimentos aos seus fundos de investimentos, proprietários e parceiros de boa parte da rede privada de ensino privado superior no país.

Certamente as instituições de ensino superior privado podem ser incluídas entre as que, apesar de serem eficientes do ponto de vista operacional, seus resultados ainda parecem não condizer com as reais necessidades da sociedade. As características desse setor têm se tornado muito mais evidentes quando seus objetivos estão centrados, quase que exclusivamente, no papel meramente formador de indivíduos com competência e habilidades

técnico-profissionais. Antes de tudo, mesmo diante dos condicionantes do mercado, a missão dessas instituições deveria estar assentada em princípios mais gerais, que valorizassem a formação de um conjunto de cidadãos com valores e princípios éticos, voltados para a transformação da sociedade. A formação profissional seria o elo desse compromisso universidade-sociedade.

A formação profissional não deve ser um objetivo em si mesmo. Antes de tudo, é apenas um meio para que os indivíduos possam atingir os objetivos em sociedade, qual seja, o bem-estar coletivo. As profissões, longe de serem apenas requisitos para o atendimento exclusivo dos interesses individuais ou particulares, são de extrema importância para a cadeia social, dado o grau de interdependência e responsabilidade mútuas. Assim, queremos dizer que nossos alunos devem compreender que a missão que lhes cabe é muito maior que apenas os interesses particulares, minimalistas, atomistas. Isso só pode ser dissolvido como ideologia se nossas instituições de ensino, sobretudo superiores, puderem internalizar o debate sobre as grandes questões do nosso tempo, em particular os problemas econômicos, sociais e políticos que enfrentamos cotidianamente. Mas, ao que parece, até mesmo na rede pública de ensino superior esse desafio está se tornando impossível, pois as pressões dos agentes econômicos do capitalismo são muito fortes na busca pela apropriação do conhecimento e formação de mão de obra nesses ambientes, bem como a própria gestão dessas instituições tem guinado para visões e políticas mais conservadoras e reacionárias, como bem assinalou intelectual insuspeito, professor titular de Ética da Unicamp, recentemente.⁶

É muito questionável que produzamos, na maioria, engenheiros voltados apenas para a construção civil ou projetos para o atendimento das necessidades dos estratos de renda mais altos; médicos com consultórios cada vez mais sofisticados dirigidos aos planos de saúde corporativos privados e à parte da sociedade mais privilegiada; administradores preocupados quase exclusivamente com os segmentos empresariais, não se interessando até mesmo pela área da administração pública; economistas voltados apenas para os números e seus próprios resultados de eficiência e produtividade, etc.

Uma das características centrais do ensino superior é desenvolver as capacidades críticas e do livre-arbítrio dos indivíduos, que com base em

⁶ Roberto Romano. Professor diz que direita é majoritária nas Universidades. Entrevista a Rogério Waldrigues Galindo. Blog Caixa Zero. Disponível em <<http://www.gazetadopovo.com.br/blogs/caixa-zero/professor-diz-que-direita-e-majoritaria-nas-universidades/>>; acessado em 21-11-2013.

pressupostos científicos possam exercer as diversas atividades profissionais com zelo e compromisso social e ético. Nesse sentido, uma das funções pre-cípua da universidade é impedir o monopólio do saber por qualquer linha de pensamento ou doutrina. É manter a cultura como espaço de debate aberto, arejado e fluido. É preservar a memória e fertilizar a imaginação.

O grau de dificuldade que encontramos na preparação dos jovens que entram nessas Instituições denota que, após grandes mudanças na área de educação brasileira, com uma espécie de privatização na margem, nós, professores, não estamos preparados para lidar com as novas circunstâncias de sala de aula, pois as deficiências na qualidade e infraestrutura nos diversos segmentos educacionais do Brasil são gritantes. Esse pode também ser apontado como um grande problema, ou seja, a maneira como o corpo docente tem reagido aos novos desafios da educação, tendo como pano de fundo as novas necessidades da sociedade e dos próprios alunos.

Quase todas as Universidades e Faculdades têm se preocupado em demasia em atender às expectativas de seus alunos, frequentemente relacionadas ao mercado de trabalho e à empregabilidade. A maioria dos cursos gira o pêndulo do conhecimento para o lado das práticas pedagógicas instrumental-profissionais, marginalizando, ou mesmo esquecendo, a importância de disciplinas e matérias voltadas para o desenvolvimento de capacidades e habilidades centrais na formação humana. Sobretudo às fulcrais no fortalecimento da memória e estímulo à capacidade imaginativa.

Os alunos se preocupam demasiadamente com o *tal* mercado de trabalho. Ora, se todos pensarem nessa direção, somente estarão preparando-se como mercadorias dentro da engrenagem do sistema de produção, e as universidades e faculdades estarão adotando as mesmas práticas produtivistas de qualquer sistema industrial. Mas não é isso que realmente está acontecendo na prática? Com isso queremos dizer que o mercado de trabalho é dinâmico como qualquer outro mercado de bens e serviços. Ele obedece à dinâmica econômica e, com isso, sempre exigirá novas qualificações, novas mercadorias e força de trabalho. Como qualquer produto, que sempre tem de mudar de *design*, modelo, cor, tamanho, etc. para conquistar mercado, a formação do indivíduo passa a obedecer à mesma lógica. Torna-se apenas mais um e simples fator de produção, assim como os economistas neoclássicos resumem o ser humano na cadeia produtiva.

Este indivíduo tem sempre de correr em busca de novas qualificações, novas competências, cursos especializados, etc. numa preparação infinita e

frenética, pois somente assim pode ser incluído frequentemente no mercado de trabalho como um produto qualquer. O que distingue as mercadorias dos seres humanos, dentro da lógica de mercado, é apenas o tipo de código de barras, que para a força de trabalho apresenta-se pelo que conhecemos como currículo.

Como foi assinalado de início, na sociedade em que predomina o neoliberalismo como ideologia e prática política, o desemprego é explicado pela falta de qualificação e preparação da mão de obra. Pouco são questionadas as condições macro, os problemas estruturais, a incapacidade do sistema produtor capitalista de absorver todos os seres humanos como força de trabalho e as funções que exercem no sistema os que estão na informalidade ou marginalizados (não compreendemos a exclusão social como um fenômeno externo ao capitalismo). Ou melhor, a falta de políticas de desenvolvimento econômico e o descompromisso de nossas elites em formular um projeto de nação estão no âmago da incapacidade do país em enfrentar seus maiores desafios e os problemas específicos de sua estrutura educacional, sobretudo o papel de nosso sistema de ensino superior. Como predominou durante boa parte da última década do século XX, as crises e os problemas que afetam o homem comum em uma sociedade alienada pela ideologia neoliberal recaem neles próprios, em suas responsabilidades.

Desde os anos 1970 vem se formando uma consciência e ideologia defensoras de que as soluções para o alto grau de desigualdade de renda e riqueza estão no nível de educação. É óbvio que a força de trabalho mais bem preparada e qualificada se destaca em rendimento, mas é inverossímil concluir que isso resolve a abissal distância entre a riqueza dos que acumulam com base no controle do capital e os que vivem do emprego da força de trabalho.

É importante a formação técnico-profissional dos nossos universitários, mas não se pode esquecer que uma das missões mais nobres do ensino superior é o desenvolvimento das capacidades do aluno de pensar, avaliar e criticar. Uma das maiores deficiências contemporâneas de nossos alunos, por exemplo, está na desmotivação e dificuldade de leitura e interpretação. Como, então, preparar profissionais para o futuro que não são capazes nem sequer de resgatar de um livro ou artigo específico uma ideia central ou mesmo fazer um resumo? Como conhecer a realidade que os cercam e enfrentar seus problemas, propondo alternativas se falta cultura geral e visão dos processos e se a leitura não é tratada como ponto fundamental?

Se acompanharmos o ritmo e as imposições da sociedade neoliberal e do mercado, estaremos constantemente e, certamente, fadados ao fracasso, em longo prazo, na constituição de uma sociedade mais livre, criativa e culturalmente desenvolvida. O próprio mercado e sua dinâmica são irracionais e imperfeitos. Para ilustrar, basta mencionar que uma das maiores reivindicações do mercado de trabalho, por exemplo, é por mão de obra qualificada e, enquanto os mais qualificados, geralmente aqueles nas faixas etárias mais elevadas, não têm oportunidade, os menos experientes não são absorvidos.

Na maioria das vezes, para facilitar a vida dos alunos, em suas ansiedades de queimar etapas e cumprir todos os requisitos mínimos curriculares e, com isso, se formarem logo pensando no *tal* mercado de trabalho, sobretudo os discentes das ciências sociais aplicadas, os professores utilizam materiais didático-pedagógicos que em vez de enriquecer o conhecimento, somente colaboram para *mediocrizar* o ensino e a aprendizagem; em vez de utilizarem textos e referências clássicas, utilizam manuais acrílicos, não históricos e restritos teoricamente.

Nos países do Leste Asiático, o sistema universitário convida o aluno a envolver-se em pesquisa e ensino, pelo menos, de seis a oito horas de estudo por dia, em razão das prioridades dadas à formação dos estudantes, sua contribuição futura à sociedade, as condições de trabalho e salário permitidas aos professores, o acesso a novas tecnologias de ensino e disponível nível de recursos financeiros para se fazer ciência, sem detrimento de áreas específicas. Enquanto isso, no Brasil, continuamos, ainda, no nível de discussão de como conseguir e alocar recursos para investir em educação nos seus três níveis gerais, enquanto, ano a ano, a nação transfere cerca de 4,5% do PIB, em média, aos capitalistas que vivem das rendas financeiras e especulação com os títulos da dívida pública brasileira. As promessas de destinar recursos da exploração de petróleo da camada do pré-sal para a educação brasileira é uma aposta no futuro, com todos os riscos que envolvem qualquer especulação dos retornos de uma atividade tipicamente capitalista do século passado. Apostamos no passado para, caso seja exitosa a exploração, resolver o nosso futuro! As apostas foram feitas dessa maneira, infelizmente, pois já entramos na segunda década de acumulação rentista no Brasil e, com isso, já poderíamos ter resolvido nossas deficiências no plano da educação, ciência e tecnologia se não tivéssemos feito tanto por tão poucos privilegiados do sistema financeiro-bancário.

A AMÉRICA LATINA NA ENCRUZILHADA¹

THEOTONIO DOS SANTOS²

A encruzilhada diante das crises do neoliberalismo

A dissolução do bloco monolítico que representou o pensamento único nas décadas de 1980 e 1990 está chegando a seu ponto crítico, entretanto o cadáver não está enterrado e não está claro quem serão os responsáveis de sepultá-lo. A tarefa é muito mais difícil do que pode parecer à primeira vista. Trata-se de fenômeno muito complexo que tem demasiados lados que se entrecruzam.

Em primeiro lugar, como vimos, o triunfo do neoliberalismo como doutrina econômica foi o resultado de uma enorme onda de descenso econômico, iniciada entre 1966 e 1967, quando os Estados Unidos buscaram manter seu crescimento econômico por meio de uma nova onda de gastos militares que se canalizaram para a guerra do Vietnã. As políticas conhecidas como anticíclicas, de inspiração keynesiana, começavam a mostrar seus limites.

Isto ocorreu em um momento em que os gastos públicos saltavam para um novo nível, como consequência do auge dos gastos com o chamado Estado de bem-estar e a campanha de Lyndon Johnson para a Grande Sociedade, que pretendia eliminar a pobreza nos Estados Unidos.

A tensão gerada entre esses novos gastos militares e os antigos gastos de bem-estar levaram a novas mobilizações de conteúdo social e a uma

1 Este artigo é adaptado do capítulo VIII de *Desenvolvimento e civilização – uma homenagem a Celso Furtado*, obra a ser publicada pelo Centro Internacional Celso Furtado, Rio de Janeiro. O capítulo é aqui antecipado aos leitores da *Revista de Administração Política*, da UFBA.

2 Professor emérito da Universidade Federal Fluminense (UFF), professor visitante da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), presidente da Cátedra da Unesco e da Universidade das Nações Unidas (UNU/ONU) sobre Economia Global e Desenvolvimento Sustentável (Reggen).

ampliação do seu ideário. Ao mesmo tempo, o aumento dos gastos públicos passou a pressionar os Estados Unidos para elevar as importações, ao mesmo tempo em que cresciam cada vez mais as despesas dos cidadãos e do governo estadunidense no exterior. O déficit do balanço de pagamentos se fez mais sério com a chegada do déficit comercial, em 1969, para instalar-se definitivamente na nova fase de vida do império norte-americano. Desde essa época, os desequilíbrios básicos das contas externas dos Estados Unidos continuam a crescer, levando-nos a uma nova era de desequilíbrios na economia mundial.

É importante compreender que, com o tempo, esgotam-se os mecanismos fundamentais de crescimento econômico que se desenvolveram durante os anos de ascensão econômica, iniciados depois da Segunda Guerra Mundial. Esses mecanismos estiveram associados ao triunfo das ideias de Keynes na ciência econômica, que serviram de base teórica para uma nova fase do pensamento liberal, o qual se libertava da noção de equilíbrio geral como centro da mecânica econômica e rompia com alguns princípios fundamentais do liberalismo, como o padrão ouro e o equilíbrio fiscal.

É importante considerar também que o auge das lutas sociais no período do pós-guerra, depois dos anos de graves confrontos, iniciadas em 1917 com a revolução russa, não deixava espaço para o chamado “livre mercado” que, segundo Keynes, não permitia alcançar espontaneamente o pleno emprego, o qual se convertia no objetivo fundamental das políticas econômicas.³ O declínio do crescimento econômico, em 1967, anunciava um novo período da economia mundial que permitiu a volta dos altos índices de desemprego. Ao mesmo tempo, o aumento da dívida pública, exacerbada pela aventura militar, exercia fortes pressões inflacionárias. A combinação de inflação e queda do crescimento deu origem ao fenômeno da estagflação que desafiou a ortodoxia econômica de base keynesiana.

Esse foi o momento adequado para a entrada em cena do pensamento que na América Latina chamamos de neoliberal e que, corresponde, de fato, a uma visão neoconservadora como a veem os norte-americanos e os europeus. A implantação radical do neoliberalismo começa em 1973, quan-

³ Em 1946, após a aprovação das duas casas parlamentares, foi assinado pelo então presidente dos EUA, Harry S. Truman, em 20 de fevereiro desse ano, o *Employment Act*. Este estabelecia que o “O Congresso declara e estabelece como meta nacional o cumprimento do direito de todos à possibilidade de emprego remunerado útil com preços justos para todos os indivíduos capazes, dispostos e que procuram trabalho” (Livre tradução).

do a política econômica do governo fascista do general Augusto Pinochet foi entregue aos chamados *Chicago boys*.

Era na Universidade de Chicago que se havia refugiado o desmoralizado grupo de pensadores ultraliberais, a chamada Sociedade de Mont Pèlerin, que se reúne bianualmente, desde seu encontro em 1947. Entre eles ganhou destaque o monetarista radical Milton Friedman, que propôs uma política anti-inflacionária de base monetarista, que sempre contou com boa disposição do Fundo Monetário Internacional.

Não deve causar espanto esse vínculo do ultraliberalismo com o fascismo. Todos os chefes fascistas importantes se consolidaram no poder por meio de políticas de estabilização monetária, seguidas de períodos significativos de crescimento econômico moderado ou a simples estagnação da renda nacional.

Um exemplo significativo dessa ligação entre o ultraliberalismo e o fascismo se encontra no artigo de apresentação do livro do ministro das finanças de Hitler, Hjalmar Schacht, *Setenta e seis anos de minha vida*.⁴ Sob o subtítulo de “a autobiografia do mago da economia alemã da República de Weimar ao III Reich”, encontramos uma apresentação geral do livro, feita pelo então representante do Brasil no Conselho do Fundo Monetário Internacional, Alexandre Kafka; uma apresentação política por Bolívar Lamounier e, finalmente, a apresentação econômica por Gustavo Franco, que se considera o verdadeiro autor do plano real e que foi o presidente do Banco Central, em boa parte do governo Fernando Henrique Cardoso.

Aprendemos com o “teórico” do plano real que “as ideias de Schacht eram boas, mas estavam à frente de seu tempo”. E sabemos também que seu livro é “uma sucessão de classes ministradas por um maestro em um teatro que cobre os principais eventos do século XX”. Como se vê, o plano real do Brasil tem suas dívidas com o pensamento econômico parafascista. Portanto, não é absurda a constatação de Joseph E. Stiglitz em referência ao Fundo Monetário Internacional. Em seu livro *Globalization and its discontents*,⁵ ele afirma:

A extensão dos condicionamentos significa que os países que aceitam as ajudas do Fundo têm que ceder uma grande parte de sua soberania

4 Hjalmar Schacht. *Setenta e seis anos de minha vida*. São Paulo: Ed. 34, 1999.

5 Em português: *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

econômica. Algumas das objeções aos programas do FMI estão baseadas nisto e no conseqüente dano à democracia: em outros casos se baseiam no fato de que as condições exigidas não conseguem (ou não buscam) restaurar a saúde econômica.

Essa relação entre o pensamento único, o ultraneoliberalismo e o totalitarismo não é algo novo, como vimos, mas tem sido posta em segundo plano, nos últimos anos. Mas não devemos esquecer a relação estreita entre o governo de Nixon e o golpe de estado no Chile, em 1973, e o mesmo pode ser afirmado do período Reagan e as relações tão estreitas entre a senhora Thatcher e Pinochet. Na realidade, além de Pinochet, boa parte dos ministros da ditadura argentina, o aparato econômico de Yeltsin e, principalmente, os governos de Reagan, Thatcher e Kohl, assumiram oficialmente a perspectiva neoliberal em toda sua extensão.

Elas foram postas em prática no momento mais difícil da crise de longo prazo, iniciada em 1967. Essa se aprofundou, de 1973 a 1975; retornou de 1978 a 1981; foi combatida em nome do neoliberalismo, entre 1983 e 1987. Em seguida, com alguns resultados gerais comprometidos com as crises de outubro de 1987, iniciou-se a decadência do pensamento único nos Estados Unidos que conduziu ao governo Clinton. Contudo, o enfoque ultraliberal continuou vigente mesmo na Europa, sob os governos trabalhistas de Tony Blair, mantendo-se no poder sob os governos sociodemocratas que adotaram os princípios da Terceira Via, que aceitava os preceitos neoliberais no econômico, buscando compensar no plano social seus custos desumanos. Inaugurou-se a "onda rosa", marcada pelas vitórias eleitorais sociodemocratas e socialistas, enquanto persistiam na prática as propostas políticas neoliberais. Como vimos, na América Latina, foram os governos dos movimentos chamados "populistas" que assumiram as políticas neoliberais com conseqüências desastrosas para o desenvolvimento econômico, social e político.

Se vincularmos a ascensão do pensamento único ao fascismo e outras formas de autoritarismo, como a "tecnocracia internacional" e os governos conservadores, estendendo-se inclusive para "governos progressistas" que adotam o princípio liberal de que os governantes não devem seguir suas promessas eleitorais, pois isso os conduziria à demagogia, podemos também vinculá-lo a uma tendência do pensamento filosófico para um formalismo que chegou a ser hegemônico nas décadas de 1980 e 1990. O

estruturalismo filosófico, predominante nos anos 1970, abriu caminho para esse desprezo pela história, momento em que se consolidou a força das propostas pós-modernas.

Foi típica dessa fase a tentativa de valorizar os períodos históricos pré-revolucionários e de desqualificar os períodos revolucionários. É assim que se desenvolve uma interpretação extremamente conservadora da revolução francesa na comemoração de seus duzentos anos; busca-se desmoralizar a revolução russa; e, finalmente, o governo de Salinas, no México, busca desqualificar a revolução mexicana e valorizar o período do ditador Porfirio Díaz.

No plano da teoria do conhecimento, também se deve ressaltar a hegemonia das tendências *neokantianas* nas Ciências Sociais que ganharam muita força nos anos 1950. Entre seus expoentes principais está Karl Popper, que frequentou as reuniões de Mont Pèlerin desde o começo. Com o fortalecimento do estruturalismo, essas tendências fizeram-se definitivamente dominantes buscando apresentarem-se como a única forma de conhecimento científico.

Dessas análises muito gerais, pode-se concluir que o fenômeno do pensamento único está localizado no contexto de um processo múltiplo e complexo. No plano econômico, responde às dificuldades sociais geradas por um longo período de recessões e declínios do crescimento, com o aumento das taxas de desemprego e o enfraquecimento das condições de luta dos trabalhadores em geral.

Também, no plano econômico, há uma queda das atividades de planejamento estatal e uma hegemonia crescente do setor financeiro que passa a fortalecer-se com altas taxas de juros diante das baixas de investimentos diretos, prejudicados pela queda da taxa de lucro, evidenciada no final dos anos 1960, e pelo alto custo da substituição das tecnologias obsoletas pelas novas tecnologias robotizadas.

As contas públicas se veem afetadas pelo crescimento do déficit fiscal, agravado dramaticamente pelo aumento das taxas de juros que se convertem em um dos principais itens dos gastos públicos. Com a recessão, aumenta também a população desempregada, cai a força dos sindicatos e aumentam, com a ampliação do desemprego, os gastos do Estado com a assistência aos trabalhadores desempregados e outros gastos sociais.

Todos esses fenômenos animaram as forças conservadoras — e, em alguns casos, as tendências reacionárias que pretendem empurrar a história

para trás. É uma condição para o pleno desenvolvimento dessas tendências teóricas o abandono da história como uma referência evolutiva da humanidade. Como nessa fase cíclica não há acumulação, conclui-se também que não há acumulação em todas as épocas históricas.

Quando se recorre à história é para assumir seu fim, como aponta com extremo êxito Fukuyama, em 1989, com seu célebre artigo, logo convertido em livro e apoiado por enorme aparato publicitário.⁶ Mas ocorre que vivemos um período de desenvolvimento da consciência social e de apropriação crescente da realidade que nos circunda devido à complexidade da práxis social. Em vez de um fim da história estamos no começo da história, já que temos, agora, consciência da nossa responsabilidade histórica e, portanto, somos cada vez mais capazes de construir e planejar nossa realidade. Para que isso ocorra temos de aguçar nossa capacidade de acumular e de produzir conhecimento.

No plano político, a aventura neoliberal foi reforçada com a retomada do poder pelos partidos conservadores e sua projeção sobre a agenda política dos anos 1980 e 1990. Isso foi possível devido à falta de maior habilidade política das forças de esquerda. Diante da ofensiva conservadora e até mesmo reacionária, elas se deixaram dividir, aceitando os argumentos “teóricos” armados pela maré conservadora, o que fez com que elas perdessem essa conjuntura (caracterizada pela exposição pública do caráter despótico e reacionário da doutrina direitista) para criar uma consciência social antineoliberal mais profunda. As ideias de esquerda começam a retomar sua importância somente com os fracassos colossais das políticas neoliberais.

Resta analisar o vínculo estreito dessas mudanças gerais com as manobras dos aparatos ideológicos. As ideologias foram assimiladas pelos meios de comunicação que transformaram estas ideias neoliberais em forças materiais capazes de determinar o curso da história. Isto ajudou a produzir um terror ideológico muito evidente que impede a superação destas concepções arcaicas na vida contemporânea.

Estamos, portanto, no começo de um amplo desmoronamento dessa vasta e complexa hegemonia do neoliberalismo e necessitamos forjar urgentemente uma resposta articulada a esse grande embuste, seja no plano filosófico, como no plano econômico e político. Somente assim podemos iluminar a encruzilhada em que nos encontramos.

6 Francis Fukuyama. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.

A crise chega à América Latina

Em geral, os governos latino-americanos, tanto conservadores como progressistas, têm buscado a explicação das dificuldades geradas por suas políticas econômicas na “crise mundial”. Daí a necessidade de definir a natureza das crises, que se iniciaram na Ásia, em 1997, e que se expandiram por todo o globo, entre 2000 e 2001, e voltaram a manifestar-se, de 2008 a 2012.

Segundo nosso ponto de vista, elas são uma extensão e desdobramento da quebra e esvaziamento da onda de expansão financeira iniciada em 1973 (com os petrodólares) e realimentada em 1979 (com o aumento da taxa de juros nos Estados Unidos, na década de 1980, que levou, por sua vez, ao agigantamento da dívida pública estadunidense durante esse período).

A quebra do setor financeiro iniciou-se em outubro de 1987, quando se produziu a mais grave crise financeira desde 1929. Ela foi extremamente grave por sua profundidade (perda de um trilhão de dólares em um dia no mercado acionário estadunidense e desvalorização do dólar em 40%) e por sua extensão a todo o globo. A queda do índice Nikei dos bancos japoneses à metade jamais se recuperou. Só na “segunda-feira negra”, no dia 19 de outubro de 1987, o Dow Jones Industrial Average caiu 22,6%, perdendo 508 pontos, superior à queda de 12,8% de 28 de outubro de 1929. Foi a maior queda da história do índice até hoje⁷ e levou um ano e três meses para se recuperar.

A intervenção dos bancos centrais do Japão e Alemanha para conter a queda do dólar mostrou-se eficaz somente por um curto período. Nos anos seguintes, o governo republicano dos Estados Unidos começou a entender a impossibilidade de seguir a política econômica do senhor Reagan. A política econômica daquele país foi obrigada a abandonar o modelo baseado em dólares supervalorizados, déficit comercial, juros altos pagos pelo Estado, endividamento público crescente e atração de capitais do resto do mundo⁸ em grande parte para cobrir esse déficit.

A partir de então, ajudado pelo Consenso de Washington, o modelo de política econômica norte-americano se inverteu: moeda (dólar)

⁷ Ver dados do *The Wall Street Journal*, em <http://online.wsj.com/mdc/public/page/2_3047-djia_alltime.html>.

⁸ Ver nossa análise desse período no nosso livro *Do terror à esperança: auge e decadência do neoliberalismo*.

desvalorizada, recuperação do déficit comercial, taxa de juros em forte queda, diminuição da necessidade de atração de capital estrangeiro, perdão para parte das dívidas externas do Terceiro Mundo (Plano Brady, aplicado por Bush pai) com o objetivo de liberar recursos para a importação dos países devedores.

É evidente que, para estabelecer essa política, os Estados Unidos necessitavam de políticas opostas no resto do mundo, isto é: valorização das moedas competidoras de todos os países, com especial ênfase no yen japonês e no marco alemão, reversão dos superávits comerciais dos países em desenvolvimento, convertidos em déficits, ou pelo menos, a diminuição dos mesmos superávits. Como vimos, foi nessa brecha que a China entrou fortemente no mercado estadunidense e converteu-se no maior superávit comercial com os Estados Unidos, ao mesmo tempo que se aproveitava da valorização do yen e do marco para penetrar nestes mercados também.

Tais políticas econômicas, fiscais e financeiras eram, ao mesmo tempo, interdependentes e concomitantes. Geradas no centro do sistema mundial (os Estados Unidos), era necessário obrigar as demais nações a se ajustarem a elas. Já mostramos a resistência do Japão, depois de aceitar a valorização artificial do yen, entre 1992 e 1995. A China também resistiu a uma valorização excessiva do yuan, mas, assim mesmo, fez concessões. Contudo, ambos os países continuaram com superávits em seu comércio com os Estados Unidos, mantendo-o (no caso do Japão) e aumentando-o (no caso da China) com efeitos diretos em suas reservas monetárias internacionais.

A imposição da nova política norte-americana teve excelentes resultados imediatos para esta economia. As baixas do dólar e da taxa de juros permitiram restabelecer as exportações e estimular o setor produtivo. A queda de preços dos produtos importados, sobretudo da China, permitiu neutralizar a inflação. O déficit fiscal tendeu a zero e chegou mesmo a um superávit de cerca de 200 bilhões de dólares, no governo Clinton, em 2000. O déficit comercial diminuiu significativamente.

Como vimos, aproveitando-se da necessidade de renovação dos títulos da dívida pública estadunidense, na metade dos anos 1990, o Japão forçou uma baixa do yen (de 82 yens por dólar para cerca de 140 yens por dólar). Como resultado, o déficit comercial norte-americano voltou aos valores do princípio dos anos 1980. Os Estados Unidos resolveram utilizar os poderes de sua economia em recuperação para pôr em xeque essa situação. Um aumento da taxa de juros norte-americana sinalizou para a economia

mundial a nova estratégia. Diante de um dólar reforçado, na metade dos anos 1990, pagando um juro mais alto, a migração de capitais para os Estados Unidos colocou em maus lençóis as economias em torno do Japão.

Debilitados pela queda do yen e a baixa da demanda japonesa, os tigres e gatos asiáticos foram obrigados a desvalorizar suas moedas. Os especuladores se prepararam para tal fim. Em 1994, o México já havia mostrado que as ondas especulativas terminam em situações críticas e desvalorizações semelhantes. Em 1997, o Sudeste asiático não fez mais que confirmar tais constatações.

A crise mexicana, em 1994, provocou uma quebra de expectativas na região. Para superá-la, alguns governos resolveram acentuar ao paroxismo os desequilíbrios estruturais da economia. Esse foi, sobretudo, o caso do Brasil.

Recém-vitorioso em conter a inflação, o governo de Fernando Henrique Cardoso não dispunha de excedentes cambiais, pois sua moeda sobrevalorizada levou a um déficit comercial cada vez mais grave. Como "única" solução, isto é, sem comprometer de imediato seu modelo, aumentou drasticamente a taxa de juros paga pelo Estado brasileiro para atrair capitais de curto prazo do exterior. Com uma inflação de um dígito, o governo brasileiro elevou a taxa de juros para 50% ao ano. Era irresistível para os especuladores. Valia a pena correr qualquer risco para embolsar juros tão suculentos. Qualquer economista sério sabia que em médio prazo essas taxas de juros seriam insuportáveis.

Os resultados não demoraram a aparecer: a dívida interna brasileira saltou de 63 bilhões de reais, em 1994, para 330 bilhões, em 1998. As reservas internacionais, único destino dos dólares entrados no país, cresceram de 36 bilhões para 70 bilhões de dólares. O governo conseguiu, posteriormente, abaixar a taxa de juros, mas os movimentos para isso levaram à fuga de dólares. O governo viu-se aprisionado por um gigantesco déficit fiscal de cerca de 7% do PIB, cuja origem estava, exclusivamente, nos enormes pagamentos de juros pelo Setor Público.

Para compensar a saída de capitais de curto prazo, aumentaram as vendas de patrimônio público a qualquer preço. A Companhia Vale do Rio Doce, uma das maiores empresas de minérios do mundo, foi vendida por apenas 3,3 bilhões de reais (que equivaliam, no referido ano de 1997, ao mesmo valor em dólares). Todo o processo foi envolto em pertinentes suspeitas: a Merrill Lynch, contratada para fazer a avaliação do valor da

empresa e, estranhamente ligada à Anglo American, que participou do leilão, avaliou a mineradora em apenas R\$10 bilhões. Para isso, ela subavaliou as jazidas e o conjunto do complexo industrial, que seria na época superior a R\$100 bilhões. Só no ano em que foi leiloada, ela deu um lucro líquido de R\$12,5 bilhões! Em 1998, esperava-se vender a Telebrás, uma das mais promissoras empresas de telecomunicações, por R\$36 bilhões. Acabou sendo vendida por R\$22 bilhões. Tratava-se de atrair dólares para compensar os déficits comerciais e cambiais crescentes. A moeda sobrevalorizada aumentou os gastos de turismo dos brasileiros. O pagamento de juros da dívida externa foi retomado e as saídas de capital aumentaram.

Mas, ao lado dessas sangrias cambiais, a economia brasileira desenvolveu outras fontes de déficit cambial que somente mostraram seus efeitos posteriormente. Os altíssimos juros pagos pelo Estado brasileiro e a estabilidade da moeda estimularam a busca de empréstimos no exterior por empresas privadas brasileiras. Essa nova forma de dívida subiu de R\$30 bilhões, em 1994, para cerca de R\$140 bilhões em 2002. Tratava-se de títulos que venciam em curto prazo com pouca perspectiva de se renovar devido à crise cambial e financeira.

Uma parte desses títulos foi estimulada pelo governo para apoiar créditos agrícolas. É evidente que os tomadores brasileiros que pagaram taxas de juros de um dígito ao ano no exterior aplicaram seus recursos no setor financeiro nacional em títulos públicos com juros, muitas vezes mais altos. Como se vê, não se podem responsabilizar as crises econômicas internacionais por orientações de política econômica contrárias ao interesse nacional, pois essas políticas aumentam a exposição desses países às oscilações internacionais.

Diante da crise nos anos 1990, os vários governos reagiram de forma diferente, alcançando resultados muito diferenciados, desde a Malásia, que impediu a saída de capitais por lei, ou a Rússia que decretou moratória (ambos em excelente situação, nos anos 2000) até os tigres asiáticos que foram obrigados a desvalorizar suas moedas, ou os latino-americanos que recorreram ao aumento das taxas de juros e à privatização desenfreada para atrair capitais sem desvalorizar, no primeiro momento. O Brasil, em 1999, a Argentina, em 2001, são casos de desvalorização forçada com retiradas massivas de capitais como foi o México em 1994. Ao final, cada país é responsável por suas políticas diante da crise do capital financeiro mundial.

É necessário atualizar essa análise com um estudo sobre a crise atual e as alternativas colocadas no debate por ela gerado, bem como as políticas implantadas. Contudo, reservamos essas análises para o capítulo 11 do livro *Desenvolvimento e civilização — uma homenagem a Celso Furtado* sobre a relação entre a crise estrutural e a crise de 2008-2012.

Estudo de caso: a contabilidade da dívida brasileira

Das explicações que desenvolvemos no item anterior, pode-se deduzir a gravidade dos problemas que envolvem a dívida pública no Brasil e seu financiamento. Em primeiro lugar, os dados mostram que a origem da dívida pública encontra-se em processos contábeis e pagamentos de serviço da própria dívida. Este serviço é pago com um superávit fiscal, contudo este é sempre inferior ao montante do pagamento de juros. Como a taxa de juros é estabelecida pela diretoria do Banco Central, disfarçada de Copom (Conselho de Política Monetária), pode-se dizer que o governo executivo brasileiro, o parlamento e o judiciário abdicam de seus poderes e o transferem para esse pequeno grupo de sete pessoas.

Ocorre que essas pessoas administram recursos equivalentes a 78% do PIB sobre o qual emitem documentos de dívida que não têm nenhuma base real (material); não são recursos gastos para atender a qualquer serviço prestado pelo Estado. Chegamos, assim, a uma aberração jurídica extremamente grave: um Estado que renuncia a prestar serviços absolutamente necessários à população para remunerar empréstimos que não se destinam a financiar nenhuma atividade do Estado.

Devemos assinalar também que esses sete cidadãos privilegiados que compõem o Copom estão acima das leis do país e acima do controle de qualquer poder da União, e têm um comportamento extremamente peculiar. Por exemplo, esses cidadãos determinam aumentos e, muito secundariamente, baixas nas taxas de juros pagas pelo governo brasileiro a partir de análises econômicas baseadas em teorias econômicas comprovadamente equivocadas e em aberta contradição com os fatos estudados pela História econômica. É possível que um povo, com necessidades colossais como o brasileiro, aceite emitir títulos de uma dívida pública que não existe e ainda pagar os mais altos juros por essa falsa dívida, a partir dos "conhecimentos teóricos e científicos" de sete pessoas que não têm nenhum reconhecimento por nenhum órgão acadêmico que lhes deem o título equivalente a esse poder

enorme. Esperamos que o Prêmio Nobel seja outorgado a algum desses senhores em algum momento, pois premiados como Stiglitz e Krugman, entre outros, têm questionado permanentemente suas políticas macroeconômicas. Mas o poder de decidir os destinos do país pertence a esses senhores. . .

Para que os leitores possam ter uma visão mais detalhada dessa situação, nos permitimos reproduzir o balanço contábil realizado pela Auditoria Cidadã da Dívida, em 2011, uma instituição que vem se dedicando sistematicamente a essa questão. Pedimos desculpas pela extensão da citação, mas sabemos que os autores deste trabalho não se opõem à divulgação massiva de seus estudos, muito pelo contrário:

I — A Dívida consome a maior parte do Orçamento da União

O Congresso Nacional aprovou e a presidente Dilma sancionou o Orçamento da União para 2012 no montante de R\$2.150.458.867.507 (2 trilhões, 150 bilhões, 458 milhões, 867 mil e 507 reais).

O valor destinado à Dívida Pública corresponde a 47,19% de todo o orçamento, e equivale a R\$1.014.737.844.451,00, ou seja, mais de 1 trilhão de reais.

Referido valor compreende as seguintes rubricas: Juros e Amortizações da Dívida, inclusive a chamada “Rolagem”, também denominada como “Refinanciamento”.

A informação honesta sobre o efetivo gasto com a dívida necessariamente tem que somar as referidas rubricas, tendo em vista o seguinte:

1. O custo efetivo dos juros da dívida mobiliária em títulos corresponde aos Juros Nominais pagos pelo governo aos detentores de tais títulos, isto é, ao rendimento total efetivamente pago pelo governo.

A recente CPI da Dívida Pública constatou e denunciou que a parcela dos Juros Nominais correspondente à atualização monetária tem sido indevidamente contabilizada pelo governo como “Rolagem” e como “Amortizações” da dívida.

Dessa forma, para se obter o valor efetivo dos gastos com a dívida, há que se incluir os valores contabilizados nas rubricas Rolagem e Amortizações.

Caso contrário, estaríamos omitindo informação sobre parte dos juros efetivamente pagos;

2. Não se conhece o valor dos Juros Nominais efetivamente pagos, pois não há a devida transparência na divulgação desse número pelo

governo. Nem mesmo para a CPI da Dívida o governo informou tal cifra;

3. O que o governo informa a título de juros no Siafi (Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal) corresponde tão somente à parcela dos juros “reais”, ou seja, à parcela dos juros que supera a inflação medida pelo IGP-M. Tal dado não corresponde ao rendimento efetivamente pago aos detentores dos títulos, pois na realidade estes recebem os Juros Nominais que não são devidamente informados pelo governo como acima exposto;

4. Para que haja uma compatibilidade entre todas as rubricas orçamentárias, o gasto efetivo da dívida que deveria constar no Orçamento seria o valor dos juros nominais (e não somente os juros “reais”, que é parte dos juros que supera a inflação), pois todas as demais rubricas representadas no orçamento englobam a respectiva atualização monetária eventualmente embutida em tais gastos. Por exemplo: nos gastos com pessoal, previdência, serviços de saúde, educação, e todos os demais gastos sociais, quando se obtém alguma reposição inflacionária, tal reposição compõe o valor de tal gasto refletido no Orçamento;

5. Quando o governo apresenta, no Orçamento, apenas a despesa com os juros “reais” da dívida, há uma tremenda distorção na compreensão geral do efetivo gasto com a dívida pública, pois todas as demais rubricas orçamentárias estão embutidas da respectiva atualização e o governo não segrega tal parcela. Por isso, para fazer uma comparação dos gastos orçamentários em grandezas equivalentes, para obter o gasto efetivo com a dívida é necessário somar as rubricas “Amortização” e “Refinanciamento”, onde está embutida a parcela significativa dos juros que corresponde à remuneração da atualização monetária;

6. Muitos entendem, equivocadamente, que a parcela dos juros correspondente à atualização monetária da dívida não representaria um custo para o Erário Público.

Ora, se fosse assim, por que o governo tem reagido fortemente contra as reivindicações de reajuste salarial de servidores públicos que pleiteiam meramente a reposição inflacionária? Por que não admite a atualização da Tabela do Imposto de Renda — Pessoa Física, ou o reajuste da Tabela do SUS? O governo tem respondido que tais pleitos

significariam “impactos de X bilhões” no Orçamento, o que prova que atualização monetária representa sim um custo para o Erário. Não podemos dar tratamento diferenciado para as diferentes rubricas, sob pena de trabalharmos com dados distorcidos. Vejam a disparidade de tratamento: a atualização monetária da dívida tem sido dada automaticamente e sequer aparece para a população como um custo efetivo, pois vem disfarçada de “Amortização” e “Rolagem”, à parte no orçamento.

Por outro lado, todos os anos, o conjunto de servidores públicos e aposentados têm que enfrentar mesas e mesas de enrolação e às vezes sequer obtém a reposição da inflação do período! Em 2011, por exemplo, os servidores foram enrolados o ano inteiro e obtiveram ZERO de reajuste salarial ou sequer de reposição inflacionária.

7. A razão de ser da Auditoria Cidadã da Dívida é investigar e revelar a verdade dos dados e fatos relacionados com o endividamento público. Houve questionamentos para que apresentássemos um outro gráfico do orçamento desconsiderando a atualização monetária de cada rubrica orçamentária. Cabe esclarecer que, por falta de dados, não seria possível elaborar tal gráfico, pois todos os demais gastos orçamentários (à exceção dos privilegiados juros sobre títulos da dívida pública) englobam a atualização monetária e o governo não apresenta tal atualização separadamente.

8. A chamada “Rolagem” da dívida ou Refinanciamento não significa mera inovação ou troca de títulos velhos por novos, como muitos acreditam.

A CPI da Dívida revelou que antes de cada vencimento de obrigações da dívida é feita nova oferta de títulos ao mercado, por meio dos “dealers” (grandes bancos que têm a prioridade na negociação dos títulos), ficando o Tesouro sujeito à chantagem do mercado financeiro, que só compra os títulos quando as taxas de juros se elevam até onde desejam os bancos.

Assim, não se trata de mera troca, mas novas operações em novas condições, sujeitas às comissões e demais custos que tampouco são revelados de forma transparente pelo governo.

Adicionalmente, a CPI da Dívida comprovou taxativamente que a chamada “Rolagem” da dívida ou Refinanciamento não significa mera inovação ou troca de títulos, pois nessa rubrica está embutida a

parte significativa dos juros nominais referente à remuneração da atualização monetária calculada pelo IGP-M, como acima detalhado;

9. As Amortizações necessariamente correspondem a gasto anual com a dívida, pois, além de nessa rubrica estarem embutidos parte dos juros nominais, as amortizações consomem recursos obtidos pela União de várias fontes, tais como: o valor recebido dos estados federados (pela cobrança das dívidas estaduais); os recursos obtidos com as contínuas privatizações; os lucros das estatais referentes à parte ainda pública das mesmas; o rendimento da Conta Única do Tesouro, dentre outros privilégios da dívida.

Em 2011, de acordo com dados do Orçamento da União, os gastos com a dívida consumiram R\$ 708 bilhões, equivalentes a 45,05% de todas as destinações realizadas durante o ano.

É evidente o sacrifício geral de toda a sociedade, dos entes federados e do próprio país diante do privilégio da dívida.

II — O Estoque da Dívida Brasileira já supera R\$3 Trilhões de Reais. Quanto ao estoque da dívida, frequentemente temos sido questionados a respeito dos números divulgados pela AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. No presente artigo indicamos as fontes oficiais de onde extraímos os dados que divulgamos.

O último dado consolidado divulgado pelo governo foi o de novembro/2011 (logo que for divulgado o de dezembro/2011, as informações serão atualizadas na página da Auditoria Cidadã da Dívida):

O estoque da Dívida Interna alcançou R\$ 2.501.674.500.928,72, ou seja, mais de 2 TRILHÕES e 501 BILHÕES de REAIS. (Fonte: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201112pfp.zip>> — Quadro 35.)

O estoque da Dívida Externa alcançou US\$ 406.801.663.629,47, ou seja, mais de 406 BILHÕES (que representam cerca de R\$ 700 bilhões, considerando-se a taxa de conversão de R\$ 1,72). (Fonte: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201112sep.zip>> — Quadros 51 e 51-A.)

Portanto, em novembro/2011 o estoque da dívida brasileira chegou a R\$ 3.201.373.362.371,41, ou seja, três TRILHÕES e 201 bilhões de Reais, o que correspondem a 78% do PIB.

Alertamos que a comparação com dados de dívida/PIB de outros países pode levar a conclusões errôneas, tendo em vista que o governo

brasileiro pratica as taxas de juros mais elevadas do mundo (atualmente a taxa básica está em 10,5% ao ano, mas os títulos estão sendo vendidos a taxas superiores a esta, principalmente no caso de títulos “pré-fixados”, ou vinculados a índice de preços), enquanto outros países praticam taxas muitas vezes menores: Estados Unidos da América do Norte (0,25%), Japão (0,1%), Inglaterra (0,5%). (Fonte: <http://www.brasileconomico.com.br/paginas/taxas-de-juros_81.html>.) Cabe comentar também que, recentemente, a Alemanha conseguiu emitir títulos a juros negativos.

ESTOQUE DA DÍVIDA “INTERNA”

Inicialmente, cabe esclarecer que a definição clássica de dívida interna já não pode ser aplicada à realidade atual, tendo em vista que grande parte da dívida interna é de fato externa, pois os títulos emitidos pelo Tesouro Nacional têm sido adquiridos principalmente por bancos e instituições financeiras (fundos de pensão e de investimento) estrangeiros, pois pagam os maiores juros do mundo, isentos de tributos para estrangeiros e sem controle de capitais.

O estoque da Dívida Interna Federal denominada em títulos (Dívida Mobiliária Federal Interna) chegou a R\$2,5 TRILHÕES em novembro de 2011, conforme mostra o quadro 35 da planilha de dados oficiais em excel disponível no endereço abaixo: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201112pfp.zip>>.

Tal valor representava, em novembro de 2011, 61% do PIB.

É preciso ter cautela para não confundir com outros valores divulgados pelo governo e alguns setores da imprensa, que excluem parcelas da dívida mobiliária:

Φ O número de R\$1,8 trilhão tem sido amplamente divulgado como estoque da dívida mobiliária interna na mesma data (NOV/2011). Este número OMITE o montante de títulos da dívida interna em poder do Banco Central (BC), que alcançou o valor de R\$749 bilhões na mesma data. O governo alega que tal valor corresponderia a uma dívida entre setores do mesmo governo (Tesouro e Banco Central), justificando assim a sua omissão na informação do estoque da dívida interna.

Na prática, o Tesouro emite os títulos da dívida mobiliária e os entrega ao Banco Central que, por sua vez, repassa-os aos bancos por meio

das “Operações de Mercado Aberto”. Tais operações correspondem à troca desses títulos da dívida por dólares (que o BC aplica geralmente em reservas internacionais ou para o controle da base monetária). Portanto, a maior parte dos títulos da dívida não fica em poder do BC, mas é efetivamente repassada aos bancos. Portanto, não se trata de dívida entre setores do mesmo governo, tendo em vista que os títulos foram repassados pelo BC aos bancos.

A parte dos títulos que fica com o BC é utilizada para que o Tesouro cubra os constantes prejuízos do BC com a manutenção das reservas (em benefício do mesmo setor financeiro privado), dado que, nos últimos anos, o dólar tem se desvalorizado frente ao real.

Adicionalmente, estejam os títulos em poder de quem seja, os mesmos correspondem a títulos efetivamente emitidos e sobre estes terão que ser pagos os juros nominais a cada período (de acordo com o prazo de cada emissão) e ao final terão que ser resgatados. Dessa forma, trata-se efetivamente de dívida pública e a omissão de quaisquer parcelas fere o princípio da transparência.

Φ Dívida Líquida

A chamada “Dívida Líquida” é um valor distorcido da realidade e sem sentido lógico, pelas seguintes razões:

Para obter a tal “dívida líquida” o governo desconta créditos que tem a receber (tais como as reservas internacionais), mas não considera as demais obrigações a pagar, como o Passivo Externo, por exemplo. Aí está a primeira grande distorção.

Além disso, enquanto os títulos da dívida remuneram a taxas de juros mais elevadas do mundo, as reservas internacionais (aplicadas em sua maioria em títulos da dívida norte-americana) não rendem quase nada ao Tesouro Nacional. Aí está outra grande distorção: subtrair parcelas que possuem custos totalmente distintos.

O acúmulo elevado de reservas internacionais tem provocado enorme custo ao país devido a essa disparidade de rendimentos.

O termo “Dívida Líquida” é uma definição esdrúxula utilizada apenas no Brasil, pois os juros nominais efetivamente pagos são calculados e pagos sobre a dívida bruta e não sobre a líquida. Adicionalmente, as amortizações têm sido feitas sobre a dívida bruta e não líquida.

A utilização do termo “dívida líquida” tem trazido grande confusão e ilusão a muitos setores, tendo em vista que o mesmo encobre grande

parte da dívida efetiva que está sendo paga por todos nós de várias formas: com elevada carga tributária, ausência de serviços públicos de qualidade; cortes de gastos sociais; negativas a reajustes salariais decentes; negativa de aumento para o salário mínimo e remuneração de aposentados, etc.

O governo tem continuamente comemorado que a “dívidalíquida” teria caído de 60% do PIB na “Era FHC” para cerca de 40% atualmente. Tal proporção se deve ao fato do enorme crescimento das reservas internacionais às custas de tremendo custo ao país e prejuízos ao Banco Central (que são arcados pelo Tesouro Nacional, ou seja, por todos nós).

Em português bem simples, o que o governo tem feito nos últimos anos é semelhante a uma pessoa entrar no cheque especial (pagando juros altíssimos) para depositar na poupança (ganhando juros baixos), e ainda dizer que sua “dívida líquida não aumentou”.

ESTOQUE DA DÍVIDA EXTERNA

O estoque da dívida “externa” já atingiu US\$ 406,8 bilhões, conforme mostram os quadros 51 e 51-A da planilha do Banco Central disponível no link abaixo: <<http://www.bcb.gov.br/ftp/NotaEcon/NI201112sep.zip>>.

Cabe ressaltar que o governo costuma divulgar um montante bem menor de dívida externa. A partir de 2001, a pretexto de adotar metodologia recomendada pelo FMI, os dados da dívida externa passaram a ser divulgados sem os chamados “empréstimos intercompanhias”, ou seja, os empréstimos devidos por multinacionais a suas matrizes no exterior.

O montante de US\$ 406,8 bilhões inclui a dívida externa privada, pois a mesma envolve uma obrigação do Estado, tendo em vista que é o BC o responsável por disponibilizar dólares para o pagamento desta dívida, se necessário, às custas de privatizações, juros altos, e aceitação das políticas do FMI, como sempre ocorreu e continua ocorrendo.⁹

⁹ Fonte: Maria Lucia Fatorelli & Rodrigo Ávila. *Os números da dívida*. Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida, 2011, disponível em <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Numerosdivida.pdf>>.

Graves decisões

A democracia latino-americana é uma planta muito frágil que necessita de um cuidado especial. O problema mais grave que a ameaça é a falta de solidez de suas raízes socioeconômicas. A dependência estrutural; a ausência de reformas agrárias sustentáveis; o crescimento direcionado para setores limitados da população; as políticas econômicas baseadas em exportações de baixo valor agregado; a distribuição negativa de renda e a distância entre as elites e as massas populares; a retirada massiva de excedentes logrados à custa de superexploração dos trabalhadores (sob a forma de pagamentos de juros internacionais sobre dívidas forjadas contabilmente, remessas livres de lucros para o exterior, pagamentos de serviços superfaturados, retiradas clandestinas de recursos nacionais, etc.); todos estes ingredientes formam a base de um desenvolvimento perverso. Nós o temos chamado historicamente de um desenvolvimento dependente, concentrador e excludente.

Para defender esse tipo de desenvolvimento, que nos separa cada vez mais dos centros da economia e sociedade mundial, nossas elites recorreram à ditadura militar, com pretensões fascistas, que dominaram a região nas décadas de 1960 e 1970, sob a égide do apoio político, econômico e militar norte-americano. Na década dos 1980, assistimos a uma abertura política em nome dos direitos humanos que restabeleceu os regimes liberais onde haviam sido banidos pelas ditaduras. Contudo, as aberturas democráticas não ficaram limitadas ao restabelecimento de processos eleitorais e direitos civis. A volta das democracias foi conquistada pela ação política dos povos da região e eles lideraram o movimento nacional-democrático de corte populista, iniciando formas de governo novas que surpreenderam as forças reacionárias. Observa-se mesmo uma ascensão das facções "plebeias" da grande frente nacional democrática que se orienta cada vez mais claramente para uma perspectiva socialista que está em processo de reelaboração.

Mas a onda de democratização, que pode ser definida melhor como "liberalização" devida seus limites diante das reivindicações de participação popular, tolerada e às vezes mesmo impulsionada desde os centros da economia e política mundial, não foi acompanhada de uma política de desenvolvimento econômico que buscasse aliviar os graves problemas ocasionados

pelo modelo de desenvolvimento dominante. Pelo contrário, buscou-se reforçar esse modelo acentuando o conteúdo liberal da economia, debilitando os Estados-nação, criados com muitas dificuldades, em choque com essas poderosas forças internacionais e locais que sempre os capturaram para colocá-los ao seu serviço exclusivo.

A hegemonia neoliberal traz o modelo de ajustes estruturais da década de 1980, segundo o qual nossas economias se converteram em máquinas de pagamento de juros internacionais em detrimento do consumo interno e do desenvolvimento. Em seguida, na década de 1990, nos inserimos no Consenso de Washington que nos amarrou através da sobrevalorização das nossas moedas com paridades artificiais com o dólar, dos grandes déficits comerciais como consequência desse desatino cambial a serviço da recuperação da economia estadunidense e devido, finalmente, às altas taxas de juros pagas artificialmente pelos Estados para atrair o capital internacional interessado nas reservas internacionais, logo esgotadas, e na privatização de nossas empresas públicas.

No período do “Consenso de Washington” (que sucedeu a época dos “ajustes estruturais”, no qual nossos superávits comerciais eram usados para pagar o serviço das dívidas externas), quando havíamos acumulado algumas reservas, em consequência da suspensão do pagamento de juros e da renegociação da dívida externa, no final dos anos 1980 (quando ainda produzíamos superávits comerciais), passamos a dispor de reservas significativas de divisas.

As políticas orientadas pelo Consenso de Washington inverteram os termos anteriores: passamos a valorizar nossas moedas, caíram as exportações, aumentaram as importações, entramos em déficits cambiais e aumentamos as taxas de juros para atrair capitais do exterior com o objetivo de cobrir os déficits comerciais que criamos artificialmente para seguir as orientações defendidas pelos republicanos estadunidenses e plasmadas no famoso Consenso de Washington. Em consequência, voltamos a exportar nossas poupanças sob a forma de pagamento das mais altas taxas de juros internas, no período em que as taxas de juros caíram drasticamente nos centros da economia mundial.

Como se pode ver, não há nenhuma teoria econômica que explique essas decisões só explicáveis quando sabemos que as fortunas da emergente “burguesia compradora” se fizeram a partir do uso dos recursos estatais para financiar essas colossais transferências de recursos. Sem as comissões e

outros negócios “legais” associados a essas operações financeiras não poderiam ter surgido fortunas colossais para jovens profissionais, somente para alguns deles premiados com casamentos com familiares, donos ou donas de bancos. Nenhum deles (exceto situações impressionantes como o caso do ressarcimento ao Sr. Cacciola de seus prejuízos de mais de um bilhão de reais) foi incomodado por processos legais, procuradores da república ou qualquer outra autoridade. Entre outras coisas, porque gozam de uma autonomia que, em si mesma, é um direito à corrupção desbragada em que vivemos.

Três décadas de aprofundamento de uma opção econômica cada vez mais negativa para a população só pôde reforçar os graves problemas estruturais que ameaçam nossa democracia. Devemos associar a essa acumulação de perversidades o crescimento do consumo mundial das drogas, para cuja produção a região dispõe de vantagens comparativas, tais como a tradição no cultivo da coca na zona andina, onde se desenvolve melhor e com mais alta produtividade e a proximidade com o maior mercado consumidor de drogas do mundo: os EUA.

Podemos afirmar que a crise da região andina seria de uma profundidade muito mais grave se nela não tivesse progredido o negócio das drogas. Mais grave ainda: a máfia colombiana (e outras, em seguida) conseguiram organizar a venda da droga nos Estados Unidos e Europa, em aliança com as máfias italianas e *gusanas* (cubanos instalados nos EUA) que já dominavam grande parte dos negócios ilegais nesses países. Ainda mais grave: a enorme liquidez proporcionada pelo mercado das drogas permitiu às máfias latino-americanas penetrarem no sistema financeiro internacional e se converterem em um poder econômico gigantesco.

Dessa maneira, conhecemos, na década dos 1990, o fenômeno da eleição de presidentes da república claramente vinculados com o comércio das drogas, reforçados pelo contrabando de armas associado a ele e outras atividades ilegais. Não devemos esquecer que o fenômeno da dolarização está articulado com essa liquidez, a lavagem de dinheiro, a corrupção associada à expansão do pagamento de comissões cobradas nas operações de créditos internacionais.

Se fizéssemos uma descrição de todos esses fenômenos, poderíamos criar a imagem de que a região é doente de um câncer incurável. Não há caminhos para sair desse atoleiro de perversidades contido em um determinado modelo de desenvolvimento econômico. Porém, é necessário dizer com cla-

reza que são necessárias transformações radicais, sem as quais não se pode esperar uma mudança profunda de um desenvolvimento perverso para um ciclo de crescimento virtuoso.

O momento atual nos indica que estamos aprofundando o pântano de dependência, concentração de renda, miséria, exclusão, corrupção e violência. A crise do modelo mexicano, com todas as vantagens de sua proximidade com os Estados Unidos e do acordo de livre comércio da América do Norte, é um anúncio sério. A crise da Argentina foi extremamente grave e não está ainda totalmente superada. A crise venezuelana mostra que os princípios democráticos não são em nada respeitados pelo centro do sistema mundial. Tratam de envolver os governos progressistas numa onda de suspeitas e afirmações falsas para servir ao golpismo ao qual recorrem sob as mais diversas modalidades. Vejam-se os casos da Venezuela (2002), Bolívia (2008), Honduras (2009), Equador (2011), Paraguai (2012).

A crise colombiana se aprofundou com a eleição de um “duro” para a presidência, levando inclusive a um bombardeio do Equador (2008). No Equador, uma dolarização irresponsável aumentou a crise interna, levando à Revolução Cidadã que mudou a orientação política do país. Como vimos, no Peru, um governo nascido da resistência contra o golpismo de Fujimori (eleição de Toledo) se afundou dramaticamente, perdeu a eleição presidencial, sendo que o seu sucessor (Alan García) teve o mesmo destino e perdeu as eleições para o atual presidente que parece seguir o mesmo caminho.

No Brasil, em 2002, os setores empresariais — particularmente o financeiro, que usa atualmente o apelido de “mercado” — se mostraram inquietos com a possibilidade de uma vitória eleitoral da esquerda, enquanto o país dava sinais de uma situação econômica extremamente grave. No final, essas forças se acomodaram devido ao compromisso do governo Lula com a política macroeconômica que transferiu, durante os seus governos, em torno de 500 bilhões de dólares em pagamento de juros astronômicos para os donos do setor financeiro. O caso brasileiro mostra claramente como essa política de transferência dos excedentes econômicos para o setor financeiro é malvista e até odiada pelos verdadeiros investidores quando vemos que o vice-presidente, José de Alencar, lutou durante esses dois governos para romper com essa política macroeconômica.

É hora de refletir, de buscar alternativas, de apontar para mudanças substanciais, de provocar esperanças em uma população cansada de três décadas de estagnação. É hora de pôr de lado as pretensões dos tecnocratas

de manter os princípios doutrinários do FMI e do Banco Mundial que estiveram na base de todas as políticas econômicas dessas duas décadas.

Uma coisa é certa: as esperanças de resolver os problemas da região com base no “livre mercado” não só fracassaram como agravaram os problemas do subcontinente. Fechar os olhos a essa dramática realidade ou tentar deter as mudanças com medidas de força não são o caminho. Somente podem levar a um aprofundamento da crise. É uma hora de graves decisões.

Mercosul: um projeto histórico

No início dos anos 1950, o pensamento econômico latino-americano produziu, sobretudo na Cepal, uma abundante literatura sobre a importância da integração econômica.¹⁰ Nessa época, não se poderia imaginar que uma política de cooperação siderúrgica entre alguns países europeus que, até pouco tempo, se matavam, entre si, em guerras odiosas, chegaria a constituir essa obra colossal da cooperação humana que é hoje a Europa Unificada, apesar de todos os seus problemas.

Na América Latina, tivemos de assistir impotentes às dificuldades da colaboração regional, iniciada pela Alalc, em 1960. Tivemos de restringir nossas pretensões integracionistas sob pressão da doutrina do pan-americanismo, mas, sobretudo, pela pesada herança de nosso passado colonial e dependente.

Nossas infraestruturas de estradas e de comunicação se dirigiam fundamentalmente à exportação de produtos primários para os centros da economia mundial. Desconhecíamos, e até hoje é assim, o que passava em nossos países vizinhos. Nossa diplomacia se orientava verticalmente para os centros do poder mundial, dando uma importância secundária à América Latina.

Neste ambiente pouco favorável, presenciamos o enfraquecimento da Alalc, buscando, muitas vezes, razões técnicas para seu fracasso, quando sofríamos, de fato, as consequências de uma estrutura de poder mundial na qual éramos mais espectadores que autores.

Dos anos 1930 até a década de 1980, conseguimos avançar na direção de uma estrutura econômica mais orientada para os nossos mercados

¹⁰ Ver as obras organizadas por Adolfo Gurrieri com textos de Prebisch: Raúl Prebisch. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2011; Raúl Prebisch. *La obra de Prebisch en la Cepal*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1982, 2 vols.

internos e pudemos aumentar a densidade de nossas relações diplomáticas regionais até a criação do Mercosul.

Essa cooperação no Cone Sul da América mostrou as potencialidades do intercâmbio entre economias de desenvolvimento médio, como o Brasil e a Argentina. O êxito do Mercosul veio a estimular iniciativas diplomáticas regionais de grande repercussão para o destino das Américas e de nossas relações com o resto do mundo.

Hoje, notamos o entusiasmo que essa experiência, ainda restrita e localizada, despertou em todo subcontinente da América do Sul. Os países que compõem o Pacto Andino e o Pacto Amazônico desejam, ardorosamente, unir-se ao Mercosul, visto como uma experiência bem-sucedida de cooperação econômica e diplomática. Por isso, a iniciativa da Unasul, que reúne todos os Estados sul-americanos, encontrou um ambiente tão favorável e deu origem a uma instituição que avança rapidamente para converter-se numa parte essencial das estruturas políticas do subcontinente.

Conseguimos romper o imobilismo diplomático que se inspirava no medo de afrontar o pan-americanismo exclusivista. Conseguimos construir uma cooperação ibero-americana, com claro apoio da União Europeia. Em 1989, os presidentes da América Latina puderam se reunir, pela primeira vez, e isso foi possível na Primeira Cúpula Ibero-Americana.

Rompemos, definitivamente, as amarras que impediam nossa auto-percepção como uma complexa identidade cultural, como irmãos com interesses econômicos e políticos comuns.

Por isso, nós que sempre aspiramos à unidade da América Latina, vimos, com muito gosto, que a União Europeia tenha compreendido a importância geopolítica da cooperação da América Latina e do Caribe (cada vez mais identificado conosco) com a nova Europa, que nasce da firme decisão de criar sua moeda própria e de levar, até as últimas consequências, o espírito da cooperação entre os povos.

Queremos formar parte dessa aventura europeia. Não compartilhamos, de nenhuma maneira, as dúvidas e o ceticismo dos que desconfiam da capacidade dos latino-americanos e europeus de construir uma colaboração efetiva e proveitosa.

Não reduzimos a proposta europeia de uma integração entre o Mercosul e a União Europeia a um projeto de zona de livre mercado. Sabemos que a perspectiva europeia não é a de uma Alca interatlântica. Trata-se da criação de um espaço de cooperação econômica, sociopolítica e cultural.

Não concordamos com a redução desse debate a um propósito ingênuo de nossos tecnocratas de exigir dos europeus uma coerência com as ideias neoliberais, que nunca orientaram efetivamente a realidade europeia.

Não tem sentido exigir que a Europa abandone seu conceito de segurança alimentar — que, por certo, deve muito a um grande brasileiro, Josué de Castro, hoje esquecido devido à ditadura brasileira — como condição para o avanço dessa integração de grande significado para ambas as comunidades.

É perfeitamente possível avançar por partes e estabelecer acordos específicos e bilaterais que permitam maior participação de nossos produtos agroindustriais na economia europeia. Também é possível avançar nos acordos de cooperação científica e no intercâmbio de investimentos.

Há um precedente importante nesse sentido que é o avanço da cooperação ibero-americana.

Se prestarmos atenção à constituição e ao desenvolvimento das cúpulas ibero-americanas, veremos que elas representaram um salto geopolítico para a América Latina. A primeira reunião dos presidentes latino-americanos foi realizada na ocasião da criação dessas cúpulas ibero-americanas.

Sempre fomos proibidos pelos Estados Unidos de nos reunir separadamente do gigante do norte. A doutrina Monroe pretendia nos sujeitar a um pan-americanismo suicida. O autodesignado líder das Américas e do mundo não via e não vê com bons olhos nossa identidade ibero-americana.

Entretanto, os fatos demonstraram que, quando a comunidade europeia respaldou o projeto de reconstituição de uma herança histórica tão profunda como o ibero-americanismo, ele se desenvolveu, criou raízes e se estabeleceu definitivamente.

O mesmo ocorreu quando o Brasil e a Argentina superaram uma competição artificial, manipulada historicamente por interesses favoráveis a uma balcanização da América Latina, e estabeleceram o Mercosul. O salto obtido em nosso comércio externo, em cerca de duas décadas, é uma demonstração da força de uma perspectiva de cooperação latino-americana.

A Argentina está revivendo esse projeto depois que seus inimigos tentaram impedir sua continuidade e tentaram estabelecer um falso dilema entre o Mercosul e nossa integração na economia mundial.

Ao contrário do que pensam esses senhores que representam uma velha oligarquia de inspiração colonial, nossa integração na economia mundial não será feita com a submissão às imposições das grandes potências, mas sim por nossa integração regional e nacional.

Somente nações bem integradas internamente podem ocupar um lugar privilegiado no comércio mundial, vide o exemplo brasileiro que, ao abrir unilateralmente todas as suas portas para o comércio mundial, só conseguiu derrubar suas exportações e, agora, suas importações. Essa situação só pôde ser superada depois da desvalorização inevitável de sua moeda, em janeiro de 1999.

Como resultado dessa integração subordinada ao mercado mundial, durante o período do real, o Brasil reduziu sua participação no comércio mundial de 1,2% a 0,8%. Isso quer dizer que a política de “abertura” irresponsável, ao invés de nos globalizar, como nos era prometida, conseguiu apenas nos desglobalizar.

Não se trata de fechar economias que, ao contrário do que se diz, estiveram sempre abertas e submissas ao mercado mundial. Trata-se de assegurar um efetivo caminho de integração no mercado mundial e, para isso, temos de saber respeitar nossas origens históricas, nossas heranças culturais e nossos interesses geopolíticos.

E nosso projeto de afirmação cultural passa claramente pelo reconhecimento de nossas raízes ibéricas e de nossa aventura comum latino-americana.

Os investimentos espanhóis ganharam papel especial no Brasil e em toda América Latina. Isso é um bom sinal. Não se trata de retirar o capital norte-americano, mas sim de se contrapor a qualquer domínio unilateral na região.

Desde então, reconhecemos nossa realidade hemisférica, apesar de que nunca tivemos nenhum protagonismo em sua configuração estratégica.

Juscelino Kubitschek, por exemplo, lançou a Operação Pan-Americana (OPA), em 1959, mas soube, ao mesmo tempo, romper com o Fundo Monetário Internacional que queria bloquear seu Plano de Metas, o qual permitiu ao Brasil avançar cinquenta anos em cinco.

A OPA foi, provavelmente, um dos antecedentes da Aliança para o Progresso, mas não lhe foi reconhecido nenhum papel na formulação e implantação dessa. A OEA teve forte apoio brasileiro, porém se transformou, durante muitos anos, em um simples apêndice da política externa norte-americana.

Tudo isso é muito diferente do projeto da cooperação ibero-americana que desenvolve a América Latina junto com a Espanha e Portugal, e que começa a dar fruto em vários setores. Podemos encontrar nele os antecedentes de uma futura cooperação euro-latino-americana que mudará

positivamente a direção de nossa inserção internacional com a abertura de novas opções comerciais, tecnológicas e culturais.

Ainda existe América Latina?

O fator político mais evidente que colocou na ordem do dia o projeto latino-americano nas décadas de 60 e 70 foi, inquestionavelmente, a Revolução Cubana.

De fato, essa era a expressão mais radical de um processo de expansão econômica da região que rompia definitivamente com o domínio das oligarquias exportadoras agrárias ou minerais. Estas vinham perdendo seu poder, desde 1920, no século XX, quando emergiram na região fortes movimentos de classe média que reivindicavam seu local no espaço político e o desenvolvimento de uma sociedade e de uma economia mais moderna, voltada para a industrialização. O que caracterizou ainda mais radicalmente o processo da Revolução Cubana foi seu rompimento com o centro do Pan-Americanismo e da hegemonia do capital sobre todo o continente e, diante da invasão do centro imperial, vitoriosa em várias outras ocasiões, conseguiu derrotá-la rapidamente e declarar socialista o processo de transformação em curso naquele país.

A Revolução Mexicana, iniciada em 1910, tinha ocupado um lugar privilegiado na vanguarda da nova era de resistência ao domínio imperial sem questionar, contudo, o caráter nacional-democrático das transformações que iniciara. O anti-imperialismo, uma concepção radical de uma democracia de massas sob a liderança de partidos nacional-democráticos, e um programa de industrialização e de incorporação dos trabalhadores na estrutura de poder estatal formavam o tripé desse vasto movimento social.

No plano superestrutural, a criação de uma legislação do trabalho e de uma proteção social importada, em grande parte dos sistemas sociais europeus; uma ideologia nacional-democrática cultivada no plano das ideias, através de substanciais apoios nas ciências sociais, e uma literatura e uma arte que desenhavam a cara dos povos indígenas, mulatos ou "criollos"¹¹ formavam a ponta dessa gesta popular.

Algumas instituições mexicanas serviram de caminho nessa época, forjando um sentimento latino-americanista muito poderoso. A Constituição

11 Palavra hispânica para denominar os europeus ou seus descendentes que se converteram em americanos.

de 1917, a educação socialista, os planos quinquenais, a Pemex, a reforma agrária e os ejidos¹² rurais, bem como as centrais sindicais eram manifestações radicais de uma nova ordem social e econômica.

A Pemex, o *Ballet* Folclórico, os muralistas, o cancionero, o Fundo de Cultura Econômica, o Colégio do México, a Universidade Nacional (autônoma e gratuita) eram alguns dos indícios mais evidentes de uma inquietude criativa, impetuosa e transformadora que incendiou toda a América Latina.

Filhas desse espírito revolucionário foram as experiências regionais, desde suas manifestações mais radicais, como o famoso Congresso Anti-Imperialista dos anos 1920, até as suas formas governamentais posteriores, como a Cepal, a Alalc e suas expressões mais amplas, como a Unctad e a Declaração do Direito dos Povos.

Dentro desse ambiente, cresceram partidos e forças políticas regionais como o Apra peruano, a Ação Democrática da Venezuela e os Sandinistas da Nicarágua, e as formações mais populistas que chegaram ao governo, nos anos 1930, como o varguismo no Brasil ou o peronismo argentino; ou suas expressões mais nitidamente classistas e partidárias, como a Frente Popular que dirigiu o Chile durante a Segunda Guerra Mundial.

O PRI mexicano foi o herdeiro de toda essa tradição revolucionária latino-americana; mas, reinterpretando-a do ponto de vista do poder até a sua crise final, refletiu o cansaço e a superação do grande movimento nacional-democrático da região, o qual se agregara às lutas anticoloniais da Ásia e África, nos anos do pós-guerra.

Como ocorreu nos vários movimentos nacional-democráticos e na socialdemocracia europeia, há uma tendência a absorver o discurso neoliberal, sobretudo nas décadas de 80 e 90. Assim como Menem no peronismo, na Argentina, e Carlos Salinas de Gortari, no México, são exemplos desse recuo ideológico. No caso mexicano, Salinas pretendeu, inclusive, refazer a história do México, revalorizando a ditadura porfirista e degradando a revolução mexicana. Era evidente que, nesse contexto, o PRI perdia sua legitimidade. A confusão ideológica permitia transformar o partido fascista da Ação Nacional (PAN) em partido liberal e fazer com que a congregação das forças de esquerda, saídas do PRI ou vindas do Partido Comunista Mexicano, aceitassem a tese de que o PRI se transformava no inimigo principal, definido como uma ditadura populista, enquanto o PAN fascista se transformava num aliado contra essa ditadura.

12 Comunidades rurais criadas pela Revolução Mexicana, em geral de origem indígena.

A decepção do povo mexicano com a experiência dos empresários do PAN trouxe de volta uma perspectiva de esquerda em torno do PRD. Mas não pôde anular totalmente a memória popular em torno da revolução mexicana. As vacilações do PRD e o seu enfoque antipriista terminaram por fortalecer a retomada do PRI. Isso fica mais grave quando o movimento zapatista concentra sua crítica ao processo eleitoral muito mais no PRD, tirando dele um possível apoio desde a esquerda.

Dentro de toda essa confusão ideológica, temos de observar o que realmente se passará dentro do PRI e na relação deste com os outros dois partidos e com o conjunto do movimento popular mexicano. Isso dependerá, em grande parte, das relações com os EUA, muito desgastadas pela crise estadunidense e seus impactos negativos na economia mexicana. A questão da imigração tende a criar um forte sentimento antiestadunidense que a direita do PRI não conseguirá ocultar. A deterioração do tecido social mexicano não poderá ser revertida com políticas econômicas neoliberais. A entrega das riquezas mexicanas, como no caso do petróleo, só agravará a situação.

Poderá o PRI desmoralizar-se totalmente e perder definitivamente sua legenda nacional-democrática? Que alternativa restará para o povo mexicano? A revolução mexicana não foi um movimento conjuntural: ela é herdeira e catalisadora de um processo de longa duração que passa pela integração de grande parte da América do Norte e Central em torno de poderosas civilizações e de uma história colonial de opressão sobre esses povos desprezados e submetidos.

O que mudou para criar essa impressão de que essa grande odisséia nacional-democrática é uma simples expressão do passado? Na verdade, dois fenômenos alteraram definitivamente essa situação.

Em primeiro lugar, a meta da industrialização está superada. Alguns países a alcançaram quando era possível se industrializar em um quadro nacional, e quando a indústria era a ponta do desenvolvimento econômico moderno. Hoje em dia, a indústria está baseada em escalas de produção planetárias ou continentais, raramente nacionais ou regionais e muito menos locais. Isso converteu a industrialização em um processo planetário, que se ramifica por países e regiões, mas se trata, em geral, de partes de um sistema mais amplo.

Em segundo lugar, o agente privilegiado de uma industrialização tradicional, que eram os empresários nacionais, foi substituído por grandes unidades produtivas nacionais ou internacionais, em muitos casos globais.

Ademais, o domínio do setor financeiro sobre os centros de decisão econômica transformou a burguesia financeira ou seus intermediários em agentes privilegiados das políticas econômicas. Eles encontraram na tecnocracia estatal, formada nas universidades de ponta internacionais, seus mais notórios operacionalizadores.

A ideologia tecnocrática substituiu o ambiente ideológico romântico e mobilizador de massas, dos anos 1920 e 1930, e suas expressões mais profundamente fundadas nos anos do pós-guerra até os anos 1970. Anova tecnocracia é formalista em vez de teórica e é pragmática em vez de mobilizadora. Suas expressões artísticas são abstratas e formalistas, descontextualizadas e a-históricas. Suas ambições históricas têm fim com a obtenção de uma boa comissão ou intermediação financeira ou comercial. Portanto, a retomada das bandeiras latino-americanas devem ser analisadas nesse contexto pragmático. Eles não querem participação de nossos povos, nem boleros, nem bossa nova, nem salsa (ainda que a expansão da população latina nos Estados Unidos tenha transformado essas expressões da sensibilidade latina em fonte de bilhões de dólares de renda para a indústria do espetáculo).

Devemos incluir o programa de cooperação regional apresentado pelo presidente Fox nesse contexto. Tratava-se fundamentalmente de objetivos comerciais, especialmente importantes para o México, que já estava afogado no êxito de suas exportações para os Estados Unidos, através de empresas *maquiladoras* ou de estratégias mais amplas como a das empresas montadoras de automóveis.

O Brasil é hoje um *global trader*, segundo o Itamaraty. Exporta, hoje, em proporções iguais para a China, em primeiro lugar, Estados Unidos, Europa e América Latina e um pouco menos para a África que potencialmente deverá aumentar seu peso no comércio exterior brasileiro. Os formuladores da política brasileira desejam manter esse perfil, mas invejam o México pelo grande crescimento de suas exportações.

Particularmente os empresários brasileiros ou internacionais que dominam a indústria e os negócios do país querem mais comércio com o México, porém desconfiam, assim como os militares e os diplomatas, da capacidade do México de sustentar uma aliança com o Brasil, a Argentina e o Chile tal como propôs Fox, excluindo sintomaticamente a Venezuela, com a qual tem em comum, sobretudo, o petróleo. Seu sucessor, Felipe Calderón, foi incorporado ao governo por escassíssimos votos, desafiado

pela oposição do PRD, que estabeleceu um governo paralelo e arrinconado pela oposição do PRI, que se mostrou em plena restauração. Ao mesmo tempo, a pretensão de levar adiante uma guerra antidroga se afundou num mar de violência que aumenta a oposição do povo mexicano a essa experiência neoliberal *sui generis*.

De qualquer forma, pode-se dizer que existem novas forças se mobilizando no continente. E, apesar de suas motivações tecnocráticas e comerciais e, sobretudo, o medo de provocar novas tentativas de ditaduras militares, os antigos donos do poder não devem se esquecer que estão se movendo sobre um grande vulcão.

No final do século XIX, as perspectivas modernizadoras da região eram comandadas pelas oligarquias tradicionais e seus autocratas ilustrados. Eles acreditavam poder despertar a região deixando seus povos na miséria. Os militares modernizadores, dos anos 1960 e 1970, também acreditavam que o desenvolvimento era uma questão de tecnologia e não de distribuição de renda e de avanço educacional e cultural de seus povos.

São muitos os fracassos e poucas as lições retiradas pelas nossas elites dessa história que muitos desconhecem. Afinal, não a contaram nas universidades “de ponta” que frequentaram.

E, afinal, quem pode saber mais que os seus mestres?

Mudanças à vista

O que está acontecendo? De um lado, desde 2000, instaura-se um governo da direita ideológica nos Estados Unidos e uma conduta imperial que nega o multilateralismo e afirma a hegemonia indiscutível do centro imperial. Aumentam os gastos militares e as pressões por uma adesão incondicional dos aliados ao governo norte-americano. Apesar de essa política ter sido rejeitada eleitoralmente com a derrota de Bush Jr., Barack Obama, seu sucessor, termina por dar continuidade a essa política de expansão de gastos militares, com pequenas correções advindas do fracasso da invasão do Iraque e do Afeganistão, particularmente a constatação do Pentágono sobre a inviabilidade de manter duas guerras de ocupação ao mesmo tempo. Daí a fixação no Afeganistão como guerra principal, preparando-se para uma ação militar no Irã após a retirada daquele país, ou eventualmente na Síria, que nesse momento é o alvo das conjeturas militares dos Estados Unidos.

Contudo, em relação à América Latina, há dois fatores que obrigam a segurança norte-americana a tratá-la de maneira especial. Em primeiro lugar, a América Latina é um dos principais fornecedores de matéria-prima para os EUA.¹³ No entanto, sobretudo a partir do século XXI, a demanda chinesa passa a absorver a produção mundial de matérias-primas e produtos agrícolas. Como os EUA não podem neutralizar economicamente essa tendência, pois sua demanda não cresce no ritmo intenso como ocorre com a China, devido evidentemente às suas taxas de crescimento muito inferiores, necessita preparar-se militarmente para garantir o acesso a essas fontes cruciais de abastecimento.

Se tomarmos em consideração as tendências de mudanças do padrão tecnológico mundial, acentua-se a demanda de produtos perecíveis, em particular, a demanda de água, que não pode ser transportada facilmente, colocando, assim, a necessidade de uma presença física das forças militares estadunidenses no subcontinente latino-americano. Daí o desenvolvimento dos planos estratégicos que vão desde o sul do México e a América Central emendando-se com o Panamá; o Plano Colômbia que articula a América do Sul com essas regiões; as clássicas operações no Caribe; a forte intervenção no Peru; a base militar do Equador, hoje questionada; a base militar no Paraguai e as tentativas de golpe de Estado na Bolívia para resgatar, pelo menos, os departamentos da meia-lua. Em paralelo, o fracasso da tentativa de montar uma base militar em Alcântara no Maranhão que é, junto com a importância estratégica de Fernando de Noronha, um objetivo crucial para o controle do Atlântico Sul. A reestruturação da IV Frota tem por objetivo articular esse conjunto de ações militares para operar num período posterior, mas não muito distante.

O segundo fator que determina a política estadunidense na região é a presença demográfica significativa dos latinos nos EUA, tendo a fronteira do México como instrumento crucial como passagem para os EUA. Como os latinos já são a primeira minoria “étnica” nos EUA, a influência de uma América Latina mais à esquerda e claramente anti-imperialista pode se exercer cada vez mais profundamente sobre essa população. Se essa situação se converte num movimento político, como ocorreu em grande parte com os afro-americanos, e se combina, de alguma forma, com a forte imi-

13 Ver Mónica Bruckmann. *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Lima: Instituto Perumundo-Fondo Editorial J. C. Mariátegui, 2012. Há também as edições equatoriana e venezuelana, além das versões virtuais reproduzidas da edição da Alai.

gração asiática e islâmica, pode-se produzir uma situação política extremamente contestadora das forças sociais pró-imperialistas nos Estados Unidos.

Isso obriga o *establishment* estadunidense a buscar um projeto cultural e um projeto político que lhe permita manter as condições de monitoramento do subcontinente. A política de boa vizinhança estabelecida por Roosevelt não dispõe de mecanismos muito favoráveis atualmente, sobretudo depois das experiências dos golpes militares e regimes parafascistas, de 1960 ao começo de 1980. Mais grave ainda, do ponto de vista militar, o apoio à Inglaterra na invasão das ilhas Malvinas rompeu definitivamente a força ideológica do pan-americanismo e retirou da direita militar o controle ideológico até então exercido pelo mito do pan-americanismo. Com todas essas mudanças baseadas na prepotência de um poder decadente, podem-se compreender as vacilações e dificuldades diplomáticas dos governos dos EUA em todo esse novo período. É claro que uma América Latina orientada para uma posição de centro-esquerda e anti-imperialista, com maioria eleitoral, transforma-se num dado crucial de uma equação que pretenda articular e apoiar as metas de segurança do imperialismo estadunidense.

Do outro lado, cresce nessa região, mais diretamente submetida à dominação imperial, uma nova liderança política com tradição de centro-esquerda, assim como novos movimentos sociais com inspiração política anti-imperialista. Se fizermos um balanço da situação latino-americana, essa não parece refletir o que se passa na metrópole, mas sim, ao contrário; a região parece evoluir na direção oposta. Não foi sem razão que o gerente geral do Fundo Monetário Internacional nomeou, no ano 2010, uma comissão para explicar o que ocorre na América Latina.

No México, assistimos à queda do prestígio político do PAN, abrindo caminho para uma nova configuração política ainda indefinida. Ao mesmo tempo, os zapatistas do subcomandante Marcos voltam a surgir no cenário nacional como consequência do aprofundamento do conflito em Chiapas. Tudo indica que as eleições de 2006 foram ganhas por López Obrador, candidato presidencial do Partido Revolucionário Democrático que teria sido esbulhado pelo governo anterior, assegurando a vitória de seu candidato (Felipe Calderón) por métodos corruptos. López Obrador, de maneira insólita, negou-se a aceitar a decisão da justiça eleitoral e formou um governo rebelde, recusando-se a dialogar com o governo

oficial. Nas eleições de 2012, ele se candidatou por um enorme movimento popular que prometia exercer um papel radicalizador do ambiente político mexicano, capaz de fazer tremer seu gigantesco vizinho. A sua derrota nas urnas não convenceu seus militantes e uma grande parte da população mexicana da correção do processo eleitoral. Provavelmente, essa força social continuará a crescer enquanto o PRI não poderá dar consequência ao programa ultraliberal que o seu candidato presidencial parece defender. Muita água vai rolar ainda nesse caldeirão de conflitos não resolvidos.

Em Cuba, Fidel Castro mantém sua posição de centro da unidade nacional enquanto recupera sua economia, apesar do bloqueio comercial norte-americano cada vez mais desmoralizado. Ele foi substituído por Raúl Castro, mas a direção continua a mesma dos líderes históricos da revolução, ainda que com matizes. Na Venezuela, cresceu a radicalização em torno do projeto de Hugo Chávez, sobretudo depois da tentativa frustrada de golpe de Estado contra ele. Esse projeto foi se afirmando através de vários processos eleitorais, o que submete o processo revolucionário venezuelano a uma constante mobilização popular, que não só se manifesta nas eleições, mas também no avanço das organizações comunitárias e nas várias formas de intervenção dos movimentos sociais na formulação e gestão das políticas governamentais. Passado o primeiro momento de inconformismo da direita venezuelana com vitória de Maduro, trata-se agora de enfrentar as dificuldades econômicas para retomar o papel exercido, até então, pelo chavismo, agora sem Chávez.

Como vimos, na Venezuela, em 1992, tentou-se impor uma política exigida pelo Fundo Monetário Internacional, aplicada pela presidência da Adecó e apoiada pela democracia-cristã. A resposta foi um impressionante levante de massas que tomou toda a cidade de Caracas, conhecido como Caracazo, que foi brutalmente reprimido pelas forças armadas, o que provocou o levante de um grupo de oficiais e soldados que se opuseram ao uso das forças armadas para reprimir tão violentamente a população. Na liderança desse grupo, apareceu a figura do comandante Hugo Chávez. Reprimidos, esses se entregaram e foram processados e, alguns anos depois, Chávez foi anistiado junto com outros e passou a dirigir um movimento com forte apoio popular que o levou a disputar a presidência da República.

Nas eleições venezuelanas, a evolução de Chávez, desde sua vitória em 1998, foi a seguinte: nessa primeira eleição vencida por Chávez (candi-

dato pelo Movimento V República — coalizão Polo Patriótico¹⁴) vence com 56,2%, segunda maior percentagem em quatro décadas. Em segundo fica Henrique Salas Römer (39,97%), empresário, economista e governador de Carabobo, postulado por um partido fundado por ele mesmo, o democrata-cristão Proyecto Venezuela, e apoiado a uma semana das eleições pelos tradicionais partidos Acción Democrática (AD), de linha social-democrata e Comité de Organización Política Electoral Independiente (Copei), democrata-cristão, que retiram suas candidaturas como tentativa desesperada de evitar a eleição de Chávez. Esses partidos, do pacto de Punto Fijo,¹⁵ mantinham-se no poder desde 1958, com o fim da ditadura de Marcos Pérez Jiménez, num sistema bipartidário composto por AD e Copei. Com a vitória de Chávez, estava findo o *sistema puntofijista*. Chávez, então, já em 1999, propõe e aprova uma nova Constituição.

Em 20 de julho de 2000, com a nova constituição, Chávez reelege-se com uma votação ainda maior: 59,7%. Em segundo lugar, fica Francisco Arias Cárdenas (La Causa Radical) com 37,5%. Ele é eleito, assim, já nos marcos da nova Constituição.

Em 3 de dezembro de 2006, nova vitória de Hugo Chávez, ainda com maior percentagem: 62,84% contra os 36,90% de Manuel Rosales, já apresentando um programa de transição ao socialismo. Essa eleição se dá quatro anos após a tentativa frustrada de golpe de Estado. Há claramente uma ampliação do campo revolucionário, pois, além do MVR, Chávez é apoiado por outros 24 partidos,¹⁶ ao mesmo tempo que há uma tentativa — malsucedida eleitoralmente — de aglutinar todas as forças opositoras, com um amplo e variado leque de orientações, desde a ultra-esquerda até a direita, com uma coalizão de 43 organizações políticas em torno de Rosales, incluindo as tradicionais AD e Copei.¹⁷ Em 7 de outubro

14 Composta também por o Movimiento Al Socialismo, o Partido Comunista de Venezuela, o Movimiento Electoral del Pueblo e outros.

15 Originalmente, também era composto por Unión Republicana Democrática (URD), que se retira do pacto em 1962, por suas divergências com o governo de Rómulo Betancourt da AD.

16 Podemos, PPT, PCV, MEP, UPV, Liga Socialista, Tupamaro, Gente Emergente, Migato, Unión, MDD, CMR, CRV, IPCN, MCM, MCGN, Poder Laboral, Onda, MNI, UPC, Facoba, Proven e as Redes.

17 Entre as principais estavam: Un Nuevo Tiempo, Copei, Acción Democrática, Primero Justicia, MAS, LA Cusa R, Un Solo Pueblo, Bandera Roja, Convergencia, Izquierda Democrática, Polo Democrático, SI, Movimiento Republicano, URD, MIN-Unidad, Solidaridad, Apertura, Visión Venezuela, Visión Emergente, Venezuela de Primera, Fuerza Popular, Fuerza Liberal, Democracia Renovadora, Fuerza de la Gente, Imagen Democrática, ONI, Solución, PQAC, IPV, INCVF, LA Llave, Renace, Venezuela Somos Todos, NED, Electores Libres, Pensamiento Nacional, Movimiento Laborista, Encuentro, Acción Agropecuaria, AME, PPI, Constructores de un País, Dignidad Patriótica e Piedra.

de 2012, houve novas eleições, com Chávez apresentando-senovamente para a reeleição já nos marcos de nova legislação que permite reeleição sem restrições, como na Europa parlamentarista. Sua nova vitória consagrou uma percentagem sempre superior aos 50% e pode-se apreciar o caráter cada vez mais coletivo do processo revolucionário venezuelano nas eleições para governador, nas quais o Partido Socialista alcançou a vitória na maioria dos estados.

A morte de Hugo Chávez no começo do seu novo período presidencial produziu um grande vazio e uma comoção impressionante que impeliu a eleição do candidato que ele apontou quando foi informado da proximidade de sua morte, seu ministro do Exterior, Nicolás Maduro. Chávez deixou um testamento político que elaborou para sua eleição de 2012. Trata-se de uma proposta de aprofundamento do conteúdo bolivariano e socialista de seu governo que deverá ser cumprido pelo seu sucessor vitorioso nas urnas.

Como já assinalai, mas gostaria de reafirmá-lo: nos marcos do processo que se abriu com a vitória de Chávez, começam transformações importantes em outros países da região.

Na Bolívia, em 30 de junho de 2002, o industrial Gonzalo Sánchez de Lozada (Movimiento Nacionalista Revolucionario [MNR]) tem 22,5% e Evo Morales (Movimiento al Socialismo [MAS]), importante dirigente do movimento indígena e cocalero tem 20,9%, ganhando o segundo lugar por pouco mais de 700 votos de Manfred Reyes Villa (Nueva Fuerza Republicana [NFR]), também com 20,9%. Não havendo nenhum candidato com maioria, os dois primeiros foram colocados a votos no Congresso, onde venceu Lozada por 84 votos contra 43 para Morales. Lozada era intrinsecamente ligado aos interesses estadunidenses, país onde morou muitos anos, desde criança, inclusive falava o castelhano com dificuldades e o inglês com fluência, sendo chamado popularmente por isso de "gringo". Sua política econômica neoliberal, ante a principal riqueza boliviana, o gás, levou a uma grande ascensão popular, que lembrava os processos revolucionários anteriores, em particular o de 1952. Essas mobilizações e greves foram denominadas de Guerra do Gás, pois nelas os movimentos indígenas e operários exigiram a nacionalização dos hidrocarbonetos. Os movimentos sofreram brutal repressão, que terminou com a renúncia de Lozada e sua fuga para os EUA, em outubro de 2003.¹⁸ Seu vice-presiden-

¹⁸ Em 2005, a justiça boliviana o processou pelo delito de genocídio: foram 60 mortos e 151 feridos na repressão em outubro de 2003. Em 2007, foi considerado foragido, o que tornam imprescritíveis os crimes imputados a ele de genocídio e de delitos conexos: homicídio, lesões

te, Carlos Mesa, também teve de renunciar dois anos depois, diante das novas mobilizações, sendo substituído pelo então presidente da Corte Suprema de Justiça Eduardo Rodríguez Veltzé, após a demissão dos presidentes do Senado, Hormando Vaca Díez, e da Câmara de Deputados, Mario Cossío. O Congresso o elegeu e este exerceu o cargo até a eleição seguinte.

Em 18 de dezembro de 2005, ocorre a histórica vitória de Evo Morales (MAS), primeiro presidente indígena num país onde são a maioria, com 53,72% contra os 28,62% de Jorge Quiroga (Poder Democrático Social [Podemos]). Em 6 de dezembro de 2009 há a reeleição de Evo Morales com 64,22%. O segundo colocado Manfred Reyes Villa (Plan Progreso para Bolivia — Convergencia Nacional), com 26,46%, vence em três dos quatro departamentos da meia-lua, demonstrando que a divisão nacional e étnica mantém-se grande com a resistência dos setores mais privilegiados e brancos contra o governo de Evo.

No Equador, o processo político viveu um período muito conturbado, de 1997, com a queda do presidente Abdalá Bucaram Ortiz, até a posse de Rafael Correa, em 2007. Bucaram foi eleito no segundo turno, em 1996, e teve um curto governo de pouco mais de seis meses, contestado pelos escândalos de corrupção, sua política econômica neoliberal e sua "excentricidade". Em 1997, após mobilizações populares, foi deposto pelo Congresso e exilou-se no Panamá.

Em julho de 1998, no segundo turno, vence Jamil Mahuad (Democracia Popular) com 51,3% contra os 48,84% de Álvaro Noboa (Partido Roldosista Ecuatoriano). Mahuad, como deputado, participou ativamente no ano anterior das mobilizações contra Bucaram. Com políticas neoliberais, ele também acaba caindo pela contestação popular. O motivo de sua queda foi ter realizado uma operação de salvamento de bancos equatorianos (durante seu governo faliram mais de dez bancos e instituições financeiras) que sugou os recursos públicos e levou a um feriado bancário, ao congelamento de depósitos e à quebra econômica do país, na maior crise em setenta anos. Ao socorrer os bancos, emitiu desenfreadamente dinheiro, levando à disparada da inflação e à desvalorização do sucre equatoriano. Como solução improvisada, ele dolariza, no início de 2000, o Equador. No fim de janeiro, ele é deposto por uma rebelião de militares

gravíssimas, lesões graves e leves, lesões seguidas de morte, privação de liberdade, abusos e torturas, delitos contra a liberdade de imprensa, invasão de domicílio, resoluções contrárias à Constituição e descumprimento de deveres. O Governo americano se recusa a extraditá-lo.

de baixa patente e indígenas liderado pelo coronel Lucio Gutiérrez (que será eleito posteriormente presidente) e é substituído pelo vice-presidente Gustavo Noboa. Como frequentemente ocorre nesses casos, muda-se para os EUA (depois de ter recebido acolhida de Fujimori), mesmo existindo ações judiciais contra ele.¹⁹

Noboa manteve a dolarização e ampliou as políticas de direita de Mahuad. Mas, graças a uma grande campanha, acaba anistiando os participantes da rebelião de 21 de janeiro de 2000. Após sair do governo, também terá de se exilar (na República Dominicana) acusado de malversação de fundos na renegociação da dívida. Nas eleições de 2002, foi eleito no segundo turno o líder da rebelião de 2000, Lucio Gutiérrez (Partido Sociedad Patriótica 21 de Enero / Pachakutik) com 54,79% contra o magnata da banana Álvaro Noboa (Partido Renovador Institucional de Acción Nacional [Prian]) que teve 45,21%. Ele é eleito prometendo mudanças, como o combate à corrupção, à desigualdade racial e à pobreza. Mas faz exatamente o contrário no governo, traindo suas promessas e mantendo a dolarização (de que antes se dizia contrário) e implantando medidas de austeridade que incluíam cortes de eletricidade e racionamento de alimentos. Quando, em abril de 2005, a Suprema Corte, com nomeados por Gutiérrez, anula as sentenças de Bucaram (que Gutiérrez busca como aliado), as manifestações massivas retornam e também Gutiérrez é deposto pelo Congresso e se asila na Colômbia, sendo preso, em 2005, quando retorna ao Equador e liberado meses depois. Seu vice assume e permanece no poder até a posse do novo presidente Rafael Correa. Este vence numa reviravolta: no primeiro turno, em 15 de outubro de 2006, Álvaro Noboa (Prian) teve 26,83% contra 22,84% de Rafael Correa (Alianza País — Patria Altiva y Soberana) e Partido Socialista — Frente Amplio), contudo, no segundo turno, Correa vence com 56,67% contra 43,33% de Noboa.

Ao contrário de seus antecessores, Correa não frustra suas promessas de campanha e inicia o que ele chama de Revolução Cidadã. Entre suas medidas, não renova a concessão de base militar estadunidense, revê contratos petrolíferos, convoca uma Assembleia Constituinte, aprovada pela população em referendo constitucional, em 2008, e se junta à Alba. Em 2009, vence no primeiro turno as eleições, já sob a égide da nova Carta

19 Por violação das garantias constitucionais dos equatorianos por decretar o congelamento dos depósitos bancários e a dolarização da economia; extrapolação de suas funções e abuso de poder na tomada dessas; e uso ilegal de fundos doados por importantes empresários na campanha presidencial de 1998.

Magna, e com 51,99% derrota Lucio Gutiérrez (Sociedad Patriótica) que teve 28,24% e Álvaro Noboa (Prian) com 11,40%.

Na América Central, vemos os Sandinistas vencerem na Nicarágua, em 2006, e a Frente Farabundo Martí em El Salvador, em 2009. Ambos chegaram ao governo por processos eleitorais e com um acúmulo de forças histórico, tanto nas lutas como em sua expressão eleitoral. Na Nicarágua, em 2001, há a vitória de Enrique Bolaños Geyer (Alianza por la República [Apr]) com 56,3%, mas o líder histórico da Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN), Daniel Ortega, alcança 42,3%. Em 2006, finalmente a vitória da FSLN, com Daniel Ortega tendo 38,07%, contra os 29% de Eduardo Montealegre (Partido Alianza Liberal Nicaraguense). Em 2011, reeleição de Ortega com larga maioria (62,66%), derrotando o candidato Fabio Gadea do Partido Liberal Independiente com 31,13%. Em El Salvador, ocorre um lento, mas importante avanço das votações da FMLN, que leva a vitória em 2009. Em 1999, o candidato Facundo Guardado teve 29,05%; em 2004, com Schafik Handal, obtém 35,68%; e, na vitória em 2009, com Mauricio Funes, tem 51,32%.

Mas o mais surpreendente é a vitória esmagadora da centro-esquerda no Brasil, sob o comando do Partido dos Trabalhadores, com fortes raízes no movimento operário e nos movimentos sociais alternativos.

A vitória de Lula no Brasil é vista inclusive como um catalisador desse estado de espírito contestatório ainda que moderado. Apesar de o governo Lula incorporar forças de centro extremamente importantes, teve de abrir um espaço para a esquerda do Partido dos Trabalhadores e dos partidos aliados de esquerda, como o Partido Comunista do Brasil, o Partido Socialista Brasileiro e o Partido Democrático Trabalhista.

Diferentemente de outros processos, a vitória do PT, em 2002, se dá fora dos marcos de uma ascensão de massas tão ampla, como vimos nos outros processos latino-americanos, e sem crises políticas mais imediatas. Contudo, como já dito, esta vitória reflete um acúmulo de forças que vinham desde antes do fim da ditadura militar, com o movimento operário no ABC paulista, liderado por Lula, a maior liderança operária brasileira, no último quartel do século XX. Foram lutas que corroeram a ditadura militar e entraram pelos anos 1980, em particular expressando-se nas gigantescas manifestações pelas Diretas Já e em lutas econômicas importantes, que incluem fortes greves gerais. À derrota eleitoral, em 1989, seguem-se as manifestações do Fora Collor, de 1992, onde o protagonismo já não

é mais sindical, mas torna-se estudantil. Durante os anos de governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir da derrota da greve petroleira, logo no começo desse governo, passou-se por um período de refluxo dos movimentos de massa — com exceção do Movimento Sem Terra. Ao mesmo tempo, se estabelece no país uma clara hegemonia do pensamento único neoliberal que teve características próprias, como demonstramos nos vários capítulos do nosso livro a ser publicado *Desenvolvimento e civilização — uma homenagem a Celso Furtado*.

O desgaste do pensamento único diante do fracasso do segundo governo de Fernando Henrique Cardoso, leva à vitória da alternativa petista, a qual não rompe completamente com o governo anterior, pois assume compromissos com o setor financeiro expressos em sua “Carta ao povo brasileiro”, apelidada por parte dos movimentos sociais de “Carta aos banqueiros”. Contudo, com os avanços implantados, ainda que alcançados em relação a países vizinhos, consolida-se eleitoralmente, fazendo inclusive a sucessora, como se pode ver na progressão eleitoral, desde 1998, ano da última derrota, até 2010, ano da última vitória. Na reeleição de Fernando Henrique Cardoso, Lula é derrotado sem a necessidade de segundo turno, onde o candidato do PSDB recebe 53,06% contra os 31,71% do petista, que era o teto histórico de um terço dos votos que o PT vinha mantendo nas eleições presidenciais. Em 2002, Lula quase vence no primeiro turno, com 46,47%, e José Serra (PSDB) obtém apenas 23,19%. No segundo turno, temos a vitória acachapante de Lula com 61,28% contra 38,72% de Serra.

Em 2006, Lula fica ainda mais próximo de vencer no primeiro turno, com 48,61% contra 41,64% de Geraldo Alckmin (do PSDB). Mas no segundo turno, garante sua reeleição com 60,83% contra 39,17% de Alckmin, que tem uma percentagem de votos menor que no primeiro turno, graças à campanha petista que associou o PSDB às privatizações, amplamente repudiadas ainda pela população. Legalmente impedido de tentar mais uma reeleição, Lula lança uma figura pouco conhecida das massas, mas de muita confiança sua, Dilma Rousseff, que também derrota José Serra (PSDB) no segundo turno com 56,05% contra 43,95% do tucano (no primeiro turno, a petista teve 46,91% contra 32,61% de Serra). Claramente uma vitória ligada ao projeto do governo e à figura de Lula, e não à figura pública de Dilma, quase desconhecida anteriormente pelas massas, de perfil mais técnico e não vindo dos movimentos de massa como

Lula. Não se deve desdenhar, contudo, a disposição favorável ao papel de “boa gestora” do Estado que Dilma transmite. Ela se reforça, sobretudo, quando as pressões políticas por barganhas de poder dentro do Estado são rejeitadas em nome da execução correta dos objetivos programáticos que ela defendeu na campanha. A falta de um respaldo ativo de massas para seu governo e de uma articulação política que sustente seu governo com um programa mais avançado que o do período anterior, de Lula, vem minando em grande parte sua liderança, mas a oposição fundada nos governos FHC não consegue oferecer uma “alternativa para adiante” que a maioria do povo brasileiro tanto aspira.

No Uruguai, ocorre um processo semelhante ao brasileiro pela ausência de movimentos massivos recentes. Em 1999, o candidato da Frente Ampla, Tabaré Vázquez quase vence. No primeiro turno, ele tem 40,10% e seu adversário Jorge Luis Batlle Ibáñez (Partido Colorado) tem 32,8%. No segundo turno, há uma reviravolta e Batlle vence com 54,13% contra 45,87% de Tabaré, e consegue manter por mais um mandato o Partido Colorado no poder, que, à exceção de dois governos do Partido Nacional (Blanco), esteve no governo durante os períodos democráticos. Em 2004, porém, a Frente Ampla, coalizão composta por socialistas, comunistas, tupamaros, ex-comunistas, socialdemocratas entre outros, vence as eleições no primeiro turno. Tabaré com 50,45% derrota Jorge Larrañaga (Partido Nacional) com 34,3% e Guillermo Stirling (Partido Colorado) com 10,36%. Cinco anos depois, nova vitória da Frente Ampla, com a eleição de José Mujica. Dessa feita, a vitória vem no segundo turno, com Mujica conseguindo 52,39% (47,96% no primeiro turno) contra Luis Alberto Lacalle (Partido Nacional) com 43,51% (29,07% no primeiro turno).

Na Colômbia, as Farc e o ELN sobrevivem a uma tentativa de liquidação militar. Nas eleições, deve-se chamar a atenção para a baixa participação eleitoral, que está sempre em torno a 50% ou menos. No primeiro turno de 1998, a participação foi de 51,12%, alcançando o auge do período observado no segundo turno, com 58,85%. Já em 2002, afluíram para votar no único turno que ocorreu apenas 46,47% dos eleitores. Em 2006, menos participação ainda: 45,11%. E, se em 2010, no primeiro turno, houve crescimento da participação, com 49,27%, no segundo turno ocorre a participação mais baixa de todas no período, apenas 44,33%. Ou seja, o presidente eleito Juan Manuel Santos foi eleito por apenas 30,15% (13 milhões) dos cidadãos inscritos para votar (quase 30 milhões). No

segundo turno, nesse ano, os votos brancos e nulos somaram quase 650.000 votos. Isso revela uma perigosa perda de legitimidade eleitoral. Agrega-se a isso a destituição de mais de cinquenta deputados do partido do governo por vínculos comprovados com o tráfico de drogas, segundo a justiça colombiana.

No Peru, depois da derrubada do ditador Fujimori, em 2001, recupera-se o prestígio do Apra e renascem as forças da esquerda unida que chegaram a ser majoritárias nos anos 1970. Em 2001, o candidato derrotado um ano antes por Fujimori, Alejandro Toledo, do partido Perú Posible, derrota o candidato do Apra, Alan García (com 36,51% contra 25,77%, no primeiro turno, e 53,1% contra 46,9% no segundo). Por sua vez, o candidato do Apra vence as eleições seguintes, de 2006, derrotando, no segundo turno, Ollanta Humala (UPP),²⁰ acusado de “agente” do presidente da Venezuela Hugo Chávez. No primeiro turno, Humala tem 30,61% contra 24,32% de Alan García (Apra), mas no segundo, este tem 52,62% contra 47,38% de Humala.

Em 2011, Humala, principal líder de uma frente de esquerda nacionalista com apoio das forças de esquerda em geral, derrota Keiko Fujimori (Fuerza 2011), filha de Alberto Fujimori. A coligação liderada por Humala, a Alianza Gana Perú, era composta pelo seu Partido Nacionalista Peruano (PNP) e forças de esquerda, como o Partido Comunista do Peru, o Partido Socialista do Peru, o Partido Socialista Revolucionário, o Movimiento Político Voz Socialista e um setor importante do Movimiento Político Lima para Todos, com um programa progressista. Ele tem, no primeiro turno, 31,72% contra os 20,65% de Keiko Fujimori e, no segundo turno, 48,2% contra os 45,49% de Keiko. Contudo, ao assumir o governo ele abandona rapidamente vários aspectos centrais de seu programa progressista, produzindo a saída de importantes ministros da esquerda de seu governo.

Na Argentina, é desmoralizada a hegemonia neoliberal que tinha conseguido penetrar o próprio peronismo com Menem na cabeça. Ocorre, finalmente, o surgimento de uma esquerda com perspectivas de massas e vitoriosa eleitoralmente, organizada em torno da família Kirchner, com uma origem provincial e afastada do aparato central de poder do peronismo. Como na Bolívia, no Equador, Venezuela, Nicarágua ou El Salvador, antes

20 O seu partido, o Partido Nacionalista Peruano (PNP) formara-se há pouco e ainda não tinha inscrição eleitoral, e a Unión por el Perú (UPP) estando coligada, lança-o como candidato convidado. Por isso, oficialmente, ele é candidato pela UPP.

das vitórias eleitorais, passa-se por períodos agitados de lutas de massa. Em 1999, já com o desgaste do projeto neoliberal e o impedimento legal de Menem de candidatar-se numa segunda reeleição (a primeira foi em 1995), o partido justicialista lança como candidato Eduardo Duhalde, que é derrotado por Fernando de la Rúa (Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación²¹), que capitaneava uma frente de centro-esquerda, por 48,37% a 38,27%. Contudo, o novo presidente não chega ao fim de seu mandato. No fim desse ano, a situação financeira da Argentina, como reflexo das medidas neoliberais tomadas pela dupla Menem-Cavallo e rejeitadas pelo FMI, tornou-se crítica: uma dívida externa de US\$ 144,6 bilhões, ao fim de 1999, e que se aproximava dos 50% do PIB, estimada pelo Banco Mundial, na época, em US\$ 283,52 bilhões e a aceleração rápida do déficit nas contas externas e nas contas internas do governo. Colaborou para isso o peso sobrevalorizado legalmente e artificialmente atrelado ao dólar. Isso gerou um ambiente propício à especulação internacional, com a desconfiança dos investidores, o que leva à suspensão dos investimentos diretos, apesar de um empréstimo *stand-by* do FMI de US\$ 7,4 bilhões.

De la Rúa busca solucionar a crise nomeando exatamente um dos principais culpados por ela, Domingo Cavallo, para o Ministério da Economia, que implanta as medidas de austeridade exigidas pelo Fundo, como aumento de impostos e os cortes orçamentários, que obviamente não resolvem a crise. Com a corrida aos bancos, após a negativa do FMI de um novo empréstimo ocorrida em dezembro de 2001, o governo decreta o *corralito*, que congelou os depósitos dos poupadores e estabeleceu limites semanais para a retirada de fundos. Isso provoca um levante social, a queda de Cavallo e De la Rúa e uma situação de implosão momentânea do poder político se instala (além da moratória).

Caíram presidentes um atrás do outro, cinco em poucos dias, até assumir Eduardo Duhalde, que permanecerá até as novas eleições, em 2003. Nessas, Carlos Menem (Frente por la Lealtad²²) candidata-se e tem 24,45%

21 Coalizão composta por Unión Cívica Radical (UCR) e Frente País Solidario (Frepa-so), conformada em 1997.

22 Formada por Conservador Popular, Cambio con Justicia Social, Por un Nuevo Jujuy (Jujuy), Demócrata Conservador (Buenos Aires), Movimiento Popular Unido (Santiago del Estero), Movimiento Popular Cordobés (Córdoba), Todos por los Jubilados (Capital Federal), Movimiento de Acción Vecinal (Córdoba), Opción Federal (Neuquén), Encuentro Popular (Santiago del Estero), Reconquista (Capital Federal), De la Generación Intermedia (Capital Federal), Frente de los Jubilados, Movimiento por la Justicia Social (Buenos Aires).

contra 22,24% de Néstor Kirchner (Frente para la Victoria²³). Como nenhum deles conseguiu 45% dos votos válidos, ocorreria um segundo turno. No entanto, este não acontece. Menem, vendo que perderia, retira sua candidatura (provavelmente para diminuir a legitimidade de Kirchner) e Néstor é automaticamente tornado presidente. Depois de, no governo, re-tornar às bandeiras nacional-democráticas do peronismo e se negar a aceitar as exigências do FMI e do Banco Mundial, enfrentando as pressões internacionais contra a economia argentina, Kirchner conseguiu recursos para iniciar algumas medidas sociais e atender a enorme massa de desempregados gerada pela crise anterior. Em 2007, sucedendo-o, dá-se a vitória da esposa de Néstor, Cristina Kirchner (PJ), com 44,92% contra 22,95% de Elisa Carrió (Confederação Coalizão Cívica). Da mesma maneira, vence no primeiro turno, em 2011, e reelege-se com 54,11% contra os 16,18% de Hermes Binner (Partido Socialista [PS]).

A política “heterodoxa” dos Kirchner, inclusive com uma vitoriosa renegociação da dívida, reergue o país do abismo em que havia sido jogado pelas políticas neoliberais e provoca um grande consenso em torno das bandeiras nacional-democráticas que apontam uma nova perspectiva de realizações políticas de uma população que alcançou altos índices de desenvolvimento já no começo do século XX. Consolida-se, assim, uma aliança básica com o Brasil para estabelecer uma unidade sul-americana e, possivelmente, latino-americana, dependendo da evolução política do México.

Considerações finais

A verdade é que se deve esperar uma mudança significativa no clima ideológico da região, onde o pensamento único de corte neoliberal havia ganhado uma força impressionante.

Porém, essa mudança não está ainda bem configurada. Não se trata de voltar aos termos do marco ideológico nacional-democrático e popular que serviu de fundamento para os movimentos populistas na região. Não se trata de reviver o movimento guerrilheiro de corte castrista e guevarista

23 Formada por De la Victoria, Nueva Dirigencia (Jujuy), Nueva Dirigencia (Capital Federal), Nacionalista Constitucional, Política Abierta para la Integración Social, Progreso Social (Buenos Aires), Gestión Estado y Sociedad Todos Ahora (Capital Federal), Partido Popular (Corrientes), Acción Popular (Córdoba), Unión Popular (Salta), Movimiento de Renovación Cívica (Jujuy), Acción para el Cambio (Córdoba), Memoria y Movilización Social (Buenos Aires), Memoria y Movilización Social (Capital Federal), Santiago Viable (Santiago del Estero), Frente de Integración Social para un Cambio en Libertad (Mendoza).

que procurou reinterpretar esse quadro nacional democrático em uma forma mais radical.

Devemos lembrar que, nos anos 1960 e 1970, o marxismo teve um desenvolvimento espetacular na região, mas se dividiu em várias correntes que iam desde uma teoria da dependência que resgatava a especificidade da condição de dependência e das realidades latino-americanas, até algumas tentativas de aplicar um esquema ideal de origem stalinista, de inspiração maoísta ou até inspirado em Hênver Hoxha, o dirigente albanês.

É importante rememorar que o pensamento conservador produziu também sua versão desenvolvimentista da ideologia nacional-democrática, buscando incorporar as transformações por um desenvolvimento independente e autônomo em um quadro político mais liberal.

Os golpes de Estado iniciados na década de 60 e levados ao seu auge nos golpes militares de corte fascista declarado, como o governo Pinochet no Chile, bateram de frente com essas definições ideológicas. Sua inspiração fascista se inspirava mais nos fascismos subjugados e dependentes como os de Portugal e da Espanha.

Foi no Chile de Pinochet que, como já dito anteriormente, os ultraliberais, derrotados durante a Segunda Guerra Mundial, encontraram um abrigo. O grupo dos economistas de Chicago, centro do enfoque ultraliberal desenvolvido nos encontros da Sociedade de Mont Pèlerin, foi chamado para pôr em prática suas ideias nas condições ideais criadas pela ditadura de Pinochet.

Nada de oposição ativa, uma economia de grande presença internacional através de um produto-chave, o cobre, nacionalizado por Allende e colocado a serviço de qualquer experiência de desenvolvimento econômico, com uma reforma agrária que havia criado as melhores condições possíveis para a modernização da produção agrícola e uma classe dominante coesa — devido ao medo da revolução socialista — foram as bases para iniciar a experiência neoliberal que logo se estendeu para a Inglaterra de Thatcher e para os Estados Unidos de Reagan.

Nos anos seguintes, a experiência neoliberal tentou se impor em todo o mundo, mas teve um êxito especial na América Latina, pressionada pelo seu endividamento internacional e outras aventuras econômicas inspiradas pelas ditaduras militares e pelo domínio do pensamento reacionário.

Esse instaurou-se nas organizações internacionais e em várias universidades até chegar ao controle dos comentaristas econômicos da grande

imprensa e se estender por todos os poros da sociedade, particularmente entre as elites empresariais, políticas, profissionais e burocráticas.

Mas as marcas da modernização neoliberal tiveram seu lado perverso claramente exposto na medida em que avançava a aplicação de seus preceitos à vida econômica das pessoas. O fortalecimento da concentração de renda, o aumento das populações pobres e miseráveis, o crescimento do desemprego e da economia informal, o aumento da dependência econômica, social, política e, sobretudo, cultural, a intensificação da violência e a desintegração das instituições básicas da sociedade foram minando o discurso neoliberal até que as crises econômicas e a volatilidade dos movimentos básicos da vida financeira lhes deram seus questionamentos radicais.

Essa é a situação que assistimos hoje na região. Os enormes aparatos culturais manipulados pelas mídias não conseguem convencer as pessoas dos benefícios das políticas neoliberais. O avanço democrático (que os líderes da proposta neoliberal pensavam controlar sem problemas através do *marketing* eleitoral) começa a minar o projeto neoliberal em todos os cantos do continente.

É claro que essa rejeição popular não comove em nada os neoliberais. Para eles, as políticas econômicas são meras aplicações dos princípios abstratos que manuseiam. O voto só tem sentido como um mecanismo que atenda às ambições de participação das pessoas, aumentando a legitimação do regime e das políticas por eles aplicadas.

Suas gestões foram esmagadoras em sua insensibilidade aos protestos populares. Assim como Pinochet entrou no governo sobre os jorros de sangue dos trabalhadores chilenos, a Sr.^a Thatcher reprimiu com fúria excepcional os mineiros do carvão, na Grã-Bretanha, e Reagan deu uma lição radical nos trabalhadores aeroviários nos Estados Unidos. Esse método, juntamente com as medidas de choque, passou a caracterizar a metodologia das experiências neoliberais.

Em nenhuma parte dessa doutrina a força da representação popular ocupa qualquer espaço. É, portanto, natural que não respeitem a vontade popular expressa nas urnas. Não foram poucos os governos que se elegeram contra a política do FMI e se entregaram a seus princípios “científicos” logo que chegaram ao poder.

É interessante ver, por exemplo, como um governo rejeitado por 70% da população brasileira (de Fernando Henrique Cardoso) tentou impor a seu sucessor as condições para seu governo deixar de ser “demagógico” e

“populista”. Ou seja, os derrotados que levaram o país ao caos e que recebem a rejeição da grande maioria “exigem” do novo governo o abandono das propostas políticas que o levaram ao poder.

Essa visão tecnocrática do Estado e de suas funções é outra característica essencial do neoliberalismo. Trata-se de um programa político profundamente antidemocrático. Isso explica a dimensão do caos que provoca na vida das pessoas que eles desprezam radicalmente. Isso explica também a profundidade da crise em que nos afundamos.

Devemos esperar que se produza uma mudança radical no plano intelectual e não somente no plano político. Precisamos recompor os elementos-chave de uma nova governabilidade que se apoie mais diretamente na ação organizada e consciente das pessoas. É importante que superemos os obstáculos através de movimentos democráticos e do reforço de nossas instituições democráticas como condição para a mudança. Trata-se de uma colossal maturação da consciência de nossos povos.

Referências

- BRUCKMANN, Mônica. *Recursos naturales y la geopolítica de la integración sudamericana*. Lima: Instituto Perumundo-Fondo Editorial J.C. Mariátegui, 2012.
- DOS SANTOS, Theotonio. *Do terror à esperança: auge e decadência do neoliberalismo*. Aparecida, SP: Ideias & Letras, 2004.
- FATTORELLI, Maria Lúcia & ÁVILA, Rodrigo. *Os números da dívida*. Brasília: Auditoria Cidadã da Dívida, 2011, disponível em <<http://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/04/Numerosdivida.pdf>>.
- FUKUYAMA, Francis. *O fim da história e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992.
- GURRIERI, Adolfo. *A obra de Prebisch en la CEPAL*. México, D.F.: Fondo de Cultura Ecnómica, 1982.
- PREBISCH, Raúl. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Rio de Janeiro: Contraponto-Centro Internacional Celso Furtado, 2011.
- SCHACHT, Hjalmar. *Setenta e seis anos de minha vida*. São Paulo: Ed. 34, 1999.
- STIGLITZ, Joseph. *A globalização e seus malefícios*. São Paulo: Futura, 2002.

Resumo

Após uma extensa dominação ideológica, política e econômica na América Latina, cujos efeitos sociais foram danosos, o neoliberalismo entrou em descrédito. Mas ainda se encontra resistindo em espaços nacionais e locais, dependendo de que evoluam e ganhem consistência os movimentos por sua superação definitiva. Variados problemas, em grande medida decorrentes de sua própria ação, dentre eles o crescimento da dívida pública, dificulta essa superação. É nesse contexto que a América Latina tem conhecido iniciativas políticas e econômicas, dentre elas a Unasul e o Mercosul, além de projetos populares em importantes governos, que abrem novas perspectivas. Um balanço dessas iniciativas, feito neste artigo, aponta para boas expectativas, mas também indica os esforços que ainda são necessários às forças transformadoras para saírem da encruzilhada em direção a um futuro diferente. Mudança radical no plano intelectual, elevação da consciência política, movimentos democráticos e o fortalecimento das instituições que embasam a democracia são alguns desses esforços necessários.

Palavras-chave: Democracia. América Latina. Crise. Governo Popular.

Abstract

After the extensive ideological, political and economic domination in Latin America, whose social effects are harmful, the neoliberalism is getting discredited. But it is still resisting in national and local spaces, depending on which evolve and gain consistent movements for their final overcoming. The most varied problems, largely due to his own action, including the growth of public debt, overcoming this difficult. In this context, Latin America has experienced political and economic initiatives, among them the Unasul and Mercosul, as well as popular designs in major governments, which open new perspectives. An evaluation of these measures made in this article points to good expectations, but also indicates that further efforts are necessary to the transformative forces to leave the crossroads toward a different future. Radical shift in the intellectual area, raising political consciousness, democratic movements and strengthening of the institutions that underpin the democracy are some of the efforts required.

Keywords: Democratic. Latin America. Crisis. Popular Government.

MAASTRICHT E O GERENCIAMENTO DA UNIÃO MONETÁRIA

CLÁUDIO GONTIJO¹

Embora o pensamento econômico ortodoxo, que segue a Van Overtveldt (2011), tenha atribuído a crise da dívida soberana da Europa à irresponsabilidade fiscal dos governos dos PIIGS — acrônimo que designa Portugal, Irlanda, Itália, Grécia e Espanha (*spain*, em inglês) —, não tem escapado a vários autores a percepção de que o próprio arranjo institucional da União Monetária Europeia tenha contribuído, de forma decisiva, para a sua eclosão. De fato, conforme atestam Gontijo & Oliveira (2012), uma análise detalhada dos indicadores econômico-financeiros desses países demonstra que, exceto pela Grécia, os demais membros desse “clube” apresentaram sólidos resultados fiscais até 2007/2008, devendo, pois, ser atribuída à crise do *subprime* grande parte da responsabilidade pelas turbulências que afetaram a Zona do Euro, a partir de fins de 2009.

Este artigo procura desenvolver essa tese discutindo em que medida o arranjo institucional estabelecido em Maastricht contribuiu para o desdobramento da crise europeia. Para tanto, o texto está organizado em cinco seções, além desta introdução. Na seção 1, analisa-se, ainda que de forma sucinta, a gênese histórica da União Monetária Europeia (UME), em conexão com o desenrolar da economia mundial, desde a década de 1970. A seção 2 discute as bases teóricas dos dispositivos econômicos do Acordo de Maastricht, assim como da política econômica da UME. Já na seção 3 discute-se o papel do Banco Central Europeu (BCE) no processo de desdobramento da crise europeia. A política de ajustamento imposta pela União Europeia e pelo FMI é analisada na seção 4, enquanto as conclusões são apresentadas na seção 5.

¹ Professor adjunto do Departamento de Ciências Econômicas da UFMG.

1.A gênese da União Monetária Europeia

Com origem na década de 1955, o projeto de integração da Europa avançou rapidamente até meados da década de 1970, quando, em razão de uma conjuntura “marcada por choques do petróleo e turbulência no mercado de *commodities*, assim como pelos desacordos dos países europeus quanto ao enfrentamento da crise internacional” (Eichengreen, 1996, pp. 207-8), fracassou a “Serpente Europeia”. Instituída em 1972, com o apoio do Fundo Europeu de Cooperação Monetária (FECM), mecanismo de financiamento dos desequilíbrios de curto prazo do balanço de pagamentos, a “Serpente” objetivava manter as taxas de câmbio dos países da Comunidade Europeia dentro de uma banda estreita, preparando-a para a união monetária, que, conforme havia proposto o Relatório Warner (1970), deveria ocorrer no final da década.

Como esse objetivo não foi atingido, tampouco pôde avançar o processo de integração, que, contudo, foi retomado com a criação do Sistema Monetário Europeu (SME), no dia 13 de março de 1980.

Centrado no *Exchange Rate Mechanism* (ERM), o acordo instituiu a *European Currency Unit* (*ecu*), uma “moeda de conta”, determinando uma margem de flutuação de até 2,25% (6%, no caso da Itália) das taxas de câmbio em torno dos valores de paridade das taxas bilaterais. Para garantir que esses limites não fossem ultrapassados, instituiu-se o Fundo Monetário Europeu (FME), em substituição ao FECM, com recursos para financiar os desequilíbrios de curto prazo nos balanços de pagamentos dos países integrantes. Para tanto, o FME poderia emitir *ecus* e administrar as reservas internacionais, intervindo nos mercados de câmbio, quando julgasse necessário.

Apesar de os franceses esperarem que o SME funcionasse nos moldes do *Clearing Union* proposto por Keynes, em Bretton Woods, de forma que os custos do ajustamento dos desequilíbrios no balanço de pagamento recaíssem também sobre os países superavitários, a dependência do mesmo em relação às reservas cambiais controladas pelo *Bundesbank* terminou por sujeitá-lo às condições do governo alemão, que, aos moldes do FMI, exigiu medidas contracionistas dos países deficitários.

Além disso, o próprio banco central germânico passou a implantar uma política monetária apertada, a qual, conjuntamente com o “Acordo

do Plaza”, firmado em setembro de 1985, contribuiu para que ocorressem onze alinhamentos cambiais no seio do Sistema, até janeiro de 1987. Interrompeu-se, portanto, uma vez mais, o processo de integração europeia, apesar de a inflação dos países participantes do Sistema ter refluído para somente 2%, a partir de 1986 e, em razão do atrelamento das moedas europeias ao *deutschmark*, ao custo de elevada taxa de desemprego (8,5% em 1989).

Tal situação fez com que, paradoxalmente, várias lideranças europeias, particularmente da França, concebessem a necessidade de “uma união monetária governada por um único banco central cujas políticas fossem estabelecidas somente após o pronunciamento de todos os Estados membros”; escapando, assim, do *dictat* germânico” (Eichengreen, 1996, p. 221).

A aceleração do crescimento dos países do SME, em fins da década de 1980, impulsionado tanto pela reativação da economia mundial quanto pelo relaxamento das políticas restritivas do *Bundersbank*, proporcionou nova oportunidade para o avanço do processo de integração europeia. Aprovou-se, assim, em inícios de 1989, o Relatório Delors, que recomendava:

(i) a eliminação imediata e completa dos controles de capital remanescentes;

(ii) a imposição de limites estreitos para os déficits orçamentários;

(iii) a proibição de financiamento dos Tesouros pelos bancos centrais;

(iv) a formação de uma União Monetária em um espaço de dez anos.

Nessa união, em vez de uma federação de bancos centrais, conforme proposto no Relatório Werner, seria instituído o Banco Central Europeu, encarregado de implantar a política monetária comum e emitir uma moeda da União.

Aprovando essas recomendações, o Tratado de *Maastricht*, firmado no dia 22 de fevereiro de 1992, estabeleceu três estágios para se atingir a União Monetária, com a eliminação pelos signatários dos controles de capital, o fortalecimento da independência dos bancos centrais e a compatibilização de suas leis internas com o Tratado no Estágio I.

No Estágio II, que teria início em 1994, seria instituído o Instituto Monetário Europeu (IME), com a finalidade de estimular a coordenação das políticas macroeconômicas. Finalmente, no Estágio III, com início previsto para primeiro de janeiro de 1999, seria consagrada a União Monetária Europeia (UME), com o estabelecimento da moeda única e a substituição do IME pelo BCE. Atendendo às exigências germânicas, somente

poderiam ingressar na União os países que se enquadrassem nos “critérios de convergência”, assim definidos:

- (i) inflação sem exceder em 1,5%, nos últimos doze meses precedentes, as menores taxas de inflação dos países membros;
- (ii) déficit público de, no máximo, 3% do PIB;
- (iii) dívida pública de até 60% do PIB;
- (iv) taxa de juros de longo prazo que não tivesse excedido no ano precedente em mais de 2% as taxas dos três países membros com melhor desempenho de inflação.

Exceto pelo critério dos juros, os outros seriam permanentes, os países que não cumprissem o que fora determinado estariam sujeitos a uma série de penalidades da União Europeia.

O prosseguimento do processo integrador, contudo, foi conturbado pela reunificação da Alemanha, que resultou em drástica elevação das taxas de juros em todos os países sujeitos ao ERM, em um momento em que a economia norte-americana entrava em contração e o dólar despencava.

A recessão, cujo ápice ocorreu em 1993, criou dificuldades adicionais, às quais se somaram ao plebiscito de 2 de junho, em que a Dinamarca rejeitou a participação na UME, desencadeando uma onda de ataques especulativos contra as moedas mais fracas do SME, que se desvalorizaram, não obstante a intervenção dos bancos centrais, forçando, em fins de julho de 1993, o alargamento da banda de flutuação cambial de 2,25% para 15%. Mas a recuperação da economia mundial, capitaneada pelos EUA, que se inseriu em novo ciclo de expansão até a crise do dot.com, em 2001, aliado ao “Acordo do Plaza Invertido”, favoreceu a retomada do crescimento da economia europeia, o qual, entretanto, viu-se arrefecido pela política monetária do *Bundesbank* e, a partir de 1999, pelo BCE.

De qualquer forma, o crescimento da economia europeia deu condições para que se cumprisse o cronograma estabelecido em *Maastricht*, tendo se procedido ao Estágio II, em 1994, e aprovado pelo Conselho Europeu no dia 17 de junho de 1997, o Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC), cujo objetivo era garantir a disciplina orçamentária no âmbito da UME. Preenchendo os critérios de convergência, Alemanha, Áustria, Bélgica, Espanha, Finlândia, França, Holanda, Irlanda, Itália, Luxemburgo e Portugal foram aceitos para compor a União.

A Grécia ficou de fora por não ter preenchido os critérios, enquanto Dinamarca, Reino Unido e Suécia optaram por não participar do Estágio

III. Tendo sido estabelecidas de modo irrevogável as taxas de conversão entre as moedas nacionais e o euro, no dia 31 de junho de 1998, procedeu-se, no dia seguinte, à instituição do Sistema Europeu de Bancos Centrais, capitaneado pelo BCE, em substituição ao IME. Seguiu-se um período de transição, que se encerraria em primeiro de janeiro de 2002, com a entrada em circulação do euro e a retirada de circulação das moedas nacionais. Um ano antes, contudo, a Grécia foi autorizada a ingressar na União, por ter preenchido os requisitos do sistema.

2. Fundamentos teóricos da União Monetária Europeia

Embora não haja referência nos documentos que compõem o Tratado de Maastricht e o PEC às suas bases teóricas, parece não haver dúvidas de que

[t]odos os pontos da pauta da integração monetária europeia — a tese da independência do Banco Central, a busca de equilíbrio orçamentário e a estabilidade do câmbio dentro de determinada faixa de variação — parecem apoiar-se na proposição de que a economia se autoajustará desde que haja flexibilidade de salários e preços e a intervenção seja a menor possível (Ricardo Nunes & Selene Nunes, 2000, p. 52).

Isso se torna claro quando se consideram os tetos do déficit fiscal de 3% do PIB e da dívida pública de 60% do PIB, para uma meta de inflação de 2%, que, em conjunto, inviabilizaram de fato o manejo mais amplo da política fiscal, incapacitando-a de enfrentar crises sistêmicas. Com efeito, partindo-se da definição do FMI, em que o déficit público no ano t se iguala às Necessidades de Financiamento do Setor Público nesse ano (NFSP), o qual se define como o diferencial entre a dívida líquida do setor público (D_t) nesse ano e a dívida no ano anterior (D_{t-1}), conclui-se que a relação déficit/PIB (d_t) no ano t está dada por

$$d_t = \text{NFSP}_t / \text{PIB}_t = (D_t - D_{t-1}) / \text{PIB}_t$$

Levando-se em conta, então, que a dívida no ano t é igual à dívida no ano anterior corrigida monetariamente mais o produto da taxa real de

juros (r_t) pela dívida no ano $t - 1$ menos os pagamentos realizados durante o ano (Pg_t) e que a correção monetária está dada pelo produto da taxa de inflação (π_t) pela dívida anterior, ou seja, que $D_t = (1 + \pi_t + r_t) D_{t-1} - Pg_t$, tem-se que a relação déficit/PIB no ano t é igual ao produto da soma da taxa de inflação com a taxa real de juros pela dívida no momento anterior:

$$d_t = (\pi_t + r_t) D_{t-1} / \text{PIB}_t - Pg_t / \text{PIB}_t$$

o que significa que, além obviamente da taxa real de juros, a relação déficit público/PIB está fortemente contaminada pela taxa de inflação.

Ora, para uma relação dívida/PIB de 60%, conforme estabelecido pelo PEC, uma meta de inflação de 2% a ser perseguida pelo BCE e uma taxa de juros real em torno de 2%.¹ tem-se uma correção monetária de 1,2% do PIB e uma carga de juros reais de mais 1,2% do PIB; sendo assim, a liberdade de manobra da política fiscal foi estabelecida em somente 0,6% do PIB.

Este nível do parâmetro, claramente insuficiente para enfrentar qualquer contração cíclica do nível de atividade econômica, quanto mais uma crise sistêmica confirma que, sem sombras de dúvida, o Tratado de Maastricht e o PEC foram montados sob a suposição de que os mercados são efetivamente resilientes, tornando desnecessário qualquer manejo de maior peso da política fiscal. Mais do que isso, qualquer política fiscal ativa que amplie o déficit público foi considerada nefasta, devendo ser, pois, evitada.

Na verdade, subjacente tanto aos critérios de convergência quanto ao resto do arranjo institucional da UME, particularmente à independência do BCE e à sua impossibilidade legal de financiar os Tesouros nacionais e as próprias instituições financeiras, esteve sempre o “novo consenso macroeconômico”, que, conforme sustentam Silva; Andrade & Rezende (2011, p. 23), teria balizado não apenas a atuação do BCE, mas a própria configuração da UME. Esse “consenso”, por sua vez, se fundamenta na macroeconomia novo-keynesiana, desenvolvido por Edmund Phelps, David Romer, George Akerlof, George Mankiw, John Taylor, Joseph Stiglitz, Lawrence Summers, Olivier Blanchard, Robert Hall e Stanley Fischer, entre outros.² Essa abordagem

1 Média simples das taxas reais de juros de longo prazo dos países da Zona do Euro de 1999 a 2007.

2 Cf. Blanchard & Fischer (1989); Blinder (1988; 1992); Howitt (1986); Mankiw & Romer (1991), Mankiw (1992) e Romer (1993; 2006).

embora rejeite as proposições dos economistas novo-clássicos, para os quais não somente a economia é autorreguladora, como não há desemprego voluntário e nem eficaz é a política econômica, de forma que o governo deve evitar qualquer intervenção, aceita que, no longo prazo, a economia tende para o pleno emprego e o nível de preços é determinado pela oferta de moeda, de caráter exógeno. Devido à existência de “choques”, o governo pode e deve intervir no curto prazo, mas sem tentar reduzir a taxa de desemprego abaixo de sua “taxa natural”, denominada Nairu (non accelerating inflation rate of unemployment), pois isso levaria à aceleração inflacionária. Apesar de, no curto prazo, a política monetária afetar a renda real e, portanto, o nível do emprego, no longo prazo prevalece a denominada teoria quantitativa da moeda, o que significa que a taxa de inflação é, *grosso modo*, igual à diferença entre a taxa de crescimento da oferta de moeda e do produto real. Nesse contexto, ao banco central, que deve ser independente, caberia estabelecer uma meta de inflação, elevando-a caso o ritmo inflacionário efetivo ultrapasse a meta, e reduzindo-a na hipótese oposta. Quanto aos demais instrumentos de política econômica, o governo (no caso da União Europeia, os governos nacionais semi-independentes) deveria ater-se, tanto quanto possível, ao lado da oferta, incentivando o aumento da produtividade, com investimentos na modernização da infraestrutura e em tecnologias de ponta, e da competitividade, com a abertura e desregulamentação dos mercados. Isso conduziria a uma trajetória ótima, com o produto real se ajustando ao denominado produto potencial e a taxa de inflação convergindo para a meta (Gontijo & Oliveira, 2013, pp. 77-8).

Em outras palavras, “a política monetária não teria efeito sobre variáveis reais (como a taxa de crescimento do PIB real e a taxa de desemprego) em longo prazo, uma vez que a economia alcançaria seu produto de pleno emprego, vigorando, segundo esse pressuposto, o princípio da neutralidade da moeda, de modo que os valores de equilíbrio das variáveis reais seriam determinados pelo lado da oferta, independentemente da quantidade de moeda” (Silva; Andrade & Rezende, 2011, p. 18).

Não seria por outro motivo, pois, para que se atingisse a taxa natural de desemprego em um ambiente de baixa inflação, a política monetária deveria desempenhar “um papel fundamental na economia, enquanto a

política fiscal perde[ria] totalmente sua importância” exceto pela “premissa do orçamento equilibrado e controle dos gastos” (Silva; Andrade & Rezende, 2011, p. 21), admitindo-se a intervenção governamental somente quando ocorresse falhas de mercado que impedissem a economia de atingir o PIB real correspondente à “taxa natural de desemprego”.

Mas, ao lado da teoria novo-keynesiana, outra importante base teórica do arranjo monetário europeu está representada pela teoria da área monetária ótima, da qual, para Exemberger (2004, p. 6), o PEC decorre diretamente. Desenvolvida inicialmente por Mundell (1961), McKinnon (1963) e Kenen (1969) e, posteriormente, ampliada com contribuições de Corden(1972), Ishiyama (1975), Tower & Willet (1976) e Tavlas (1993), entre outros,³ em seu núcleo

são analisados “dois poderes”: o poder da abertura econômica, dentro da área respectiva e o poder da convergência econômica. Ambos os poderes atuam em favor da união monetária: quanto mais aberto forem os países (e maior a relação comércio/PIB), mais eles serão feridos por flutuações na taxa de câmbio e, desta forma, faz sentido introduzir uma única moeda (também devido aos seus efeitos em reduzir os custos do comércio por uma moeda comum); e, quanto maior for a convergência econômica entre países, provavelmente menos assimétricos são os choques e, assim, menos necessário se torna corrigi-los através de mudanças nas taxas de câmbio. Os critérios de convergência são derivados diretamente desta análise, especialmente da “história de convergência” [. .] e de uma terceira história importante: fornecer confiança para a união monetária.

O fato é que, paradoxalmente, logo após a assinatura do Tratado e do PEC, não foram poucos os autores que, lançando mão da própria teoria das áreas monetárias ótimas, os criticaram acerbamente, salientando que, segundo esse corpo teórico, a união política teria de preceder a união monetária. A razão é que, para que uma zona monetária seja ótima, requerer-se não somente que suas regiões sejam “afetadas simetricamente por distúrbios” (Eichengreen, 1997, p. 51), mas que haja uma política econômica única, o que pressupõe a unidade política. Essa crítica, contudo, parece

3 Para uma descrição da evolução da teoria das áreas monetárias ótimas, em suas diferentes “fases”, cf. Horvath (2003) e Mongelli (2002).

desfocada, a UME representa um desdobramento de um processo de integração de diferentes países, cuja política econômica poderia ser, até certo ponto, harmonizada, mas nunca unificada. A poção, portanto, não residiu em proceder à unificação política para, a seguir, processar a unificação monetária, mas entre em progredir no processo de integração econômica europeia ou não.

Na verdade, o maior problema da teoria das áreas monetárias ótimas é o mesmo da macroeconomia novo-keynesiana (MNK), por aceitar que, contrariamente ao princípio da demanda efetiva de Keynes, as forças do mercado conduzem a economia para a sua posição de equilíbrio no longo prazo — definida por uma “taxa natural” de desemprego —, de modo que as flutuações cíclicas são de pequena amplitude e de curta duração.

Além disso, ambas também aceitam que a moeda, apesar de ser neutra em longo prazo, não o é no curto prazo, em razão da rigidez de preços e de salários, de modo que a política monetária tem efeitos reais no curto prazo, mesmo assumindo a racionalidade dos agentes econômicos. Todavia, qualquer tentativa da política econômica de reduzir a taxa de desemprego abaixo da “taxa natural” teria efeitos inflacionários, afetando negativamente a confiança dos agentes, o que, de mais a mais, aumentaria a volatilidade dos mercados. Daí ser importante a independência do banco central, que deve ficar imune às pressões da classe política, assim como o estabelecimento de limites estreitos ao gasto público, de forma que impeça a perda da confiança do mercado, o que, além de acelerar o processo inflacionário, teria impactos negativos ao nível dos investimentos.

A diferença entre as duas abordagens, portanto, somente se resumiria numa questão de dosagem, na medida em que, em geral, os defensores do “novo consenso” admitiriam que as falhas de mercado, traduzidas em termos de rigidez de preços e salários, seriam maiores, o que abriria maior espaço para a intervenção da política macroeconômica.

Contudo, em quaisquer de suas vertentes, essa perspectiva “parece evitada de dificuldades e de contradições, a começar pelo caráter arbitrário e *ad hoc* de muitas das hipóteses que utiliza para explicar a não neutralidade da moeda e da existência de desequilíbrios, particularmente no mercado de trabalho, o que impede concebê-la como totalidade sistemática” (Gontijo, 2009, p. 296). Assim, por exemplo, se a teoria admite que, em longo prazo, a oferta de moeda determina o nível de preços, contraditoriamente o instrumento da política de controle inflacionário é a taxa real de juros que,

contudo, conforme dispõe a teoria da preferência intertemporal de Fisher — também aceita pelos teóricos da MNK —, é variável real que regula a relação entre consumo presente e consumo futuro. Aliás, tampouco a MNK explicita como o banco central determina a taxa de juros, visto que a teoria neoclássica, que representa seu fundamento de longo prazo, concebe a oferta de moeda como vertical no espaço taxa de juros vs. renda nominal.

O problema, portanto, não diz respeito à flexibilidade ou à rigidez dos preços, explicada por sindicatos, pela legislação ineficiente, etc.; e muito menos ao horizonte temporal da análise, mas ao funcionamento dos mercados de moeda e de capitais. Esta dificuldade não pode ser resolvida, recorrendo-se à distinção de Wicksell (1935, cap. 9; 1936, pp. 190-208), entre a “taxa de juros de mercado”, determinada no mercado de crédito bancário, e a “taxa natural de juros”, que equilibra poupança e investimento, pois isso equivaleria a admitir, como salienta Soromeno (1995, pp. 98-9), que a moeda “induz alterações reais da economia”, perdendo, por conseguinte, o atributo de neutralidade. Ademais, estudos econométricos exaustivos⁴ têm mostrado o reduzido papel explicativo da moeda nas flutuações no produto nominal, de modo que se pode afirmar que a moeda é âncora fraca para o nível de preços (Gontijo, 1997), o que, aliás, responde pelo abandono do regime de metas monetárias (cf. Bernanke; Mihov & King, 1997).⁵ Mas, além disso e das dificuldades de compatibilizar as previsões da teoria com a realidade empírica,⁶ o seu problema mais grave, todavia, diz respeito às suas bases neoclássicas, cuja coerência formal “tem sido questionada desde que Joan Robinson (1953-54) mostrou o caráter circular do conceito de função de produção e que ficou claro, com Sraffa (1960), que a teoria da produtividade marginal dos fatores não prevalece em uma economia com bens de capital heterogêneo” (Gontijo, 2009, p. 295).

Como consequência, não há nenhuma “taxa natural de desemprego” para a qual o sistema convirja, a oferta de moeda de crédito é largamente

4 Os textos clássicos a respeito são os de Sims (1980a e 1980b).

5 Mesmo a Alemanha, país em que, diz-se, a experiência com metas monetárias foi bem-sucedida, utilizou, durante o período de vigência desse regime, a taxa de juros como instrumento de política monetária. Ressalte-se, de mais a mais, que, entre 1975 e 1996, a meta de crescimento da oferta de moeda não foi atingida em dez vezes, ou seja, aproximadamente em metade dos casos! (Cf. Issing, 1997).

6 Ball (1994) mostrou que a teoria prevê que políticas de desinflação anunciada por bancos centrais com credibilidade geram fases de expansão econômica, em vez de contrações, conforme ocorre na prática, enquanto Fuhrer & Mankiw (2001) e Moore (1995) apontam ser problemático explicar a inércia inflacionária por intermédio da denominada curva de Phillips, conforme dispõem várias de suas versões.

endógena, de forma que o nível de preços dela pouco depende, sendo reduzida a relação entre demanda agregada e taxa de inflação. Mais do que isso, os mercados não são resilientes, prevalecendo o princípio keynesiano da demanda efetiva, de modo que tanto a política monetária quanto a política fiscal afetam o nível de emprego e de renda em curto e longo prazo.

3.A crise da Dívida Soberana da Europa e o BCE

A maior dificuldade do pensamento conservador, inclusive dos neoclássicos e novo-keynesianos, defensores do “novo consenso macroeconômico”, consiste em sustentar a crença de que a “prevaricação fiscal está na origem da crise”, pois conforme apontou o editor do *Financial Times*, Martin Wolf, em sua coluna de 6 de dezembro de 2011, “antes da crise do *subprime*, todos os países, exceto a Grécia, caíram abaixo do famoso limite de 3% do Produto Interno Bruto. Com uma aplicação desse critério, escapariam ilesos todos os membros atingidos pela crise, à exceção da Grécia”. Além disso, os quatro piores casos depois do grego seriam Itália e então França, Alemanha e Áustria. Por seu turno, Irlanda, Estônia, Espanha e Bélgica tiveram bons desempenhos ao longo desses anos.

Depois da crise, o cenário mudou, com enorme (e inesperada) deterioração nas posições fiscais da Irlanda, de Portugal e da Espanha (embora não da Itália). No geral, porém, os déficits fiscais eram inúteis como indicadores de crises iminentes. Agora consideremos a dívida pública. Com base nesse critério, teriam sido detectados problemas com a Grécia, Itália, Bélgica e Portugal. Mas Estônia, Irlanda e Espanha tinham posições de endividamento público superiores ao da Alemanha. De fato, com base em seu déficit e no desempenho de sua dívida, a Alemanha pré-crise chegava a parecer vulnerável. De novo, após a crise, o quadro transformou-se rapidamente. A história da Irlanda é surpreendente: em apenas cinco anos, o país sofreu um salto de 93 pontos percentuais na proporção entre sua dívida pública líquida e seu PIB.

Descartada, então, a hipótese da prevaricação fiscal, a questão que se coloca é a seguinte: porque a crise, que atingiu a Grécia, em fins de 2009, não ficou restrita àquele país, mas se espalhou para todos os outros PIIGS, não obstante os reiterados “pacotes” de socorro da União Europeia e do FMI, tendo, inclusive, desembocado, como mostram Gontijo & Oliveira (2012, pp. 139–52), em novo pânico global, em agosto de 2011?

Ao que tudo indica, a resposta se encontra nos próprios defeitos institucionais da União Monetária, resultantes de sua equívoca base teórica, apontados por Bordo & Jonung (1999, p. 1), a saber:

- “(1) a ausência de um prestador central de última instância para a UME;
- (2) a falta de uma autoridade central supervisionando os sistemas financeiros da UME;
- (3) o fraco controle democrático (responsabilidade) do BCE”.

Sem mencionar os “critérios indevidamente restritivos para a dívida doméstica e os déficits [públicos] estabelecidos pelas regras de Maastricht e pelo o Pacto de Estabilidade”.

De fato, se, por um lado, os estritos limites então estabelecidos para o déficit e a dívida pública inibiram o crescimento dos países da UEM, contribuindo para piorar o seu balanço fiscal, foi somente a partir da eclosão da crise do *subprime* que, como salienta Wolf, ocorreu forte deterioração do mesmo, assim como dos países fora do bloco, como no caso da Grã-Bretanha, dos EUA e do Japão. Mas, enquanto estes conseguiram superá-la em um espaço de tempo relativamente curto, a UEM acabou por afundar na crise da dívida soberana, que assumiu proporções inéditas. A explicação reside, em primeiro lugar, na recusa do BCE em atuar como prestador de última instância, o que, para começar, induziu os Tesouros a assumirem o socorro do sistema financeiro, o que levou à deterioração de seu balanço fiscal, contribuindo decisivamente, no caso da Irlanda e da Espanha, para sua bancarrota financeira, através de pesado endividamento, em um contexto francamente adverso.

Na verdade, pelo artigo 18 de seu Estatuto, o BCE está autorizado a “intervir nos mercados financeiros, quer comprando e vendendo (à vista e a prazo) ou ao abrigo de acordos de recompra e de concessão de empréstimo de ativos e instrumentos negociáveis”, assim como a “realizar operações de crédito com instituições de crédito e outros participantes do mercado, com os empréstimos sendo baseados em garantias adequadas”. Contudo, por entender que as “garantias adequadas” excluía ativos depreciados, como hipotecas vencidas e seus derivativos, o BCE deixou de salvar as instituições financeiras em processo de bancarrota, não obstante ter proporcionado, através de operações de recompra, vultosos recursos para as

mesmas, a título de liquidez.⁷ A tarefa, portanto, ficou a cargo dos Tesouros nacionais, que, por não emitirem moeda, não estavam aparelhados para tal.

No caso da Grécia, quando da eclosão da crise do *subprime*, os bancos do país a enfrentaram “a partir de uma base sólida, estando relativamente protegidos. Bem fundamentados em um modelo tradicional de sistema bancário e com uma expressiva base em depósitos, os bancos gregos eram orientados para o varejo e não tinham ativos tóxicos ou veículos especiais de investimento” (Pagoulatos & Quaglia, 2010, p. 6). Todavia, “testes” de *stress* conduzidos, em princípios de 2009, pelo Banco da Grécia sugeriram uma exposição significativa dos bancos gregos ao risco de crédito [. . .], riscos *cross-border* (de uma grande exposição ao Sudeste da Europa, montando a 53 bilhões de euros), risco de mercado [. . .] e risco de liquidez” (Pagoulatos & Quaglia, 2010, p. 9). Para enfrentá-los, o governo grego ampliou os limites do seguro de depósitos de 20 mil euros para 100 mil euros, disponibilizou injeções de capital até 5 bilhões de euros, assistência de liquidez de 8 bilhões de euros e garantias de *funding* de até 15 bilhões de euros.

No caso da Irlanda, o governo do país decidiu, no dia 29 de setembro de 2008, “assumir os riscos das operações das instituições financeiras, que haviam se enredado em um alucinado processo especulativo com imóveis nos anos anteriores,⁸ uma operação estimada em 440 bilhões de euros para resgatar sete bancos (Gontijo & Oliveira, 2012, p. 114). Um ano depois, ainda criou a Agência Nacional de Gerenciamento de Ativos (National Asset Management Agency, Nama), destinada a remover os ativos tóxicos de seis bancos irlandeses. Como resultado do extraordinário aumento dos gastos públicos resultante dessas iniciativas, em um contexto de queda da arrecadação causada pela crise do *subprime*, ocorreu dramática mudança do balanço fiscal, que passou de um superávit de 2,9% do PIB, em 2006, para um déficit de 32,0%, em 2010, enquanto a dívida pública saltava de 12,1% para 78,0% do PIB no mesmo período, chocando os investidores, que, com o exemplo da dívida grega, entraram em pânico. Situação similar ocorreu com a Espanha, quando, em julho de 2007, estourou a “bolha imobiliária”, que, alimentada pela redução da taxa de

7 Cf. European Central Bank, 2010 e 2011.

8 De 1996 a 2006, os preços dos imóveis residenciais quase que quadruplicaram, enquanto a participação da indústria da construção no PIB aumentou de 11% para 21%, favorecendo o rápido crescimento da arrecadação tributária.

juros requerida pelo acordo de *Maastricht*, resultara em um aumento de 150% dos preços dos imóveis, entre 1998 e 2008, provocando um frenesi de construções que repercutiu forte e positivamente sobre o crescimento econômico do país. Com a queda espetacular dos preços dos imóveis, não apenas a economia desacelerou fortemente, prenunciando o mergulho na recessão, mas o aumento da inadimplência entre os mutuários fez com que, em maio de 2010, os créditos considerados problemáticos atingissem 165 bilhões de euros, ou quase 37% dos créditos habitacionais, muito acima da sua capacidade de absorção de perdas.⁹ Não bastasse essa situação, as construtoras, muitas das quais já haviam entrado em falência, em 2009, também deixaram de honrar seus compromissos com as “Caixas” (bancos não corporativos de poupança e empréstimo imobiliário). E o início do resgate das Caixas pelo governo espanhol, em março de 2009, levou à ruptura da confiança, causando “verdadeira corrida bancária, com a queda das ações dos bancos, para não falar nos depósitos e demais aplicações financeiras,¹⁰ induzindo o governo a novas intervenções, com a ampliação do déficit e da dívida pública,¹¹ em um momento de forte queda da arrecadação tributária, reforçando a crescente perda de confiança por parte dos investidores” (Gontijo & Oliveira, 2012, p.134).

Apesar da relativamente sólida situação das instituições financeiras da Itália, quando da quebra do Lehman Brothers, em setembro de 2008, as autoridades do país responderam à crise principalmente através de três ações (Pagoulatos & Quaglia, 2010, p. 8): “a recapitalização dos bancos italianos através de fundos públicos, o apoio para as operações destinadas a lidar com a grave escassez de liquidez e a concessão de garantias estatais para os depositantes”. Para tanto, foram emitidos títulos públicos para reforçar o capital o Banco Popolare, Monte dei Paschi di Ceia, Banca Popolare di Milano, UniCredit e Banca Intesa, em uma operação de 10 bilhões de euros.

Mas, se em todas essas operações houve a ausência de um banco central que socorresse os bancos, através da emissão monetária, induziu os

9 Segundo estimativas de analistas, existiam, nos primeiros meses de 2011, cerca de 1,5 milhão de imóveis não ocupados na Espanha e levariam seis anos até que essas propriedades fossem vendidas.

10 Somente nos quatro primeiros meses de 2010 houve uma redução de depósitos da ordem de 21,6 bilhões de euros.

11 De forma similar ao que ocorreu com a Irlanda, o balanço fiscal da Espanha saiu de um superávit de 2,0% do PIB, em 2006, para um déficit de 9,2% do PIB em 2010, enquanto a dívida saltava de 30,5% para 48,7%, no mesmo período.

Tesouros a cumprir esse papel, deteriorando seu equilíbrio financeiro, tampouco o BCE comprou os títulos de dívida soberana dos países afetados pela crise, o que resultou na forte elevação dos seus *spreads*, assim como dos prêmios dos *credit default swaps* correspondentes.¹²

Nesse caso, a justificativa foi o artigo 21 do Estatuto do BCE, que proíbe (CDS) expressamente “saques a descobertos ou qualquer outro tipo de linha de crédito do BCE ou dos bancos centrais nacionais em benefício de instituições ou organismos da Comunidade, governos centrais, regionais, locais ou outras autoridades públicas, dos outros organismos governados por lei pública, ou empresas públicas dos Estados-Membros”, assim como “a compra de instrumentos de dívida pelo BCE ou pelos bancos centrais nacionais”. E o resultado foi a crise grega, que poderia ter sido contida caso o BCE tivesse adquirido, na margem, os títulos públicos do país, sustentado, assim, os *yields* (taxa de juros), o que evitaria a sua decolagem e, com ela, a ampliação do déficit fiscal grego. O mesmo, na verdade, é válido para os outros países, inclusive Portugal, que, embora vítima de Maastricht, que tolheu seu crescimento econômico, mesmo assim apresentava relativo equilíbrio fiscal, em 2007 (déficit operacional de apenas 1,0% do PIB).

Como comentou o colunista da *Reuters* e do *International Herald Tribune*, James Saft, em coluna de 7 de outubro, os investidores exigem maiores *yields* e prêmios de seguro “quando encaram os títulos de dívida soberana como risco de crédito; é quase inevitável que pressionam, e, ao fazê-lo, enfraquecem o tomador de recursos sem forte suporte até que finalmente o derrubam”. Para interromper esse processo, seria necessário um *circuit breaker*, mas a Zona do Euro, ao contrário da Grã-Bretanha e dos EUA, não o tinha. A UME, portanto, estava, segundo Pagoulatos & Quaglia, “à mercê dos mercados, abandonada, sem um banco central ou uma força externa que [pudesse] romper com o círculo [vicioso] e impor a ordem”.

Conforme registraram Gontijo & Oliveira (2012, pp. 204-14), diante da ameaça de ruptura do bloco, com a perda de controle sobre a crise, o BCE terminou, finalmente, por relaxar suas exigências de garantias e, no dia 20 de dezembro de 2012, tornou operacional sua nova linha de refinanciamento LTRO (Long Term Refinancing Operation), com recursos

¹² *Credit default swaps* são títulos que obrigam seus emissores a pagarem determinada soma aos seus possuidores caso determinada operação de crédito nele especificada não seja honrada, ou seja, abaixo do preço especificado pelos tomadores de recursos, funcionando, assim, como um seguro.

de longo prazo (três anos) e custos de apenas 1% ao ano. Através dessa operação, cujo montante chegou a 489,2 bilhões de euros (5% do PIB da Zona do Euro), o BCE passou a aceitar títulos de classificação de risco mais baixas, ou seja, a absorver ativos relativamente tóxicos. Seguiu-se, no dia 29 de janeiro de 2012, nova injeção de recursos (529 bilhões de euros) através do mesmo mecanismo, mas, dessa feita, se permitiu a utilização de títulos soberanos ou seus derivativos como garantia, quebrando-se, dessa forma, no espírito e na letra, a equívoca legalidade instituída em Maastricht.

4. As políticas de ajustamento

Se, conforme visto na seção 3, as amarras colocadas à atuação do BCE como emprestador de última instância, inclusive do setor público, foram decisivas para a ampliação da crise grega, transformando-a em sistêmica, coube às políticas de ajustamento exigidas pela União Europeia e pelo FMI aprofundar a contração econômica no âmbito dos PIIGS.

O primeiro “pacote” de socorro à Grécia, aprovado pelo Conselho de Ministros da Grécia, no dia 2 de maio de 2010, envolvendo 110 bilhões de euros provenientes da União Europeia e do FMI, seguia o receituário tradicional dessa última instituição, contemplando cortes dos gastos públicos, particularmente dos salários e das pensões do funcionalismo, e a elevação da carga tributária, além da constituição de um Fundo, destinado a “fortalecer e salvaguardar o sistema financeiro”. Os 80 bilhões de euros a serem fornecidos pela União seriam coletados através do Fundo Europeu de Estabilidade Financeira, instituído no dia nove do mesmo mês, que emitiria títulos até 440 bilhões de euros para resgatar os estados-membros em dificuldades.

Tal como ocorrera com os acordos *stand by* do FMI, esses empréstimos estariam sujeitos a condicionalidades de natureza semelhante.

As mesmas medidas ortodoxas de ajustamento foram adotadas autonomamente ou por imposição da União Monetária/FMI por todos os países europeus que implantaram programas de ajuste a partir de então, a começar pela Irlanda e por Portugal, que foram contagiados pela crise grega no mesmo ano. Também a Espanha e a Itália se viram, em 2011, engolfadas na tormenta, e, assim como a própria França, passaram a implantar drásticos programas de corte das despesas públicas e de aumento da arrecadação tributária.

Embora, particularmente antes do aprofundamento da crise europeia, em meados de 2011, esses “pacotes”, por atenderem os interesses imediatos dos investidores, tenham sido aplaudidos pelo “mercado”, só não surpreende que tenham se tornado uma estratégia “oficial” da União Europeia e dos próprios governos dos países membros em razão da hegemonia ideológica do “novo consenso macroeconômico” no seu seio. É claro que, em se tratando do FMI, o receituário se justifica inteiramente, por forçar o ajustamento do balanço de pagamentos à custa, em grande parte, da recessão. No caso, contudo, de economias em que o problema é a perda de credibilidade dos credores por conta do surgimento de elevados déficits públicos, o modelo de ajuste via corte do gasto público e aumento da tributação é contraproducente, em razão dos seus efeitos perversos sobre a renda. Isso porque a redução da despesa pública, graças ao multiplicador keynesiano,¹³ afeta negativamente a renda em um múltiplo do seu montante, o que, por sua vez, resulta em queda da arrecadação tributária, reduzindo a eficácia da medida para equilibrar o orçamento. O mesmo, aliás, ocorre quando se realiza uma elevação da tributação.

A Tabela 1 retrata as variáveis que entram na determinação do multiplicador, assim como os efeitos de um corte dos gastos e de um aumento da tributação em 10 bilhões de euros sobre a renda e a própria arrecadação tributária para França, Alemanha e PIIGS. Apesar de os parâmetros utilizados, que tomaram como base o período 2005-2009, terem mudado como consequência tanto da crise quanto das próprias medidas de ajuste, ainda assim se pode ter uma ideia aproximada dos impactos dessas medidas implantadas pelos PIIGS e pela própria França, em resposta ao rebaixamento da “nota” de seus títulos pelas agências de classificação de risco. Conforme se verifica, exceto para o caso da Irlanda, os ganhos de um corte de gastos de US\$ 10 bilhões e de um aumento da tributação de mesmo valor sobre o déficit público são reduzidos para os PIIGS, embora tenham impacto significativo sobre a renda desses países.¹⁴

13 A fórmula do multiplicador é dada por

$$\text{Multiplicador} = \frac{1}{1 - b(1 - t) + m}$$

14 A explicação da propensão marginal a consumir ser maior do que um, nos casos da França, Itália e Grécia está no crédito. Já o fato do multiplicador keynesiano ser menor do que a unidade no caso da Irlanda se explica pela elevada propensão a importar.

Tabela 1. Multiplicador keynesiano e efeitos de um corte de gastos e de um aumento da tributação de US\$ 10 bilhões sobre a renda e o déficit público

Países	Propen- são a consumir (%)	Carga tributá- ria	Propen- são a importar (%)	Multi- plicador	Corte dos gastos			Aumento da tributação		
					renda	receita tributá- ria	déficit	renda	receita tributá- ria	déficit
Alemanha	90,72	36,06	38,44	1,24	-12,43	-4,48	5,52	-11,28	-4,07	5,93
Espanha	97,79	34,68	31,01	1,36	-13,58	-4,71	5,29	-11,92	-4,13	5,87
França	101,35	43,62	27,46	1,42	-14,22	-6,20	3,80	-14,41	-6,29	3,71
Grécia	106,96	31,28	33,17	1,68	-16,76	-5,24	4,76	-17,91	-5,60	4,40
Irlanda	69,02	29,98	72,17	0,81	- 8,08	-2,42	7,58	- 5,51	-1,67	8,33
Itália	103,32	42,68	27,52	1,46	-14,64	-6,25	3,75	-15,13	-6,46	3,54
PIIGS	95,26	38,76	32,19	1,35	-13,54	-5,25	4,75	-12,90	-5,00	5,00
Portugal	96,61	31,74	39,06	1,37	-13,68	-4,34	5,66	-13,21	-4,19	5,81

Países	Propen- são a consumir (%)	Carga tributá- ria	Propen- são a importar (%)	Multi- plicador	Corte dos gastos			Aumento da tributação		
					renda	receita tributá- ria	déficit	renda	receita tributá- ria	déficit
França	101,35	43,62	27,46	1,42	-14,22	-6,20	3,80	-14,41	-6,29	3,71
Alemanha	90,72	36,06	38,44	1,24	-12,43	-4,48	5,52	-11,28	-4,07	5,93
PIIGS	95,26	38,76	32,19	1,35	-13,54	-5,25	4,75	-12,90	-5,00	5,00
Portugal	96,61	31,74	39,06	1,37	-13,68	-4,34	5,66	-13,21	-4,19	5,81
Irlanda	69,02	29,98	72,17	0,81	- 8,08	-2,42	7,58	- 5,51	-1,67	8,33
Itália	103,32	42,68	27,52	1,46	-14,64	-6,25	3,75	-15,13	-6,46	3,54
Grécia	106,96	31,28	33,17	1,68	-16,75	-5,24	4,76	-17,91	-5,60	4,40
Espanha	97,79	34,68	31,01	1,36	-13,58	-4,71	5,29	-11,92	-4,13	5,87

Fonte: Gontijo & Oliveira, 2012, p. 189.

Não foi sem motivo, pois, que, como reclamava Wolfgang Munchau, em artigo do *Financial Times* de 4 de dezembro de 2011, todos os esforços dos líderes europeus para resolver a crise tinham falhado até então. Afinal, eles “jamais entenderam a dinâmica econômica financeira por detrás da crise”, atribuindo-a, erroneamente, “ao fracasso da disciplina fiscal”. Aliás, a mesma opinião foi expressa pelos milhares de economistas que, desde o dia 28 de junho de 2012, assinaram o Manifesto de Sensatez Econômica, lançado por Paul Krugman.

Mas, apesar do fiasco e das muitas críticas de economistas de renome, a liderança da União Europeia insistiu em ampliar a dose dos mesmos remédios,¹⁵ apegados ao “novo consenso macroeconômico” e à teoria das áreas

15 Sendo assim, a chanceler Angela Merkel, em apresentação à Câmara Baixa do Parlamento Europeu, no dia 2 de dezembro, afirmou que a Eurozona necessitava de uma nova “união de estabilidade” — com controles fiscais e regulamentações da dívida, ainda mais rígidos —, de modo que se evitassem as repetidas desobediências que haviam ocorrido no passado. Também o presidente do BCE, Mario Draghi, declarou que, para combater as crises, os governos nacionais teriam de firmar um pacto fiscal que garantisse o equilíbrio das finanças públicas, em longo prazo.

monetárias ótimas. De saída, a declaração do Conselho Europeu, de 9 de dezembro de 2011, reafirmou que a estabilidade e a integridade da UME requeriam uma “união fiscal genuína” do bloco, ou seja, “um forte pilar econômico”, baseado, entre outras coisas, no fortalecimento da disciplina fiscal e na competitividade das economias. Pelo novo “compacto fiscal” — o Tratado sobre Estabilidade, Coordenação e Governança da União Econômica e Monetária — assinado, em dois de março de 2012, por todos os Estados membros da União Europeia (UE), exceto pela República Checa e pelo Reino Unido, e que entrou em vigor no dia 1.º de janeiro de 2013 —, os déficits fiscais “estruturais” não poderiam exceder a 0,5% do PIB. Aqueles países que ultrapassassem esse limite teriam de “apresentar à Comissão e ao Conselho [Europeus], para aprovação, um programa de parceria econômica detalhando as reformas estruturais necessárias para garantir uma correção efetivamente duradoura dos déficits excessivos” (European Council, 2011). Por outro lado, “a implantação do programa e os planos orçamentários anuais consistentes com ele”, seriam “acompanhados pela Comissão e pelo Conselho” (ibidem), o mesmo ocorrendo com os países cuja relação dívida/PIB ultrapassasse 60%. Pelo novo tratado, o Tribunal de Justiça da União Europeia ficou encarregado de avaliar a implementação do novo acordo no âmbito da legislação de cada país, estando o infrator sujeito a multa de até 0,1% do PIB. Finalmente, de forma que evite que crises bancárias afetem as finanças públicas dos países membros, os líderes europeus concordaram em permitir que o denominado Mecanismo Europeu de Estabilidade, que, a partir de 27 de setembro de 2012, substituiu o Fundo Europeu de Estabilidade Financeira e o Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, emprestasse diretamente aos bancos com problemas.

Paralelamente, por iniciativa da Alemanha e da França, o Conselho Europeu lançou, em 25 março de 2011, o Pacto Euro Plus, como seria chamado, prevendo o aumento da competitividade a ser proporcionado por medidas de redução dos custos de mão de obra e de aumento da produtividade. Para tanto, dentre as medidas, destacam-se:

- (i) abolição da indexação salarial;
- (ii) redução do “grau de centralização do processo de barganha salarial”;
- (iii) corte dos salários dos servidores públicos;
- (iv) flexibilização das relações de trabalho;
- (v) ampliação da desregulamentação das indústrias;

- (vi) melhoria da infraestrutura econômica e da educação;
- (vii) limitação das aposentadorias acima de 55 anos;
- (viii) estabelecimento de limites estreitos para o déficit e a dívida pública;
- (ix) ampliação da regulamentação financeira;
- (x) ampliação da coordenação fiscal, inclusive para evitar fraudes e a evasão fiscal.

5. À guisa de conclusão

A partir da discussão acima, parece difícil deixar de concordar com o Manifesto de Krugman, que serve para concluir este artigo. Para começar, conforme ele sustenta, a persistência da crise da Eurozona se deve ao fato de a liderança europeia basear-se “nas mesmas ideias que nortearam a política [econômica] na década de 1930. Essas ideias, há muito refutadas, envolvem erros profundos tanto sobre as causas da crise quanto sobre sua natureza e a resposta apropriada” (§ 1). Apesar disso, “como resultado dessas ideias equivocadas, muitos líderes políticos ocidentais estão provocando enorme sofrimento em seus povos” (§ 16).

É claro que “muitos formuladores de políticas insistem que a crise foi causada pelo endividamento público irresponsável”, porém, “com poucas exceções — que não a Grécia — isto é falso” (§ 3), pois,

[e]m vez disso, as condições para a crise foram criadas pelo excesso de endividamento do setor privado e de empréstimos, inclusive por parte dos bancos superalavancados. O colapso desta bolha levou a enormes quedas da produção e, portanto, das receitas fiscais. Assim, os grandes déficits públicos que vemos hoje são uma consequência da crise, não a sua causa (§ 3).

Quando bolhas imobiliárias em ambos os lados do Atlântico explodiram, grande parte do setor privado cortou os gastos, na tentativa de saldar as dívidas passadas. Esta foi uma resposta racional dos indivíduos, mas — assim como a resposta similar dos devedores na década de 1930 — tem-se revelado coletivamente autodestrutiva, pois os dispêndios de uma pessoa são a renda de outra pessoa. O resultado do colapso de gastos tem sido uma depressão econômica que aumentou a dívida pública (§ 4).

No momento em que o setor privado está envolvido em um esforço coletivo para gastar menos, a política pública deve agir como força estabilizadora, tentando sustentar os gastos. Logo, era preciso evitar mais situações de risco, por meio de grandes cortes nos gastos do governo ou grandes aumentos nos impostos sobre as pessoas comuns. Infelizmente, isso é exatamente o que muitos governos [da UME] estão fazendo agora (§ 5).

Depois de responder bem à primeira fase aguda da crise econômica, a sabedoria política convencional tomou um rumo errado — concentrando-se no [corte dos] déficits orçamentários, que são principalmente o resultado da queda da receita induzida pela crise, argumentando que o setor público deve tentar reduzir suas dívidas conjuntamente com o setor privado. Como resultado, em vez de jogar um papel estabilizador, a política fiscal acabou por reforçar e agravar os efeitos nocivos dos cortes de gastos do setor privado (§ 6).

Como acréscimo à reflexão, inferimos que, em primeiro lugar, conforme visto, esses erros estão institucionalizados nos mecanismos da UME, ironicamente destinados a evitar as crises econômicas, mecanismos esses que, por mais paradoxal que pareça, foram reforçados e não relaxados depois da eclosão da crise da dívida soberana da Europa, que, por sinal, só não desembocou em verdadeira ruptura pela atuação do BCE, ao descartar elementos cruciais de seu estatuto. Mais do que isso, um dos grandes responsáveis pela crise foi, conforme previram Bordo & Jonung, a ausência de um emprestador central de última instância, para não falar no fraco controle democrático, não apenas do BCE, mas de toda a União Europeia, que faz com que demandas populares, mesmo fortemente verbalizadas nas ruas, não se traduzam em políticas governamentais.

Referências

- BALL, Laurence. Credible disinflation with staggered price setting. *American Economic Review*, vvol. 84, n.º 1, pp. 282-9, 1994.
- BLANCHARD, Oliver Jean & FISCHER, Stanley. *Lectures on macro-economics*. Cambridge, MA: MIT Press, 1994.
- BLINDER, Alan S. A Keynesian restoration is here. *Challenge*, vol. 35, n.º 5, pp. 11-8, set.-out. 1992.
- . Fall and rise of Keynesian economics. *Economic Record*, vol. 64, n.º 4, pp. 278-94, dez. 1988.

- BORDO, Michael. D. & JONUNG, Lars. The future of EMU: what does the history of monetary unions tell us? *NBER Working Papers* n.º 7365, set. 1999.
- EICHENGREEN, Barry. *A globalização do capital*. São Paulo: Ed. 34, 2000.
- . *European monetary unification: theory, practice, and analysis*. Massachusetts: MIT Press, 1998.
- EUROPEAN CENTRAL BANK. Euro area markets for banks' long-term debt financing instruments: recent developments, state of integration and implications for monetary policy transmission. *Monthly Bulletin*, nov., pp. 73-90, 2011.
- . The ECB's response to the financial crisis. *Monthly Bulletin*, out., pp. 59-84, 2010.
- EUROPEAN COUNCIL. *Statement by the Euro Area Heads of State or Government*. Bruxelas, 9 dez. 2011.
- EXENBERGER, Andreas. The stability and growth pact experience and lessons to be learnt for Europe and the World. Working Paper 04/05. Department of Economics, University of Innsbruck, Áustria, nov. 2004.
- FUHRER, Jeffrey & MOORE, George. Inflation persistence. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110, n.º 1, pp. 127-60, fev. 1995.
- GONTIJO, Cláudio. Notas críticas sobre a macroeconomia novo-keynesiana. *Revista de Economia Política*, vol. 29, n.º 2, pp. 285-301, 2009.
- . Moeda, juros e nível de preços: uma abordagem clássica. *Revista Brasileira de Economia*, vol. 51, n.º 2, pp. 253-75.
- GONTIJO, Cláudio & OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. *A crise da União Europeia*. Belo Horizonte: ASSEMG/Corecom, 2012.
- HORVATH, Julius. Optimum currency area theory: A selective review. *Bofit Discussion Papers*, n.º 15, 2003.
- HOWITT, Peter. The Keynesian recovery. *Canadian Journal of Economics*, vol. 19, n.º 4, pp. 626-41, 1986.
- ISHIYAMA, Yoshihide. The theory of optimum currency areas: A survey. *International Monetary Fund Staff Papers*, n.º 22, pp. 344-83, 1975.
- KENEN, Peter. B. The optimum currency area: an eclectic view. In: MUNDELL, Robert A. & SWOBODA, Alexander (eds.). *Monetary Problems of the International Economy*, Chicago: University of Chicago Press, 1969.

- MANKIWI, Gregory N. The inexorable and mysterious trade off between inflation and unemployment. *Economic Journal*, vol. 111, pp. C45-C61, 2001.
- . The reincarnation of Keynesian economics. *European Economic Review*, vol. 36, pp 559-65, abr. 1992.
- MANKIWI, Gregory & ROMER, David (eds.). *New Keynesian economics*. Cambridge, MA: MIT Press, 1993. 2 vols.
- McKINNON, Ronald. I. Optimum currency areas. *American Economic Review*, vol. 52, pp. 717-25, set. 1963.
- MONGELLI, Francesco, P. "New" views of the optimum currency area theory: what is MEU telling us? Frankfurt: European Central Bank, abr. 2002.
- MUNDELL, Robert. A. A theory of optimum currency areas. *American Economic Review*, vol. 51, n.º 4, pp. 657-65.
- NUNES, Ricardo da Costa & NUNES, Selene Peres. União Monetária Europeia – UME: evolução recente e perspectivas. *Revista de Economia Política*, vol. 20, n.º 17, pp. 51-72; jan.-mar. 2000.
- ROBINSON, Joan. The production function and the theory of capital. *Review of Economic Studies*, vol. 21, pp. 81-106, 1953-54.
- ROMER, David. The new Keynesian synthesis. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 7, n.º 1, pp. 5-22, 1993.
- . *Advanced macroeconomics*. Nova York: McGraw-Hill, 2006.
- SIMS, Christopher A. Macroeconomics and reality. *Econometrica*, 48, jan., pp. 1-48, 1980a.
- . Comparison of interwar and postwar business cycles: monetarism reconsidered. *American Economic Review*, vol. 70, mai., pp. 250-7, 1980b.
- SILVA, Fernanda Faria; ANDRADE, Carla Michelle Coelho & REZENDE, Luiz Paulo. Políticas macroeconômicas da União Monetária Europeia: as dificuldades na manutenção do padrão "one model fits all" para os países membros. *Leituras de Economia Política*, vol. 18, pp. 15-41, jul. 2011.
- SRAFFA, Piero & ROBINSON, Joan. Produção de mercadorias por meio de mercadorias. In: *Ensaio sobre a teoria do crescimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1976, pp. 209-90.
- TAVLAS, G. S. The "new" theory of optimum currency areas. *The World Economy*, vol. 16, n.º 6, pp. 663-85, nov. 1993.

Van OVERTVELDT, Johan. *O fim do euro*. Trad. Afonso Celso Cunha. Rio de Janeiro: Campus Elsevier, 2012.

Resumo

Este artigo procura demonstrar que, em grande medida, a crise da dívida soberana da Europa é resultado do arranjo institucional de Maastricht, assim como das políticas perseguidas pela liderança europeia, formatadas a partir do “novo consenso macroeconômico” e da teoria da área econômica ótima. Em particular, sustenta que, em grande parte, a crise e seu aprofundamento resultaram do fato do Banco Central Europeu não ter desempenhado a função de prestador de última instância, além da implantação de políticas e do ajustamento centrados no corte do gasto público e do aumento da tributação.

Palavras-chave: União Monetária Europeia. Euro. Acordo de Maastricht.

Abstract

This article shows that, to a large extent, the European sovereign debt crisis resulted from the institutional arrangement of Maastricht, as well as the policies pursued by the European leadership, formatted from the “new macroeconomic consensus” and the theory of optimal economic area. In particular, it argues that, largely, the crisis and its deepening resulted from the fact that the European Central Bank did not play the role of lender of last resort, as well as the implementation of policies and adjustment focused on cutting public spending and increasing taxation.

Key-words: European Monetary Union. Euro. Maastricht Agreement.

VISÃO MULTIDIMENSIONAL DA POBREZA

Diversidades de políticas para a redução da pobreza em Moçambique

LÍGIA CACILDA MARIA ANDRE ZAQUEU¹

Moçambique é um país historicamente marcado por grandes transformações da administração nos setores econômico, político e cultural.

Internacionalmente, definiu-se pela falência do sistema comunista, perdendo, com isso, o seu poderio econômico e militar, ao emergir no universo um novo paradigma sobre gestão e domínio dos norte-americanos, uma ordem mundial de consolidação do sistema capitalista, como realça Harvey (2005, p. 41), na qual os EUA passaram a dedicar-se à “acumulação ilimitada de capitais” e estavam preparados para acumular os poderes político e militar capazes de defender e promover esse processo em todo o globo, em oposição à ameaça do comunismo. Uma hegemonia dos estadunidenses que hoje, no século XXI, vem ganhando novos contornos, como destaca Arrighi apud Harvey (2005, p. 69), da qual a Ásia é o próximo poder hegemônico no mundo global quando realça que “estamos em meio a uma grande transição para a Ásia como o centro hegemônico do poder global”. Apesar dessa reflexão, Harvey (2005, p. 51) aponta para o fato de os EUA possuírem todo tipo de instrumentos de dividir para governar, e frustrar o surgimento de toda lógica territorial clara em termos de Europa, mantendo de forma estratégica as regras do neoliberalismo como base de troca e de fluxos de capitais, através da OMC, e manter certos recursos militares e políticos em locais que podem influenciar a política interna europeia.

¹ Bacharel em Ciências Sociais e licenciada em Administração Pública pela Universidade Eduardo Mondlane, mestre em Administração Estratégica pela Unifacs e doutoranda em Administração pela UFBA.

Políticas em prol da redução da pobreza em Moçambique

Ao final do século XX, a questão da pobreza no mundo inteiro começou a ganhar relevância na Europa e nos países em desenvolvimento. Nessa época, as desigualdades sociais e a pobreza não eram equacionadas como resultantes do crescimento econômico. A pobreza foi se tornando centro das atenções nas agendas governamentais, no ambiente acadêmico e nos debates sociais, assim como nas instituições financeiras internacionais (Rocha, 2006; Codes, 2008).

Na Europa, a questão social tornou-se evidente com a exaustão do Modelo da Sociedade Salarial,² que durante anos integrou as melhores condições para a classe trabalhadora, classe essa que tinha apoio do Estado de bem-estar em benefício do tipo propriedade social, que, na visão de Castel (2009), constituía a garantia dos direitos de forma igualitária, portanto, a de direitos de cidadania. Para Codes (2008) apud Castel (1998) a relevância do Estado de bem-estar, enquanto suporte do referido Modelo Sociedade Salarial (MSS), residia no fato de que, para além de ser o ente responsável pela garantia dos direitos de cidadania, assumia papel fundamental na organização da Sociedade, ao prover a proteção social e instituiu os modelos de coesão e de regulação social.

Entretanto, as transformações movidas pelas crises do capitalismo estavam relacionadas com o chamado fordismo,³ que, por sua vez, desencadeou o fim do MSS, inaugurando, dessa forma, uma nova fase de reestruturação econômica e de reajustamento político e social, em vários países, fato que Harvey (1996) nomeia como acumulação flexível, um fenômeno

2 Para Castel (2009, pp. 415, 419, 515), foi a industrialização que deu origem a essa designação de relação salarial, partindo do princípio de que a empresa é o lugar por excelência de relação salarial moderna, colocando o indivíduo na condição de proletário, operário e assalariado. Com o aumento dos assalariados, diante da crise de crescimento na década de 1970, coloca o modelo sociedade salarial em degradação, maior desemprego.

3 Visto como a articulação primeira de Henry Ford pela implantação da produção taylorista na sua empresa, que punha em prática a produção de massa e o consumo de massa, e fixação do salário em jornada de trabalho de oito horas em cinco dólares. Portanto, foi com Ford que, com a política salarial, se estabelece uma relação, segundo a qual o modo de consumo é integrado às condições de produção (Castel, 2009, pp. 431-2) Diante da crise do fordismo, Hirsch (1938, p. 161) coloca o início da década de 1980 como consequência da política neoliberal de desregulamentação e flexibilização do chamado pós-fordismo, e que se caracteriza pelas modificações da relação salarial e da organização do trabalho, por um modo de acumulação altamente impulsionado pelo setor financeiro, por forte heterogeneidade e fragmentação dos salários, desemprego estrutural maciço.

que envolve mudanças rápidas no padrão de desenvolvimento desigual entre setores, assim como nas regiões geográficas, transformações que até hoje se refletem nas relações estruturais em sociedades. Harvey (1996), corroborando Codes (2008) apud Castel (1998), destaca que essas transformações causaram, no mundo de trabalho, a proliferação de precariedade e o desemprego. Diante dessas transformações, Milani (2012, p. 212) demonstra que, durante o século XIX e meados do século XX, começam a surgir ajudas de emergência e como resolução diplomática imediata que com o tempo se consentiu como padrão normativo nas relações dos Estados e das instituições conhecidas como Instituições Financeiras Internacionais (IFI), mediadas pelas Organizações Não Governamentais. Essas IFI, como o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), emergiram do acordo de Bretton Woods, depois da Segunda Guerra Mundial, e foram projetadas para coordenar o crescimento econômico no mundo não comunista (Harvey, 2005).

A primeira era vista como Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Bird) e tinha como objetivo a reconstrução dos países europeus e outros países em situação de destruição por causa de empréstimos de longo prazo. Depois, o seu campo de ação alargou-se ao conjunto do planeta e das atividades econômicas. Em relação à África, foi criada, em 1960, a chamada Associação Internacional de Desenvolvimento (AID), com a missão de conceder créditos de longo prazo, com taxa de juros muito baixa para as instituições públicas e governos de países pobres.

O FMI emerge com a missão de velar pela estabilidade do sistema financeiro internacional, emprestando em curto prazo aos países com problemas na balança de pagamento, para reconstrução e desenvolvimento. No entanto, existia o Grupo Banco Mundial (GBM), constituído por BM; Bird; AID; Centro Financeiro Internacional (CFI); Conciliação em Investimentos (CICDI); Agência Multilateral de Garantias de Investimentos (Amgi), dos quais o BM mundial só era representado pelo Bird e pelo AID. O Bird é a instituição mais importante criada junto com FMI, em 1944, época em que a pré-condição para os países serem membros do Bird era ter sua incorporação ao FMI. Portanto, são instituições que tinham e têm como condicionamento para seus empréstimos ajustamento estrutural dos Estados que tomam tal ajuda financeira. Essas negociações, em uma primeira fase de sua reconstrução, surgiram em um ambiente de conflitos entre os

representantes⁴ do Reino Unido e dos EUA, onde a conferência internacional, em Bretton Woods, terminou simbolizando os EUA como potência hegemônica, que dispõe de poder de ditar sua lei na organização política e econômica internacional (Pereira, 2000, p. 53, 95; Nobre, 2007, p. 26).

Moçambique, após a ocupação colonial, estava imbuído de políticas do comunismo e adotou, sem solução, o Plano Prospectivo Indicativo (PPI), no período de 1980-1990, com o objetivo de acabar com o subdesenvolvimento e a pobreza, em um período de dez anos. Esse era o sonho de Samora Machel, evidenciado em seu discurso.

Como chegar a 1990? Como deve ser a vida dos moçambicanos em 1990? Temos de chegar a 1990 com uma indústria desenvolvida, com uma agricultura mecanizada. Em 1990 têm de estar resolvidos e ultrapassados os problemas de alimentação, do vestuário, do calçado, do desemprego, do analfabetismo, das doenças endêmicas que dizimam o povo. A década de 1980-90 é a década da transformação radical do nosso país. Em 1990, ao celebrarmos o 15.º aniversário da vitória do socialismo na República Popular de Moçambique, não nos podemos apresentar ainda como país em desenvolvimento, no atual sentido da palavra. Temos de estar em desenvolvimento para o socialismo avançado (Machel, 2008, p. 3 apud Chichava S).

Foi uma estratégia desenhada, mas que não surtiu os efeitos desejados; várias foram as causas, no contexto interno: Guerra Civil, fragilidade dos líderes nacionais e das experiências falhas socialistas, efeitos naturais, e fragilidade do capital humano; no contexto externo: fim da hegemonia comunista no nível internacional e a inserção do capitalismo, com maior empenho estrategista de apoios aos países do terceiro mundo, também como via de disseminar ideologia contra o comunismo.

4 Harry Dexter White, assessor principal do Tesouro americano, e Henry Morgenthau, assessor britânico do tesouro, John Maynard Keynes, duas alas que divergem no âmbito de disputa e afirmação da moeda forte. Para os americanos, o dólar constituía a moeda internacional e a âncora do poder político e financeiro; para os britânicos, constituía o maior interesse minimizar a perda da força da libra e garantir prerrogativas políticas e comerciais. Ainda divergem porque Keynes pro-punha a criação, como estratégica da União Internacional de Compensação, uma espécie de Banco Central Internacional, com objetivo de promover o equilíbrio do crescimento econômico e com capacidade de emissão de moeda reserva mundial em substituição ao ouro, que pudesse ser convertida. A sua ideia foi descartada porque os americanos consideravam que os prejudicaria e renunciaria à soberania da política monetária e porque puniria os países com superávit comercial (Pereira, 2000, p. 100).

O IMF (1992, p. 3) destaca que Moçambique aderiu, em 1987, ao Programa de Reabilitação Econômica (PRE), o programa conhecido por ajustamentos estruturais, e, posteriormente, ao Programa de Reabilitação Econômica e Social (Pres), em 1989. O programa tinha como objetivo introduzir a economia de mercado no país, estabilizar a área financeira no âmbito nacional e internacional e era estratégico para retirar do Estado a função principal de administrar e investir na economia, para um governo que concentrasse esforços nas áreas de bens e de serviços sociais e de programas de desenvolvimento estratégico. Corroborando a International Food Policy Research Institute (Ifpri) que o Pres tinha dimensão social e procurava estabelecer as bases para o crescimento econômico por meio de mudanças rumo a uma economia mais baseada no mercado; nesse processo foram incluídas as reformas institucionais no setor financeiro e o programa intensivo de privatização das empresas estatais, como componente-chave do programa. Como apontado inicialmente, a inserção das instituições externas (o BM e o FMI) teve papel de destaque na implantação desses Pres, baseada em uma linha ortodoxa em que o Estado praticamente não tinha muita opção, pois “os documentos e políticas de enquadramento e iniciativas a serem desenvolvidos eram delineados e elaborados principalmente em Washington” (Ifpri, p. 42, tradução nossa).

Como resposta ao condicionamento das IFI e à sua promessa de erradicação da pobreza em Moçambique, o país aderiu ao Programa de Ação de Redução da pobreza Absoluta (Parpa), que, segundo a IMF, foi aprovado em 1999 como primeira ação de redução da pobreza em Moçambique. Para o IMF (2000), a primeira ação do Parpa era vista como instrumento estratégico de médio e longo prazo.

Como parte de sua luta contra a pobreza, em abril de 1999, o governo de Moçambique aprovou as Diretrizes de Ação para a Erradicação da Pobreza Absoluta (GOM, 1999). Este documento será a principal política e instrumento da estratégia de médio e longo prazos para combater a pobreza tanto pelo governo assim como as instituições não governamentais. As Linhas de Ação foram baseadas nas conclusões de um estudo sobre a pobreza, pelo Ministério do Plano e Finanças e foram o resultado de trabalho coordenado pelos ministérios, com responsabilidades-chave de implementação de iniciativas de redução da pobreza em Moçambique (IMF, 2000, p. 1).

Nesse âmbito, fez-se presente a sequência dos programas para redução da pobreza, quando se percebe que o Parpa primeiro é, na verdade, Parpa-0, pois o IMF (2000) evidenciou a sua aprovação em 1999, corroborando que “em 1999/2000 surgiu o primeiro Plano de Ação para a Redução da Pobreza Absoluta (Parpa), previsto para cobrir o período 2000--2004, mas acabou por vigorar apenas em 2000” (Francisco, 2012, p. 2). No entanto, para este mesmo autor, o Parpa-0 desandou e surge, então, o Parpa-I, aprovado pelo governo de Moçambique (GDM), para atuar no período 2001-2005, com o objetivo de reduzir a pobreza absoluta, que, em 1997, estava estimada em 70%, para o alcance de pelo menos 60% em 2005.

Parpa I concentrou-se nos determinantes principais do crescimento econômico. Na operacionalização dessa estratégia, o Parpa I estabeleceu uma visão das áreas de ação básicas visando o melhoramento do bem-estar da população. Essas áreas incluíram a paz e estabilidade social, educação, saúde, agricultura e desenvolvimento rural, infraestruturas básicas, boa governação e gestão macroeconômica e financeira (GDM, 2006, p.24).

Esses programas permitem o questionamento de como se ter educação sem construção de escolas de raiz, em um país que abraça cada vez mais construções precárias de escolas nas localidades, que facilmente são danificadas quando há mau tempo e que dificilmente têm recuperação. Quando as calamidades assolam o país, são envidados esforços para a obtenção de financiamento para a reconstrução de novas escolas nos mesmos locais anteriormente projetados. Esse fenômeno tem sido frequente na realidade moçambicana, representando desgaste e custos nos orçamentos e nas ações políticas projetadas para o combate à pobreza. Pelo que há necessidade de idoneidade na contratação dos construtores para o efeito, o que vem sendo evidenciado também pelas ONGs, o que foi apontado por Hanoch Barlevi:

Esta não é uma questão de resposta de emergência, mas demonstra a necessidade de melhorar-se a qualidade de construção e construir-se para um período de longo tempo. Precisamos de nos assegurar que os códigos e as normas de construção estão sendo seguidos e que os edifícios estão a ser construídos tendo em conta às intempéries (Unicef, 2011).

Construção precária representa uma grande perda de recursos. Precisamos assegurar que as escolas e outros edifícios públicos são construídos para dar continuidade à educação e outros serviços. A melhoria de construção é um fato crítico no fortalecimento da resiliência das comunidades para fazer face aos efeitos negativos do tempo e calamidades (Ibidem).

Essas podem ser as causas que fragilizam os objetivos das políticas implantadas no país, quando se percebe, no caso do Parpa, que, apesar de algumas melhorias no período 2001-2005, o índice de pobreza aumentou; associada a esses fatos, a falta de um plano interdisciplinar que possa permitir ao administrador profissional pensar e agir com responsabilidade na execução do projeto da nação. Admitindo que a execução do projeto da nação não é simplesmente do administrador, no sentido restrito, ou aquele que é formado hoje nos cursos superiores de administração, mas sim é de responsabilidade de todos os envolvidos na execução do projeto da nação, comprometidos com o desenvolvimento de Moçambique. Há necessidade de articulação das diferentes instituições nas diferentes áreas envolvidas, de forma que relatos como os da Ubicef não possam se repetir quando da implantação de políticas para o combate à pobreza, como está destacado no relatório do GDM:

A atribuição formal da redução das medidas da pobreza aos conteúdos das áreas de ação básicas é uma tarefa extremamente difícil, senão impossível. Estas dificuldades surgem, em grande parte, das interdependências entre as áreas de ação no fomento do crescimento econômico e da redução da pobreza. Tomando apenas um exemplo, é difícil construir escolas sem estradas. Contudo, as análises da pobreza mostram, frequentemente e robustamente, a educação como determinante fundamental do bem-estar. Também, numa economia onde 80% da população ativa (é uma parte mais elevada da população ativa pobre) trabalham no sector agrícola, é difícil conceber reduções da pobreza em grande escala sem haver crescimento no sector agrícola (GDdM, 2006, p. 18).

Contudo, no período 2006-2009, emerge em Moçambique o Parpa-II, que se estendeu até 2010. O programa tinha como pressuposto definir

as linhas básicas de atuação: a consolidação da paz, da democracia, a estabilidade social, a segurança dos cidadãos e sua propriedade, e a garantia da liberdade individual, como condições básicas para o crescimento da economia e da redução da pobreza absoluta de 54%, em 2003, para 45% em 2009, mas, na sua agenda, em vez de redução, a pobreza nos seus termos percentuais atingiu 55%, superando 2003 e as perspectivas de 2009. Segundo Chichava (2008). Durante vinte anos, Moçambique viveu com 56% do Orçamento do Estado, dependente de ajudas internacionais, um país com a economia frágil vivendo de importações.

Logo, torna-se visível, até aqui, que as ações então implantadas não justificam, ou melhor, as suas ações pouco contribuíram para a melhoria de vida do cidadão moçambicano. Logo, tanta terminologia não vem surtindo os efeitos desejados, senão, talvez, para justificar os fundos gastos na gestão moçambicana ou para justificar apoios internacionais — os dados pesquisados e os relatórios mostram que o indivíduo é ainda imbuído de muitas mazelas, mantendo-se na margem da pobreza extrema.

Segundo o IMF (2011), para a atual política, a “15.ª Sessão Ordinária do Conselho de Ministros (CM), no dia 3 de maio de 2011, aprovou um novo Programa de Ação na Redução de Pobreza (Parp), previsto para vigorar entre 2011-2014”. Não obstante, o Parp 2011-2014⁵ reflete a continuidade do Parpa II, e tem como principal objetivo reduzir a incidência da pobreza alimentar, a partir do nível atual de 54,7% para 42%, até 2014 (IMF, 2011, p. 8). Sendo relevante destacar que essa política emerge em uma situação em que o relatório do Pnud 2011 coloca Moçambique entre os países mais pobres, ocupando a 184.ª de posição no que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), comparado ao ano de 2009 em que estava na 182.ª, com Rendimento Nacional Bruto de – 9%.

Concernente a esse programa, destaca-se a réplica de Francisco (2008) que sustentar que a emergência do Parp 2011-2014 surge como substituição ao Parpa II, mas, como se constatou, constitui uma continuidade das ações que foram desenvolvidas no Parpa-II, mal ou bem-sucedida a ideia é de continuidade. Não obstante, Francisco (2012) coloca alguns aspectos de análise ao Parp:

5 Para o IFM (2011), o Parp 2011-2014 é uma estratégia de médio prazo, no âmbito do Programa Quinquenal do Governo 2010-2014. Estratégia essa direcionada para combater a pobreza e promover a cultura de trabalho, com vistas a atingir um crescimento econômico inclusivo e de redução de vulnerabilidade da pobreza no país.

a) primeiro, ela sugere que as palavras passaram a escolher os significados, e não o contrário. [...] Alargando o conceito para abarcar aspectos como falta de acesso à educação, à saúde, à água e ao saneamento [...] isolamento, exclusão social, falta de poder, vulnerabilidade e outros, o conceito da pobreza enveredou pela imprecisão e inutilidade para efeitos de medição;

b) segundo, a nova definição da pobreza perdeu os atributos elementares de uma definição operacional: ser específica, concreta, mensurável e útil, para que desempenhe um papel orientador e estruturante de análises e de métodos aplicáveis em circunstâncias específicas.

Nesse propósito do questionamento da emergência do Parp e da concepção de livramento da pobreza absoluta, propõe-se analisar a questão posta em causa, tendo em conta a concepção multidisciplinar da pobreza.

Pobreza

Para melhor compreensão da concepção da pobreza absoluta em Moçambique, assim como a inserção das políticas públicas para o efeito, considera-se importante o ato de se debruçar sobre o conceito da pobreza, apesar de se perceber que o conceito de pobreza é complexo, pelo fato de envolver várias questões ligadas à distribuição de rendimento, ao funcionamento do mercado de trabalho e à concepção das políticas sociais, indicadores para mensuração das diferentes dimensões da pobreza. Mas a maior preocupação nesta seção é analisar as políticas propostas para redução da pobreza, e os mecanismos de atuação. Desse modo, a definição de pobreza terá em conta as suas ramificações, neste caso a pobreza absoluta, a pobreza relativa e a subjetiva, que formam a tríade que clarifica a ideia da pobreza nos dois extremos; por sua vez, permite propor os tipos de instrumentos a serem usados para medi-la no local, tendo em conta as especificidades contextuais.

Dessa forma, a década de 1970 marcou o período de reconhecimento (pelos académicos e pelas IFI para o desenvolvimento) das questões de desigualdades sociais e da pobreza, questões essas que não estavam sendo equacionadas como resultantes do crescimento económico. Sendo que, com o crescimento económico, ficou evidente que as taxas adequadas de expansão do produto não se difundiam para a sociedade como um todo, e eram patentes as dificuldades de os países desenvolvidos acabarem com os

“reduzidos remanescentes da pobreza e marginalidade social”, assim como as crescentes desigualdades sociais nos países subdesenvolvidos, resultantes do processo de expansão econômica. As políticas econômicas dominantes definiram como estratégia as mudanças na orientação política e econômica, políticas que deslocavam o crescimento econômico na condição de variável instrumental. Pois as estratégias de mudanças na economia dominante não tratavam como prioridade as políticas assistencialistas,⁶ não repensavam o processo de crescimento e não reconheciam como objetivo a redução da desigualdade e da pobreza, “integrando subgrupos populacionais ao curso predominante de evolução social, econômica e política em cada país” — e as IFI (ONU, BM) eram promissoras nas políticas contra as desigualdades sociais e a pobreza no mundo (Rocha, 2006, p. 9).

As mídias têm por hábito divulgar imagens de pessoas pobres como aquelas esqueléticas e crianças de barriga inchada em países assolados pela fome. De fato, tais imagens correspondem à realidade, contudo, essa não é a única forma de se entender a pobreza no mundo. Existe pobreza tanto em países em vias de desenvolvimento quanto em países ricos, tanto nas áreas rurais como nas zonas urbanas (Salama & Destremau, 2001, p. 17). Desse modo, a pobreza constitui fenômeno complexo. Valendo da generalização, ela pode ser entendida como necessidades não atendidas adequadamente, ou ainda, para melhor compreensão, precisa-se operacionalizar de forma que a defina formas ampliadas, especificando o tipo de necessidades, o nível de atendimento mais adequado para um determinado padrão de vida e como as diferentes necessidades são atendidas em cada contexto socioeconômico. De acordo com Rocha (2006, p. 10), ser pobre é “não dispor dos meios para operar adequadamente no grupo social em que vive”.

No entanto, o conceito deve ser definido tendo em conta as suas especificidades, pois não adianta acompanhar mudanças paradigmáticas e procurar adotar, em uma determinada realidade pressuposta do contexto global, sem ter em conta o nível de desenvolvimento econômico atingido, as tradições culturais, pois esses são considerados, também por Rocha (Ibidem, 2006), como pressupostos básicos para definir a pobreza em um determinado país.

Logo, deve-se ter em conta, ainda, os procedimentos de mensuração adequados; a análise sensata e cuidadosa de cada realidade social especifi-

⁶ Trata-se de uma política de inserção social e não de programa de Fome Zero, nem se resume a ações emergenciais, mas, sim, mais importante do que distribuir alimentos é gerar renda, trabalho, resgatar a autoestima e a cidadania (Betto, 2003, p. 2).

ca e a identificação dos traços essenciais da pobreza em uma sociedade; e sua complexidade não deve ser generalizada. Nessa concepção, apresentamos algumas questões que podem ajudar em diferentes locais em uma determinada nação, na definição de estratégias para as políticas de combate à pobreza (Rocha, 2006, p. 10):

- a) É generalizada, atingindo a maior parte da população, ou, ao contrário, é geograficamente localizada?
- b) Quais são seus determinantes?
- c) É um fenômeno crônico ou está associado a mudanças econômicas e tecnológicas?
- d) Quais são seus principais sintomas? Subnutrição, baixa escolaridade, falta de acesso a serviços básicos, desemprego, marginalidade?
- e) Quem são os pobres em termos de um conjunto de características básicas, ou, em outras palavras, qual o perfil dos pobres?

Portanto, essas são as bases propostas, as respostas para cada uma deles trarão de forma clarificada cada direcionamento e identificação de políticas adequadas a um determinado contexto social. Salama & Destremau (2001, p. 18) alertam, também, que a pobreza é multifacetada e que, diante das várias dimensões, “medi-la significa amiúde reduzi-la e desconhecê-la”, pois a pobreza descrita em gráficos ou mapas, ou melhor, em números, pode não trazer a verdade da pobreza local de quem a vive. Com esse pressuposto, os autores criticam as organizações internacionais, assim como os governos de diferentes Estados que se baseiam em dados falseados, que não correspondem à realidade, para definir políticas contra a pobreza.

Ao conceito de pobreza, seguem-se outras três abordagens: a pobreza absoluta e a pobreza relativa, para Rocha (2006), Silvia (2009) e Codes, (2008); e o conceito de pobreza com uma vertente mais ampliada, a pobreza subjetiva, para Salama & Destremau (2001) e Townsend, (2010), traduzindo-se em uma visão multidimensional.

Pobrezas absoluta, relativa e subjetiva: a visão multidimensional

Até aqui, em um primeiro momento, procurou-se desenvolver uma abordagem explicativa da pobreza recorrente a duas noções: insuficiência de renda para garantir a manutenção das condições básicas para a reprodução biológica, e, por outro lado, representação da desigualdade na distribuição dos recursos. Essas duas noções geram a concepção de pobreza

absoluta e de pobreza relativa. A pobreza absoluta é vista como um critério de satisfação das necessidades mínimas para a reprodução biológica; nesse caso, refere-se a situações em que o indivíduo não possui renda suficiente para aquisição de bens e de serviços essenciais para permitir a reprodução puramente física, portanto, remetem-se às condições de nutrientes, de vestuários, de moradia e de saúde (Silvia, 2009, p. 9). Definição essa que foi plenamente desenvolvida por Rocha (2006, p. 11), quando demonstrava a sua preocupação com relação à pobreza nos países em vias de desenvolvimento, onde as discussões gravitam em torno da natureza do fenômeno da pobreza, remetendo-se às noções de pobreza absoluta e de pobreza relativa.

Ainda para Rocha, as necessidades de sobrevivência física constituem um indicador até hoje relevante, com ênfase no “não atendimento das necessidades vinculadas ao mínimo vital”, condições essas idênticas às que foram descritas acima. Logo, para o estudioso, se o mínimo vital não é atingido, mal se concretizará a pobreza relativa.

Para Silvia, (2009, p. 9) a pobreza relativa fundamenta-se na ideia de desigualdade de renda e na privação relativa, e o modo de vida é determinado pelo contexto, tendo como referência a renda nacional, incluindo-se nesse instante as necessidades essenciais que a sociedade oferece. “Assim, a pobreza relativa expressa a desigualdade e situa o pobre abaixo de uma determinada escala referida à renda inferior ao limite da renda média ou mediana de uma população”.

Como destacado por Rocha (2006), a pobreza relativa só é funcional após a atribuição do mínimo vital a todo cidadão em um determinado espaço geográfico, a partir da ideia de que é prioritário o combate à pobreza absoluta e que sejam criadas as necessidades físicas e básicas, por serem essas as condições que permitem ao indivíduo manter-se com vida e, tão logo, conservar a capacidade de trabalhar. Essa visão leva a uma reflexão das políticas implantadas em Moçambique na gestão do que foi o Parpa e da atual política de redução de pobreza (Parpa 2011-2014), ao perceber que o país ainda está em uma perspectiva de pobreza absoluta.

A noção de necessidades mínimas não se limita, porém, apenas a estas necessidades físicas: compreende igualmente as necessidades sociais associadas geralmente aos costumes de uma comunidade. Estas necessidades sociais mínimas surgem ligadas à noção de dignidade

humana: a ideia de base, hoje comumente aceita, é a de que nenhuma família deveria ser forçada, por suas condições de penúria, a viver de tal modo que se distinga radicalmente das outras famílias do mesmo grupo social e não possa participar dos usos e costumes estabelecidos na sua própria coletividade (Laloire, 1967, p. 7 apud Franklin, 1967).

Salama & Destremau (2001, p. 52) reconhecem as necessidades básicas satisfeitas, também conhecidas como pobreza estrutural, uma pobreza incompreensível vinculada a necessidades básicas insatisfeitas, ou seja, pobreza absoluta. No entanto, os autores procuram construir uma tríade entre pobreza absoluta, concepção da pobreza subjetiva e o enfoque da pobreza relativa, pelo fato de permitir evolução e estar ao alcance de patamares de rendimento, que permita aos indivíduos não se sentirem pobres, quando a renda nacional aumenta. Essa abordagem da pobreza subjetiva não é aplicada, pelos economistas, aos países em vias de desenvolvimento, segundo o destaque de Ravallian (1997) apud Salama & Destremau (2001). Tal situação ocorre porque os governos se limitam à pobreza absoluta unidimensional, mas esta é imbuída de característica relevante, na medida em que recorre à interdisciplinaridade para sua avaliação de pobreza, como a sociologia e a antropologia, buscando desenvolver o capital social na relação do indivíduo no ambiente étnico-cultural, elementos que podem contribuir para a definição de políticas públicas para a redução da pobreza e definir de fato o local com pobreza. Townsend (1993) assegura que a privação subjetiva deve ser avaliada associada ao material e ao social, elementos fundamentais que se complementam e permitem a compreensão dos fenômenos sociais e psicológicos no âmbito da investigação científica sobre a pobreza.

Salama & Destremau (2001, p. 17) atestam que a evolução da pobreza nos países desenvolvidos e nos países em desenvolvimento é distinta, enquanto uns falam de "obesidade" devido aos efeitos industriais, eles apontam em sua pesquisa que, nos países em vias de desenvolvimento, neste caso Moçambique, a atenção está voltada para a desnutrição como caos, afetando crianças e adultos, uma pobreza absoluta. Na mesma ótica, os estudos desenvolvidos por acadêmicos em Moçambique apresentam dados, a partir do terceiro relatório do MPD (2010), que elucidam a situação crítica de Moçambique; logo, ainda inserida nas necessidades básicas insatisfeitas, pois a desnutrição crônica sobe a cada ano em todas as províncias.

[...] os resultados da pobreza de consumo mantiveram-se estáveis entre 2002/03 e 2008/09 e derivam de uma série de fatores. Estes incluem: 1) taxas de crescimento baixas na produtividade agrícola, observadas nos TIA realizados desde 2002 na componente da produção de culturas alimentares; 2) choques climáticos que influenciaram a colheita de 2008, particularmente nas províncias do Centro; 3) termos de troca agravados devido a grandes aumentos nos preços internacionais de alimentos e combustíveis. Os preços dos combustíveis, em particular, aumentaram substancialmente durante o período de 2002/03 a 2008/09; 4) os desafios realçados aqui incluem baixos níveis de consumo, altos níveis de vulnerabilidade e níveis persistentemente altos da má nutrição infantil. Estes desafios estão intrinsecamente inter-relacionados às mudanças no número de refeições consumidas por dia. Nas famílias onde os chefes reportaram menor número de refeições consumidas por dia comparativamente a 2002/03, a pobreza tendeu a crescer (MPD, 2010, p. 15).

Os desafios são enormes, como se pode observar pelos níveis baixos de má nutrição que aumentam cada vez mais, em cada escala de idade, praticamente em todo o país; principalmente em crianças, que são o futuro de Moçambique. Crianças de 6-11 anos representam 30% de prevalência de desnutrição crônica; de 12-23 anos com média de 45,5% de prevalência de desnutrição; de 24-35 anos com média de 50,02%; de 36-47 anos com média de 50%; e de 48-59 anos com média de 50%. A partir dessa percepção e tendo em conta a interdependência do conceito de pobreza absoluta em relação à pobreza relativa, a partir das perspectivas de Rocha (2006) e Laloire (1967), pressupõe-se que Moçambique está mergulhado na pobreza absoluta, pois as mazelas sociais realçadas no terceiro relatório do MPD (2010); e, apesar de algumas ações aparentemente significativas em áreas como educação, saúde e reabilitação de vias de acesso, segundo o relatório destaca, permitir maior aproximação das populações às unidades sanitárias e à educação, os resultados de consumo se mantiveram estáveis. Não obstante, moradia e desnutrição continuam sendo as maiores preocupações do cidadão nacional; e mesmo o acesso à educação continua longínquo para as crianças, dado retomado com força por Rocha:

Aprender a ler e a escrever se constitui, por exemplo, numa necessidade básica, mas em sociedades onde a alfabetização é generalizada esse critério de necessidade básica não seria útil para distinguir os pobres. Seria necessário, então, considerar necessidade básica de educação um nível de escolarização mais elevado educação primária completa, ou mesmo, secundária, o que mostra que é possível levar em conta a noção da pobreza relativa quando a abordagem de necessidades básicas é adotada (Rocha, 2006, p. 19).

Enquanto Moçambique continuar com nível baixo de educação, entre outras fragilidades, não obstante as melhorias comparativamente com o início de década de 90, como o relatório da AfriMAP (2012) apresenta a redução de taxa de analfabetismo, no início de 1970, de 90% para 48% em 2008, constitui ainda um desafio para 2015 oferecer o ensino primário para crianças. Como se pode observar, a alfabetização em Moçambique não é ainda generalizada, tornando ainda difícil levar em conta a noção de pobreza relativa, pois as necessidades básicas no país estão longe de serem adotadas. Apesar de os gastos aumentarem, o nível e a qualidade de educação não se justificam:

Os gastos do sector da educação estão a subir, mas os recursos alocados à educação não estão a aumentar na mesma proporção; a dedicação dos professores é baixa; muitas crianças, especialmente as raparigas, não completam o ensino primário; as escolas continuam a ter falta de material; os professores e gestores dos serviços de educação demonstram grandes fraquezas e os rácios entre o número de alunos e professores são bastante altos. Em suma, a qualidade dos serviços de educação está a cair e as reformas introduzidas no sector não têm tido um impacto significativo (AfriMAP, 2012, p. 5).

Nessa perspectiva da multidimensionalidade, no entanto, Codes (2008, p. 7) indica que “tal evolução conceitual não significa que as formulações mais antigas tenham sido descartadas pelas mais recentes”, no sentido de que a ampliação do conceito da pobreza, no sentido geral, não significa o não reconhecimento das outras concepções. Para Wilber (1975), o conceito de pobreza passa a ser entendido como um sistema, uma “abstração-imensurável”, isso porque é um conceito que possui uma variedade

de propriedades a serem medidas, pois a falta de renda ou a baixa renda é uma medida isolada, procurando analisar o conceito da pobreza no âmbito multidimensional.

Em consonância, autores como Sen (2008; 2010), Salama & Destremau, (2001) veem o conceito da pobreza de modo ampliado; para eles, este é um fenômeno social complexo, para ser analisado, é necessário a incorporação de um ambiente multi e interdisciplinar. Para se referir à privação como falta de oportunidades para se levar a vida em um determinado contexto social, a abordagem não deve ser ilimitada no espaço e no tempo. Essa formulação aborda a pobreza tendo em conta os aspectos materiais e individuais, as relações sociais e as oportunidades que os indivíduos têm de trabalho, de assistência, não se limitando às condições sociais, abrindo espaço para abordagens (política, econômica, ambiental, cultural, antropológica) para explicar o problema da pobreza, de forma que apoie os implementadores de políticas públicas a encontrarem alternativas adequadas para cada realidade a fim de erradicar a pobreza. Reforçando essa concepção, Sen (2010, pp. 175-6) realça que o conceito da pobreza "tem uma ligação bem aceita com a privação causada por problemas econômicos, a abordagem da pobreza como «baixa renda» precisa de consideração adicional". Mas, como réplica, pode-se sustentar a ideia de que a pobreza não é uma questão de "bem-estar baixo", mas sim da incapacidade de alcançar esse bem-estar, por falta de meio econômico e também privação, podendo ter "razões biológicas". Como resposta, a abordagem da pobreza subjetiva de Salama & Destremau (2001) recorre à sociologia e à antropologia interligada à pobreza absoluta e relativa para descrever a pobreza real em uma sociedade. Salientado de forma favorável a ideia da multidimensionalidade da pobreza, como destaca Codes apud Mestrum:

A definição multidimensional da pobreza, por ela permitir que se leve em conta um número ilimitado de problemas, tanto em termos de suas causas e consequências, como de seus sintomas. A autora afirma que a constatação de que certos indivíduos são muito pobres para poderem sair daquela situação sozinha está na raiz destas abordagens complexas, que transcendem a perspectiva apenas monetária da pobreza. Da mesma forma, a ideia de ciclo vicioso e a convicção de que um aumento de renda não seria suficiente para resolver os problemas são inerentes a tais formulações (Codes, 2008, p. 24, apud Mestrum, 2002).

Tendo em conta essa perspectiva de abordagem, Moçambique não é uma ilha, para dizer que, apesar da réplica de Francisco (2008), o Parp 2011-2014 insere-se nessa visão, como continuidade das ações. Contudo, é importante fazer menção ao propósito do governo de Moçambique (GDM) diante do Parp, em que IMF (2011) interpreta como um instrumento que faz parte dos princípios definidos no Sistema Nacional de Planeamento (SNP), e que aparece alinhado com a visão da agenda de 2025, uma estratégia nacional que, no todo, visa, apesar de estar em processo de revisão segundo o Comitê Conselheiro da agenda de 2025, a necessidade de acomodar mudanças no paradigma econômico,⁷ mas, até então, tende a alcançar as Metas do Desenvolvimento do Milênio (MDM).

O contributo da visão multidimensional na definição de políticas para redução da pobreza

Partindo de um olhar multidimensional, pode-se perceber que vários fatores podem estar por trás desse insucesso no processo de implantação de políticas de redução da pobreza. Onde, para além das questões externas, como as ideologias instrumentais e os fatos internos, a incompreensão do Projeto de Desenvolvimento da Nação (PDN) Santos (2009), quando discute a questão da Administração Política⁸ como campo de conhecimento,

7 Lourenço do Rosário, membro do Comitê de Conselheiros da Agenda 2025, apresentou a necessidade de revisão do documento, para adequá-lo ao atual contexto nacional. “Em 2003, quando entregamos a Agenda, não havia carvão, gás, a HCB não estava sob gestão moçambicana, não havia rede elétrica em quase todo o país, muito menos os conflitos que, neste momento, começaram a decorrer. Os problemas identificados em 2003 devem ser atualizados para se ver onde é que estamos. Esta revisão deverá estar concluída até setembro e este documento estará em melhores condições de mostrar os ganhos até aqui alcançados e apontar os desafios que temos pela frente”. Texto disponível em <<http://www.opais.co.mz>>. Documento este que, na visão de Santos (2009), enquanto não for de auscultação dos anseios da sociedade não se pode dizer que o GDM tem um projeto de desenvolvimento, assim como diz a Agenda 2025 é um documento como qualquer outro que tentou alcançar alguns objetivos, reunindo um grupo de intelectuais e políticos a partir de algumas deliberações e consultas a nível nacional (GDM 2003). A agenda identifica uma visão geral e opções estratégicas para a saúde, a educação, o capital social, economia e desenvolvimento e boa governação. No entanto, é um documento que não é abrangente à sociedade (Hanlon & Renxio, 2007, p. 8).

8 A percepção de uma nova disciplina de administração política emerge com Reginaldo Souza Santos, quando procurava entender o respaldo sobre a emergência do pensamento que definia a crise no capitalismo como decorrente do déficit público, e que a única saída seria a implantação de uma política de ajuste fiscal. Diante dessa concepção, entende-se que tal matriz teórica tem conteúdo que não cabe nos estudos econômicos, mas sim no campo de administração como conteúdo de gestão, gerencia das relações sociais de produção e distribuição. Por esse e pressuposto, a macroeconomia (economia matemática), baseia-se em estudos relacionados a organizações e às estruturas do mercado. Um campo de economia que precisa de auxílio voltado para a organização do processo de trabalho surgindo, assim, a administração profissional. Essa

colocando o PDN como um instrumento mãe para o entendimento das questões, apontados na pesquisa publicada no Centro de Análise de Políticas (CAP), de autoria de Raimundo (2009, p. 9), que coloca a questão da fragilidade para a implantação das políticas nas crenças e práticas de “feiticeiro”, que impactam na instabilidade das populações e que influenciam na gestão do GdM no processo de redução da pobreza, ao dizer que “em Moçambique têm sido desenhadas (ou simplesmente adaptadas/adotadas) e postas em prática várias políticas e estratégias que visam erradicar a pobreza, tais como o Parpa I e II, a Agenda 2025, os Plano Quiquenal do Governo (PQG), os Objetivos de Milênio (ODM) e outras sem, no entanto, atingir as expectativas criadas em seu redor”.

A crítica é aos fazedores de políticas pelo fato de se limitarem a usar a guerra civil como fator único que contribuiu para a intensificação da pobreza, mas, sem contrariar a posição, é preciso entender que, no contexto interno, as migrações das populações foram influenciadas pelas guerras em Moçambique, para não citar as guerras tribais que impactaram no baixo crescimento econômico, com reflexos no índice de analfabetismo, no surto de epidemias e outras mazelas da sociedade moçambicana. Em relação a esses fatos considerados esquecidos, Boaventura Sousa Santos realça que a feitiçaria se representa como um mecanismo de controle das diferenças sociais, e que há incidência de estudos políticos e sociais que apontam

A dimensão oculta da política em África é frequentemente ignorada pelos estudos políticos e sociais. [...] dimensões simbólicas ocultas em desenvolvidos como discurso de resistências face ao exercício de poder por forças não reconhecidas como legítimas. Assim o discurso de feitiçaria representa uma modernidade alternativa, forjada na confluência de vários saberes e práticas. Uma abordagem preliminar aponta para o fato de não se tratar de um problema marginal no espectro político social, mas antes de uma dimensão central à natureza de autoridade pública da liderança e das identidades em Moçambique (Boaventura & Meneses, 2008, p. 1).

abordagem permitiu a emergência da administração política, demonstrando que as relações sociais de produção, realização e distribuição não podem ser entendidas apenas tomando como parâmetro as relações de trabalho, a luta entre as classes, as relações de poder ou a definição das necessidades e das quantidades de seus impactos sobre os níveis da riqueza social (Santos, 2010, p. 14).

A partir desta reflexão de Boaventura & Meneses, na província de Tete, compreende-se a conotação que a população dá à seca dos rios, que tanto prejudica a agropecuária: tal adversidade é associada à feitiçaria praticada pelos anciãos, que são responsabilizados pela *angonia*, desvio das chuvas, conforme um comerciante residente da vila relatou:

[. . .] existe uma aldeia nas proximidades de Ulongué, que para visitar precisa ter autorização da autoridade tradicional, dizer o motivo da visita e ao sair não deve olhar para trás. Esse é local onde se fazem rituais para impedimento das chuvas para outras regiões. Na cidade de Tete por mais haja nuvens com ameaça de chuva não chove, porque a chuva é desviada. Pode acreditar, e aqui chove e se produz muito e alimenta até os países vizinhos.

Dada a relevância da análise de Inês Raimundo (2009) e tendo em conta o propósito do PDN elaborado por Santos (2009) que coloca o Estado no centro como gestor, no campo de ação ou de execução do PDN, e a abordagem multidimensional do conceito de pobreza de Salama & Destremau (2001), Townsend (1993; 2010) e Codes (2010), que buscam o olhar da pobreza não só no âmbito da economia política, mas a partir de estudos antropológicos, da sociologia, da geografia, da história, entre outras disciplinas, meios, que tomados em consideração, poderão melhor compreender a pobreza e as comunidades no seu modo de vida, nos hábitos socioculturais, e olhar a pobreza sob uma tríade entre a pobreza absoluta, pobreza subjetiva e relativa, para melhor definir políticas adequadas diante dessa diversidade. Neste contexto, o Plano Econômico Social e Orçamental do Estado (PESOE) reflete-se na alocação de recursos, de forma que os objetivos de Parp sejam concretizados no período 2011-2014. Essas ações surgem após o GDM perceber que a pobreza em Moçambique constitui um fenômeno multidimensional, havendo, com isso, a necessidade de direcionar esses mecanismos para além das ações de combate à pobreza absoluta, por ser um conceito limitado diante do que se espera do Parp, realçando que:

Combater a pobreza vai muito além de uma simples discussão das características subjacentes da pobreza absoluta. Pelo contrário, é uma questão que precisa ser tratada a partir de uma perspectiva mais ampla,

refletindo o fato de que os indivíduos, famílias e comunidades não têm a capacidade ou a oportunidade de ter acesso ao mínimo de condições de vida, de acordo com as normas básicas da sociedade (IMF, 2011, p. 5).

Essa distinção da pobreza absoluta no Parp consiste na necessidade de ampliação das políticas para combater a pobreza, para tal são indicados quatro objetivos gerais pelo GdM, com vistas ao crescimento econômico e redução da pobreza (IMF, 2011, p. 5):

- a) maior produtividade na agricultura e no setor pesqueiro;
- b) promoção de empregos;
- c) promoção do desenvolvimento humano e social;
- d) governação;
- e) definição da política macroeconômica e da gestão de finanças públicas.

O enquadramento e a implantação desses objetivos gerais têm como meta o crescimento dos investimentos na agricultura, de forma que amplie a atividade do setor familiar para o emprego, incentivo de investimentos estrangeiros, além de incentivo para a economia local, apoiando as micro e médias empresas, garantia do desenvolvimento humano e social, aposta na redução da insegurança alimentar e desnutrição crônica infantil, e reforço dos mecanismos de prevenção de doenças como HIV/Sida, tuberculose e malária (IMF, 2011, p. 8).

Talvez a réplica dos vários autores moçambicanos sobre o insucesso de diversas políticas (resultados não alcançados ou dos obstáculos em seu cumprimento) pode ter enquadramento na abordagem de competência dos gestores públicos, no âmbito de competências imbuídas na dicotomia entre política e administração técnica.⁹

Na percepção de alguns estudos sobre a instrumentalização política no âmbito das ações de administração pública, destaca-se a reflexão de

⁹ Nessa compreensão, a inserção de política seria como um fenômeno político que “se circunscreve à órbita das coisas públicas, definidas estas como aquelas que, de alguma forma, se vincula à sociedade global” (Ribeiro, 2006, p. 177), corroborando Azambuja (1996), entende a atividade política como a que busca a orientação ou a gestão de um governo em relação a certos assuntos de interesse da sociedade civil e o papel do Estado com relação aos outros Estados. Admitindo ainda, que o poder é exercido na política, deduzindo que seria política, mas num contexto bem da coletividade, onde as ações do Estado estão em prol da sociedade civil. Destacando, ainda, que “O poder que interessa à ciência política seria aquele mais intimamente relacionado com o Estado, que as suas decisões afetam a sociedade como um todo”. Portanto, priorizando as questões técnicas sem influências partidárias para interesses minoritários.

Forquilha (2010) sobre o risco de instrumentalização política dos conselhos locais, a prevalência de representatividade do partido no poder deixa evidências de influência nas instituições públicas, nas instituições privadas e mesmo na relação das comunidades locais entre os chefes tradicionais, e os conselhos consultivos. Esse fenômeno comprime a atuação dos gestores públicos nas instituições e no nível dos poderes locais (administradores distritais, presidentes de municípios) e os chefes tradicionais,¹⁰ e, desse modo, como influência forte, mesmo para a indicação dos membros consultivos. Essa influência se limita a ações muitas vezes consideradas técnicas no âmbito da administração pública, porque de certa forma as políticas implantadas nos poderes locais tendem a partidarizar as decisões tomadas. A pesquisa feita por Forquilha demonstra o efeito na atuação dos agentes da segurança nacional.

Existe uma dificuldade em se estabelecer a distinção entre o Estado e o partido no poder; e, por conseguinte, o Estado enquanto fonte de recursos financeiros, emprego, serviços de informação pública e poder da polícia são gradualmente postos ao serviço direto do partido no poder. A ausência de mecanismos transparentes no processo de tomada de decisão durante as sessões dos conselhos locais pode conduzir à manipulação das decisões dos conselhos em benefício de interesses políticos das autoridades administrativas locais (Forquilha, 2010, p. 43).

Carothers (2002, pp. 8-10), no artigo "The end of the transition paradigm", já havia demonstrando a sua maior preocupação com a atuação dos governos na América Latina e em África, com o fim da ditadura e a inserção do sistema político multipartidário, uma vez que alguns países transformaram sua gestão em "pluralismo irresponsável", pelo fato de influenciar negativamente nas políticas públicas em benefício da minoria. Portanto, na administração pública, impera a falta de transparência, o que

10 As autoridades tradicionais, frequentemente eram impostas e utilizadas pela administração colonial, geriam os principais recursos da sua área de jurisdição. Controlavam a alocação da força de trabalho, quer através de venda para o setor capitalista quer através de culturas obrigatórias para o mercado (Castel-Branco, 1994, p. 45). Portanto, era um poder que obedecia a uma estrutura de linhagem. Depois de independência o GDM, adotou a sua política de definição de chefes tradicionais. Como realçam Meneses et al. (2003) e Jossias (2004) o Estado criou a sua história com a inserção dos grupos dinamizadores, reconhecidos de autoridades tradicionais, e vistos como líderes desempenhando o mesmo papel de elo com os interesses do Estado, em qualquer local afetos.

acaba impactando nas políticas definidas para reduzir a pobreza, devido à falta de transparência nos diferentes poderes. O pluralismo irresponsável é ato que se repassa aos gestores públicos em todos os níveis na administração pública, de forma consciente, mas de uma consciência ingênua.¹¹

Conclusão

Este estudo procurou resumir as principais ações implantadas no âmbito do processo de redução da pobreza em Moçambique, cujo governo, desde as reformas administrativas, procura reduzir a pobreza absoluta por meio de várias políticas, no entanto, algumas delas, de certa forma, excluem as pessoas necessitadas. Uma população de diversidade cultural, étnica e econômica, com suas crenças e práticas de feitiçaria. Um universo que precisa ser mais bem identificado e reconhecido para que se possa definir tanto políticas quanto alternativas que possam adequar-se a essas comunidades. Nesse processo, o Estado deve inserir-se como estratégico na construção do projeto de desenvolvimento nacional, auscultando os anseios da sociedade, dentro de um ambiente multidisciplinar, em que os estudos de viabilidade são prioritários para a implantação dessas políticas. Cabe ainda ressaltar nesta conclusão o reconhecimento da relevante atuação técnica dos gestores públicos, como estratégia de ação próxima à realidade; uma realidade que possibilite a definição de alternativas que possam adequar-se ao local de atuação. Poder de avaliar as políticas implantadas e de retificá-las implantando novas políticas em benefício da sociedade. Maior participação deles nos anseios da sociedade, garantindo a transparência dos gestores públicos. Do ponto de vista institucional, a pesquisa revelou, em primeiro lugar, que a falta de articulação entre as instituições tem impactado o alcance estratégico dos objetivos. Por fim, percebe-se, a partir da literatura pesquisada, que muitos dos problemas de gestão pública refletidos baseiam-se em ações político-partidárias como instrumentalizador na atuação do gestor.

11 Consciência ingênua caracteriza-se pela incoerência lógica, incapacidade de atuação ordenada, as suas visões tendem à violência, desprezo de massa, coisificação de ideias, ignorância do potencial político na atuação internacional, pessimismo (Ribeiro, 2006b).

Referências

- AFRIMAP. Moçambique: Democracia e participação política. Um relatório publicado pelo AfriMAP e pela Open Society Initiative for Southern África, 2009.
- CAROTHERS, Thomas. The end of the transition paradigm. *Journal of democracy*. The Johns Hopkins University Press and the national endowment for democracy. 2002.
- . The “sequencing” fallacy. *Journal of Democracy*, vol. 18, publicado pela The Johns Hopkins University Press, n.º 1, pp. 12-27, January 2007.
- CASTEL, Robert. *Metamorfoses da questão social*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- CASTEL-BRANCO. Moçambique perspectivas econômicas [Mozambique Economic Perspectives]. Maputo: Faculty of Economics of the Eduardo Mondlane University e Friedrich Ebert Foundation: 1994.
- . Pode um “Estado de Desenvolvimento” ser construído em Moçambique? Uma nota de pesquisa para uma abordagem de economia política. In: II Conferência do Instituto de Estudos Sociais e Econômicos (Iese). *Dinâmicas da pobreza e padrões de acumulação econômica em Moçambique*. Grupo temático III: Estado, sociedade, governação local e desenvolvimento, Maputo, 22-23 de abril, 2009.
- CODES, Ana Luisa M. *A trajetória do pensamento científico sobre pobreza: em direção a uma visão complexa*. Brasília: Ipea, 2008.
- FORQUILHA. Salvador Cadete. Governação distrital no contexto das reformas de descentralização administrativa em Moçambique: lógicas, dinâmicas e desafios. *Desafios para Moçambique* Iese, 2010. Disponível em <www.iese.ac.mz>; acesso em 22-1-2012.
- FRANCISCO. Antônio. Por que existe o Parp em Moçambique? Semanário Canal de Moçambique. Parte 1, pp. 16-18. 25 abr 2012. Disponível em <www.iese.ac.mz>; acesso em 12-9-2012.
- HARVEY, David. *O novo imperialismo*. São Paulo: Loyola. 2005.
- IMF, Document of International Eiiionltary fund and not for public use: Republic of Mozambique – request for the third annual arrangement under the enhanced structural adjustment facility. nov. 1992. Disponível em <<http://www.wopac.ashx>>; acesso em 28-9-2012.

- IFPRI. Facing the Development Challenge in Mozambique. *An Economy wide Perspective*, research report. 2002. Disponível em <<http://pdf.usaid.gov>>; acesso em 28-9-2012.
- MILANI, Carlos. Aprendendo com a História: críticas à experiência da co- operação Norte-Sul e atuais desafios à Cooperação Sul-Sul. *Caderno CRH*. Salvador, vol. 25, n.º 65, pp. 211-31, mai.-ago. 2012.
- RAIMUNDO, Inês. Mobilidade da população, pobreza e feitiçaria no meio rural de Moçambique. Editor: Gerhard Liesegang (gerhard.liesegang@uem.mz) 046/GABINFO-DEC/2009.
- RENZIO, Paolo & HANLON Joseph. Contested sovereignty in Mozambique: The dilemmas of Aid dependence. Managing dependency project Global Economic Governance working paper. 2007.
- RIBEIRO, João Ubaldo. *Revista O&S*, Salvador, vol. 13, n.º 37, abr.-jun. 2006a.
- . Política e administração. *Revista O&S*, Salvador, vol. 13, n.º 13 jul.-set. 2006b.
- ROCHA, Sonia Maria R. *Pobreza no Brasil: afinal, de que se trata?* Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2006.
- SALAMA, Pierre & DESTREMAU, Blandine. *O tamanho da pobreza: economia política da distribuição de renda*. Petrópolis: Garamond, 2001.
- BOAVENTURA, Souza Santos & MENESES, Paula. Feitiçaria e modernidade em Moçambique: questionando saberes, direitos e políticas. 2008. Disponível em <www.boaventuradesousasantos.pt>; acesso em 9-3-2013.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *Reestruturação produtiva do estado brasileiro na perspectiva do projeto neoliberal*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.
- . *A administração política como campo do conhecimento*. Salvador-São Paulo FEA/UFBA-Hucitec/Mandacaru, 2009.
- SEN, Amartya. Rationality and social choice. *The American Economic Review*, vol. 85, n.º 1, pp. 1-24, mar. 1995. Disponível em <<http://www.jstor.org>>; acesso em 3-9-2012.
- . *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- . *Desigualdade reexaminada*. 2.ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2008.
- SILVA, Maria Ozanira S. Desigualdade, pobreza e programas de transferência de renda na América Latina. *Revista de Políticas Públicas*, São Luís, vol. 13, n.º 2, pp. 157-9, jul.-dez. 2009.

TOWNSEND, Peter. The meaning of poverty. *The British Journal of Sociology*. Londres: School of Economics and Political Science, 2010.
— . *Poverty in The United Kingdom*. Harmondsworth.: Penguin 1979.

Resumo

Este ensaio teórico emerge diante da diversidade de políticas implantadas para a redução da pobreza em Moçambique, desde 1990; emerge, ainda, como reflexão, propondo uma visão multidimensional com caráter multidisciplinar na construção de políticas públicas para redução da pobreza no país. Para alcançar tais propósitos, adota-se a perspectiva de que o Estado é o gestor que define políticas com finalidade social. O ensaio foi elaborado a partir da exploração de bibliografia nacional coadunada com a visão internacional, contribuindo para uma abordagem mais ampla e inclusiva da pobreza.

Palavras-chave: Visão multidimensional. Pobreza.

O NORDESTE DO BRASIL E A CRISE ECONÔMICA DO INÍCIO DO SÉCULO XXI¹

DAILDSON BATISTA DE FARIAS²
JOSÉ BEZERRA DE ARAÚJO³

O Nordeste do Brasil na primeira metade do século XX participou da integração do mercado nacional por meio de uma articulação comercial subordinada ao hegemônico Centro-Sul, quando sua renda *per capita* equivalia a apenas um terço da obtida no Brasil.

No período 1960-1980, o Estado viabilizaria para o Nordeste um programa de industrialização baseado em generosa renúncia fiscal e financeira destinada ao capital privado, estimulando o crescimento econômico da região, o que resultou na redução dos diferenciais de crescimento econômico em relação ao país; contudo, remanesceram significativos diferenciais entre os principais indicadores sociais. A burguesia industrial do Centro-Sul do país apropriou a maior fatia dos benefícios dessa renúncia fiscal e comandou a industrialização incentivada no Nordeste, tornando-a complementar ao centro hegemônico, em um processo que a literatura pertinente nomeou integração produtiva (Almeida & Araujo, 2005).

Com o recrudescer da crise na primeira década do século XXI, a integração produtiva do Nordeste torna-o solidário com o Brasil na recessão.

1 Este texto é uma versão mais elaborada do trabalho apresentado pelos autores no Encontro da Sepla, em Uberlândia (MG), em 2010. Ele incorpora uma parcela das sugestões apresentadas nesse congresso; e tem origem nas discussões e reflexões no âmbito do Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Economia do Nordeste da Universidade Federal de Campina Grande. A mesma pesquisa ofereceu suporte à elaboração da monografia de fim de curso de Daildson Batista de Farias, defendida na UFCG, em 2010. Os autores agradecem a todos que contribuíram para a realização do trabalho, em particular ao prof. Dr. Fábio Guedes, da Universidade Federal de Alagoas, por criticar a versão anterior e apontar sugestões úteis. Evidentemente, tais colaboradores são isentos de erros e de omissões ao longo da trajetória.

2 Economista, graduado pela Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: <daildsonfarias@hotmail.com>.

3 Doutor em economia e professor do Departamento de Economia da Universidade Federal de Campina Grande (UFCG). E-mail: <bezerraaraujo@uol.com.br>.

Todavia, devido, em grande medida, ao menor nível de relações econômicas com o exterior, a recessão da economia no Nordeste apresenta-se mais suave e gradual em relação ao Brasil.

Este desempenho da região manifesta-se consistente com as políticas anticíclicas implantadas pelo Estado no Brasil no rastro da crise. Tais políticas, de inspiração tipicamente keynesiana (como veremos adiante), foram desenhadas para a economia brasileira; porém, no Nordeste, foram relativamente mais concentradas. Por sua vez, a recuperação da economia nordestina antecipa-se, em grande medida, devido aos componentes autônomos da renda regional, embutidos nas políticas sociais.

O trabalho analisa resultados de pesquisas em torno do tema (relatórios e informações de instituições públicas e privadas) para refletir em que medida as políticas anticrise criaram condições duradouras de “blindagem” da região ao espasmo da crise do capital.

Além desta curta introdução, este trabalho apresenta um breve panorama dos desdobramentos da crise no Brasil, na seção 1, por meio de uma análise sucinta dos instrumentos de política econômica e social utilizados pelo Estado brasileiro para mitigar seus efeitos. Na Seção 2, discute-se a crise e as políticas anticrise no Nordeste, com recortes específicos sobre o mercado financeiro, os programas sociais, as relações comerciais com o exterior e o comportamento do mercado de trabalho regional, objetivando realçar os principais contornos da crise na região e a possível eficácia dos instrumentos utilizados para reduzir seu impacto no Nordeste. Os determinantes da retomada do crescimento econômico regional, em meados de 2009, são discutidos na seção 3. Já a seção 4 apresenta as considerações finais.

1. Anotações sobre a crise no Brasil

Segundo as autoridades monetárias, a transmissão mais suave da crise na economia brasileira pode ser atribuída ao padrão de regulação do sistema financeiro nacional — restritivo para evitar o surgimento e a importação de bolhas financeiras — e ao padrão de crescimento sustentado pelo mercado interno, apoiado principalmente em maior diversificação de parceiros comerciais no exterior (Bacen, 2009).

No entanto, a crise mundial impactou o país, pelo lado da oferta, principalmente a indústria e as linhas de crédito dos bancos privados, e, pelo lado da demanda, os segmentos de exportação e de investimento.

O PIB brasileiro — que, segundo o IBGE, registrou queda de $-0,2\%$, em 2009 — e a produção industrial tiveram recuperação antecipada, se comparados aos investimentos e às exportações. Segundo o BNDES (2010a), a contração das exportações respondeu por mais da metade da queda na produção industrial e o ajuste nos estoques por outra parcela relevante.

Por sua vez, as políticas de inspiração tipicamente keynesiana foram desenhadas para a economia brasileira; porém, no Nordeste foram relativamente mais concentradas. Seus principais instrumentos foram:

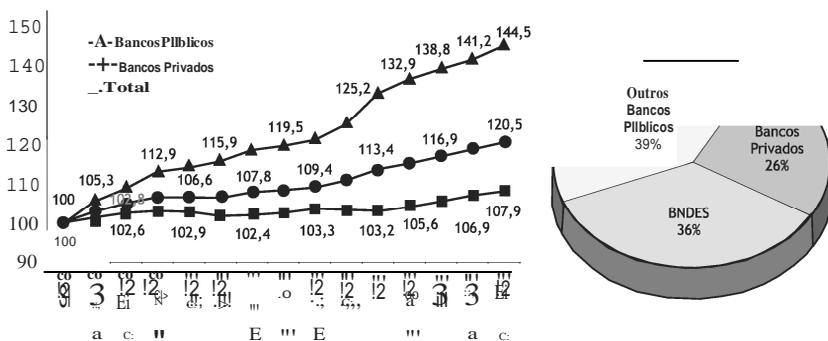
a) do lado do consumo: desonerações tributárias sobre bens de consumo duráveis (automóveis), linha branca (eletrodomésticos) e construção civil;

b) do lado do investimento: ampliação da capacidade de concessão de crédito dos bancos públicos (redução da retenção obrigatória dos bancos — compulsória), incentivos aos investimentos (redução do custo de capital) e aumentos nos níveis de formação bruta de capital fixo, principalmente em infraestrutura e energia, através do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

O mercado financeiro doméstico foi afetado pela incerteza das instituições quanto aos efeitos da crise sobre a economia brasileira, com ênfase nas restrições de liquidez — processo atenuado pelo Banco Central, através da liberação de compulsórios para o sistema bancário, assegurando solvência e porte para a concessão de crédito. Por meio dos dados do Gráfico 1, verifica-se que os bancos privados no Brasil contribuíram com apenas 26% para o crescimento acumulado da oferta de crédito, no período imediatamente posterior à crise. O BNDES, no período considerado, desembolsou muito mais que toda a rede de bancos privados, chegando a 36% do volume total. O dado é emblemático para colocar em relevo a forte presença do Estado na solvência dos efeitos da crise no país. O Gráfico 1 ainda possibilita a percepção do forte crescimento acumulado do crédito total por origem, no período mais agudo da crise, destacando-se os bancos públicos (75% do total), especialmente o BNDES (com 36% do total).

Os repasses e o financiamento externos à exportação sofreram retração, o que levou grandes empresas a buscarem crédito no mercado doméstico. Entretanto, os bancos privados desaceleraram o nível de concessão de crédito em função da deterioração das expectativas, o que resultou em um aumento da preferência pela liquidez.

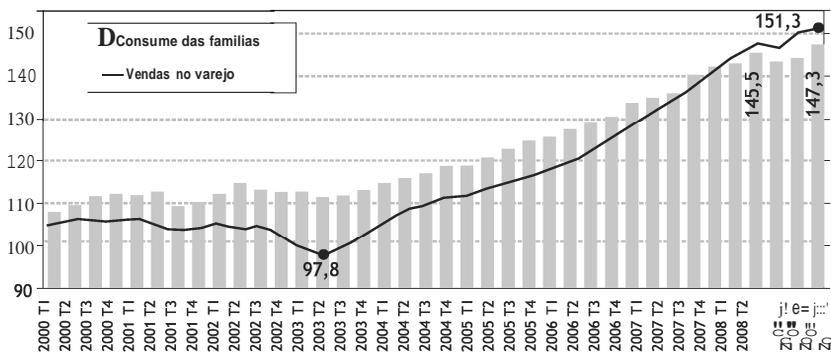
Grafico 1. Brasil - Avarn;oo do incremento do credito anticrise dos bancos no pafs e a contribui<;ao acumulada (set./2008-nov./2009)



Fonte: Elaboracao APE/BNDES a partir de dados do BCB/BNDES, 2010b.

Por conseguinte, elevou-se o endividamento das famílias –de 15% da renda anual, no primeiro trimestre de 2004, para 34,8%, no primeiro trimestre de 2009 –, impulsionando as vendas no varejo, que continuaram crescendo, mesmo enquanto a demanda externa se reduzia, estimulando a demanda interna a expandir-se, sustentada pelo consumo das famílias. Conforme pode ser observado no Grafico 2 –que mostra o volume de vendas no varejo e o consumo das famílias, de 2000 ao segundo trimestre de 2009 –, ambos obtiveram crescimento contínuo desde 2003, com uma ligeira redw;ao entre o terceiro e o quarto trimestre de 2008.

Grafico 2. Evolu<;ao do volume de vendas no varejo e do consumo das famflias (series trimestrais com ajuste sazonal), 2000T1 a 2009T2



Fonte: IBGE, Elaboracao: Area de Pesquisa Econ6mica -APE/BNDES.

A dinâmica crescente do consumo das famílias e das vendas no varejo, no período analisado, foi sustentada por:

- i) valorização do salário mínimo;
- ii) expansão do crédito à pessoa física;
- iii) programas de transferência de renda;

iv) aumento da formalização do mercado de trabalho (através do avanço do número de empregos com carteira assinada nos últimos anos).

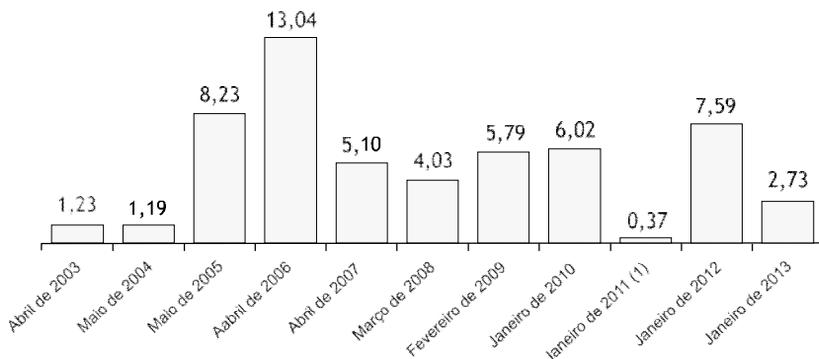
O consumo das famílias avançou 2,3%, no primeiro semestre de 2009, ante o primeiro semestre de 2008. Como o comércio varejista representa o último elo da cadeia de distribuição (vendas para o consumidor final) e é fortemente composto por estabelecimentos de pequeno e médio porte, tal setor foi o fator determinante para sustentar o nível de atividade durante a crise, bem como na retomada do crescimento brasileiro, já em meados de 2009 (FGV/IBRE, 2009; BNDES, 2010).

No que diz respeito ao mercado de trabalho, pode-se afirmar que, desde 2003, a taxa de desemprego tem caído sistematicamente (13%, em 2003, para 9%, em 2007, chegando a 6,2%, em setembro de 2010, segundo o IBGE), principalmente em razão do crescimento dos investimentos na construção civil e ampliação das atividades comerciais e de serviços.

No que diz respeito à Política de Valorização do Salário Mínimo, por meio do Gráfico 3, notam-se os ganhos reais obtidos em todos os anos da série, o que indica o crescimento contínuo do poder de compra do salário mínimo. No subperíodo 2003-2008, a soma dos reajustes reais chega a 32,82% (média anual de 5,35%). No subperíodo 2009-2010, ocorre uma aceleração dos ganhos reais, atingindo a média anual de 5,9 %, com reajustes maiores que a média do subperíodo anterior.

Em estruturas econômicas com elevada concentração de renda, como é o caso do Brasil, onde “67,1% da população ocupada ganha até dois salários mínimos e 45,5 milhões de pessoas têm rendimento referenciado no salário mínimo, as elevações revestem-se de grande importância para estimular demandas reprimidas e fortalecer o mercado interno, posto que, a preços de 2012, a última elevação do salário mínimo significou, só em 2013, uma injeção estimada na economia de R\$ 32,7 bilhões, com um “acréscimo de R\$ 15,9 bilhões na arrecadação tributária sobre o consumo” (Dieese, 2012).

Gráfico 3. Aumentos reais no salário mínimo em %, 2003-2013



Elaboração: Dieese.

Por outro lado, os programas sociais do governo federal, em especial o Bolsa-Família, ao inserir na função consumo milhões de famílias de baixa renda, colaborou para o impulso da demanda. Desde 2003, este programa vem crescendo a cada ano, e já em 2010, segundo dados do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome⁴ (MDS) em novembro, 12.769.155 foram famílias beneficiadas, num total de R\$ 10.662.932.502,00 repassados até setembro (Nordeste: 6.481.884 famílias/R\$ 5.640.657.543,00). Por ter atingido famílias de menor renda, cuja propensão marginal a consumir é maior, a elevação dos ganhos de renda real impulsionaram ainda mais a demanda interna. Assim, a estabilidade do ambiente macroeconômico, com redução do desemprego, inflação mais baixa e ganhos reais de renda (aumento do salário mínimo acima da inflação), aumentou a confiança dos assalariados de menor renda, acabando por induzi-los a consumir mais (Inhudes et alli, 2009).

Portanto, foi a partir da expansão do consumo, principalmente avançada pelos setores de construção civil, comércio e serviços, que se viabilizou o crescimento da economia brasileira, com a massa salarial da população ocupada registrando aumento nos cinco primeiros meses de 2009, em comparação com o mesmo período de 2008 (FGV/Ibre, 2009). O aumento da inclusão econômica e dos investimentos em infraestrutura foram os pilares de sustentação do crescimento do mercado interno (BNDES, 2010).

1 <<http://mds.gov.br/bolsafamilia/bolsa-familia>>; acesso em 2-11-2010. No Nordeste esses números chegaram, respectivamente, a 6.481.884 famílias e R\$5.460.657.543,00 em benefícios.

Em certa medida, a crise evidenciou o bom desempenho da economia brasileira, já que o país “foi um dos últimos a entrar e um dos primeiros a sair”, segundo grande parte dos analistas. As ações do governo brasileiro não foram diferentes das adotadas em outros países, pois, do ponto de vista macroeconômico, foram seguidas as orientações das políticas anticíclicas: redução da taxa de juros e do superávit primário em cerca de 2% do PIB; redução dos impostos que incidem em produtos industrializados; atuação do sistema financeiro (em maior medida dos bancos públicos) na concessão de créditos e de empréstimos, entre outras. O aumento real do salário mínimo, a ampliação e o reajuste do programa Bolsa-Família também ajudaram o país em tal desempenho. De modo antagônico, a moeda se valorizou, o que casou certos prejuízos para alguns setores exportadores e, notadamente, para a indústria brasileira que perdeu ainda mais participação no produto nacional.

2. O Nordeste do Brasil “à margem” da crise?

No período 2008-2009, a economia nordestina apresentou indicadores econômicos bem mais robustos que a economia brasileira. O PIB dos principais estados do Nordeste cresceu, significativamente, acima do Brasil (-0,2%), com a Bahia registrando 3,1%; o Ceará, 3,1%; e Pernambuco, 3,8%.

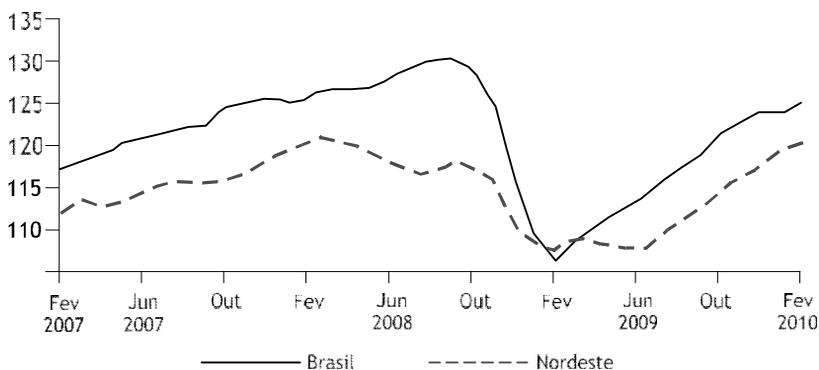
Alguns fatores possibilitaram ao Nordeste brasileiro receber menor impacto da intensificação da crise, bem como alcançar uma recuperação mais rápida, podendo ser destacadas:

- a) Menor participação relativa nas relações econômicas externas;
- b) As incertezas e as perturbações nas indústrias impactaram mais o setor de bens de capital, os quais se concentram no eixo Sudeste;
- c) A elevação da confiança do consumidor, que continuou comprando e se endividando na esteira da propaganda oficial anticrise.

Além desses aspectos, outras ferramentas foram importantes: estímulos fiscais; ampliação nas linhas de créditos de bancos públicos, principalmente os de desenvolvimento (Banco do Nordeste Brasileiro [BNB] e Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social [BNDES]; mão de obra abundante e barata; proximidade das fontes de matéria-prima (cana-de-açúcar, algodão, frutas, cacau e tabaco — agroindústria); e o incremento das políticas assistencialistas.

Embora já exista relativa diversificação da estrutura industrial, o Nordeste ainda apresenta um parque fabril predominantemente voltado para a produção de bens de consumo semi e não duráveis (alimentos, bebidas, calçados) e intermediários (petróleo, metalurgia e produtos químicos). Assim, pode-se constatar que — como a indústria nordestina é mais voltada para o mercado interno, portanto, com menor grau de exposição aos determinantes externos da crise — sua produção industrial apresentou redução relativa bem menor que a registrada para o país (Gráfico 4). Saliente-se que o setor industrial da região já vinha perdendo ritmo, desde março de 2008 (portanto, antes do espasmo da crise). Não obstante, apresentou uma redução mais suave que o Brasil. A recuperação do Nordeste torna-se contínua, a partir de junho de 2009, aproximando-se, em fevereiro de 2010, dos níveis de produção industrial de dois anos atrás.

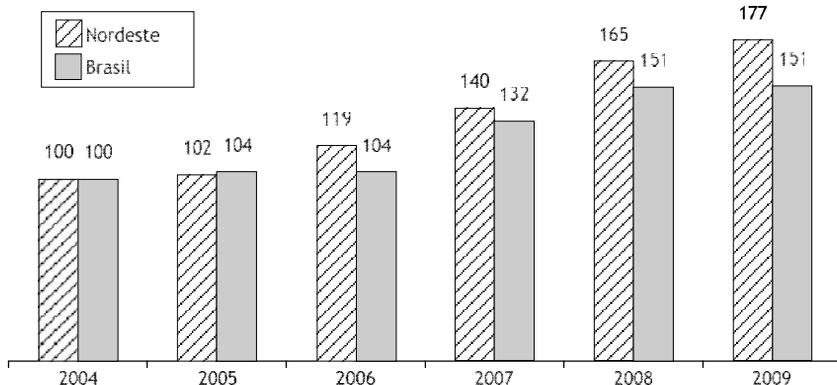
Gráfico 4. Produção industrial, Brasil e Nordeste (fev./2007-fev./2010)



Fonte: Relatório regional do BACEN – Julho/2010.

Considerando as dificuldades de obter dados relativos aos investimentos na construção civil, parece pertinente tomar o consumo de cimento como variável *proxy* deste importante segmento industrial que teve no programa habitacional Minha Casa Minha Vida um dos fatores determinantes de sua expansão. Percebe-se que nesta estatística aparece nitidamente a prioridade crescente conferida ao segmento no Brasil e, sobretudo, no Nordeste. O consumo de cimento na região foi fortemente crescente em todo o período considerado (Gráfico 5).

Gráfico 5. Consumo de cimento no Nordeste e no Brasil, 2004-2009



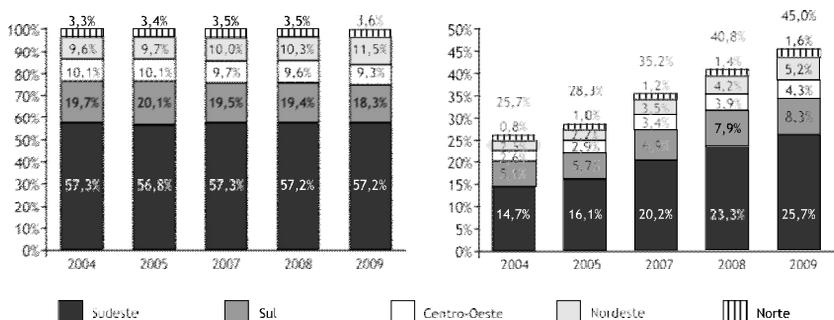
Fonte: Sindicato Nacional da Indústria do Cimento, apud Bacen (2010b).

O mercado financeiro e o Nordeste

Outro determinante importante diz respeito à intermediação financeira no Nordeste, onde cerca de dois terços está a cargo dos bancos públicos que dispõem de fontes de recursos mais estáveis, ao passo que em âmbito nacional essa posição é invertida, ficando a intermediação financeira, em grande medida, sob responsabilidade de bancos privados, os quais, durante a crise, diminuíram suas linhas de crédito. O Gráfico 6 apresenta as comparações feitas em relação ao mês de abril 2008 e o mesmo mês em 2009. Nesse período houve crescimento de 7,4% da oferta de crédito no Brasil; ao passo que no Nordeste a oferta cresceu 23%, perfazendo um total de R\$ 68,5 bilhões. É possível notar, ainda, a estável concentração do crédito na região Sudeste (girando em torno dos 57%) e ligeira elevação do Nordeste, que cresceu 1,2 pontos percentuais, sendo, juntamente com o Norte (0,1%), a região que expandiu esta variável no período agudo da crise (2008-2009), provavelmente uma consequência da expressiva presença regional dos bancos oficiais.

A relação crédito/PIB (ainda de acordo com o Gráfico 6) registra, inicialmente, a grande concentração da economia brasileira no Sul/Sudeste. Por outro lado, na passagem do período agudo da crise, o Nordeste aumenta sua participação relativa no crédito/PIB, passando de 4,2 para 5,2%.

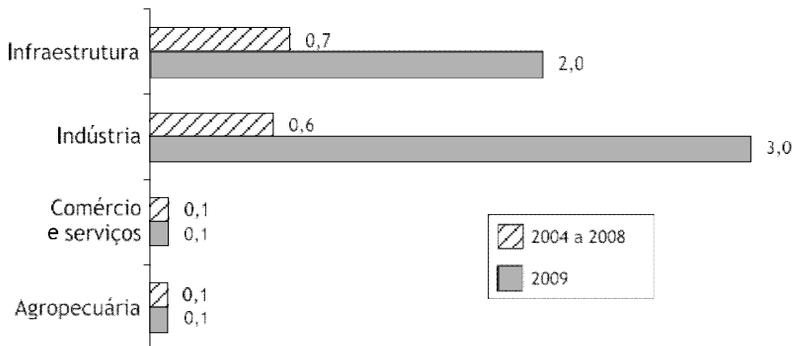
Gráfico 6. Evolução regional do mercado de crédito no Brasil em 2004-2009



Fonte: BCB. Elaboração: APE/BNDES/Inhudes et al. (2010).

Observando o Gráfico 7, percebe-se que, no conjunto da economia nordestina, a soma das aplicações do BNDES, tomadas como percentuais do PIB regional, saltou de uma média anual de 1,5% do PIB, no período 2004-2008, para 5,2% em 2009. Os dados evidenciam, ainda, a prioridade conferida pelo banco à infraestrutura e, principalmente, à indústria, que recebeu aplicações equivalentes a 3,0% do PIB regional em 2009.

Gráfico 7. Nordeste: desembolsos do BNDES/PIB, 2004-2009



Fonte: Base de dados do BNDES — Informativo Nordeste, apud Bacen (2010b).

A Tabela 1 mostra as taxas de crescimento anuais das operações de crédito por região, distribuídas entre os tipos de tomador (PF [Pessoa Física] e PJ [Pessoa Jurídica]). Como se pode observar, o Nordeste apresentou o melhor desempenho ao longo do período 2007-2009, ao manter uma

taxa de crescimento das operações de crédito acima dos 30%. Além disso, os resultados de ambos os seguimentos (PF e PJ) da região ficaram acima da média nacional, entre 2005-2009, indicando que a região obteve prioridade no financiamento de suas atividades econômicas.

Esse desempenho, segundo Inhudes et al. (2010), para as Pessoas Físicas (PF), se explica pela expansão das operações de financiamento de crédito pessoal (basicamente, operações consignadas), crédito para a compra de veículos e arrendamento financeiro (também direcionado para a aquisição de veículos). Já para Pessoas Jurídicas, segundo os autores, diversos setores foram beneficiados, dentre os quais se destacaram o refino de petróleo; a indústria química; a construção, o comércio varejista; os serviços públicos; e a energia elétrica.

Tabela 1. Taxas de crescimento das operações de crédito (2005-2009) por região e por tomador (PF[Pessoa Física]/PJ [Pessoa Jurídica]) em % a.a.

	2005	2006	2007	2008	2009	Média 2005-2009
Norte	23,0	27,4	30,4	34,7	19,0	21,6
PF	42,3	41,8	44,2	32,8	23,2	27,3
PJ	12,5	17,6	19,1	36,6	14,9	17,1
Nordeste	21,1	25,8	31,8	36,3	30,3	24,1
PF	33,9	37,2	41,6	32,7	25,6	26,5
PJ	13,8	18,1	24,2	39,5	34,2	22,4
Centro-Oeste	20,5	19,6	27,9	32,1	12,9	17,9
PF	31,1	22,5	28,3	23,3	13,4	17,4
PJ	9,0	15,7	27,5	41,6	12,3	18,6
Sudeste	19,1	22,9	31,1	32,8	16,0	19,9
PF	31,1	31,6	37,2	28,8	20,1	22,8
PJ	14,5	19,0	28,2	34,8	13,9	18,6
Sul	22,3	20,5	28,7	32,2	9,9	17,6
PF	29,9	24,3	28,5	28,3	17,1	19,1
PJ	17,2	17,8	28,8	35,2	4,5	16,5
Brasil	20,2	22,5	30,4	33,0	16,1	19,8
PF	31,5	29,5	34,7	28,8	19,4	21,8
PJ	14,4	18,4	27,6	35,8	14,0	18,5

Fonte: Bacen. Elaboração APE/BNDES/Inhudes et al. (2010).

Como apontado anteriormente, os bancos oficiais de desenvolvimento (BNB e BNDES) protagonizaram importante papel no enfrentamento do período agudo da crise internacional no Brasil e, em particular, no Nordeste, conforme se pode observar no Gráfico 8. A taxa média de crescimento dos investimentos dos dois bancos no Nordeste já vinha aumentando a 19,5% no período 2004-2008; isto é, aumentou mais de seis vezes, chegando a 132%, em 2009. Somente para a construção da Refinaria

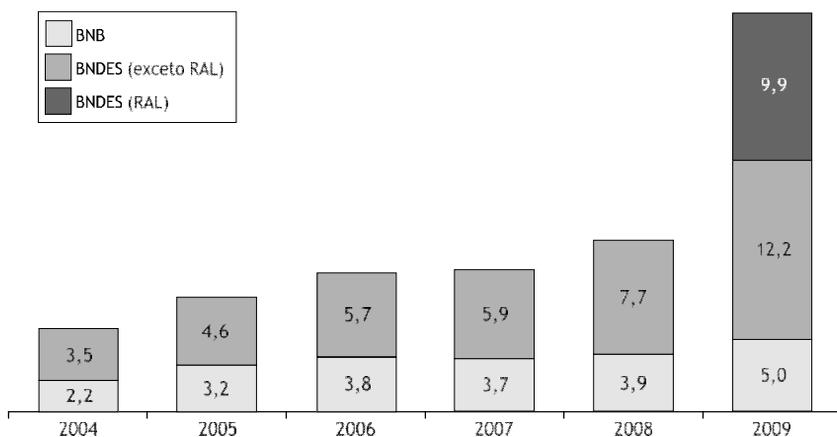
Albuquerque Lima (RAL), em Pernambuco, foi liberada a expressiva quantia de R\$ 9,9 bilhões em financiamentos (Bacen, 2010a).

Entretanto, em relação ao Brasil, o Nordeste vem acumulando uma defasagem do nível de investimento há muito tempo, conforme registra Guimarães Neto (2004, p. 160):

Em resumo, tirando a fase áurea do esforço de investimento da região na segunda metade dos anos 70, o Nordeste não conseguiu manter uma trajetória de aumento contínuo da sua formação de capital fixo que fosse equivalente àquela obtida pela economia nacional em seu conjunto.

A descontinuidade referida pelo autor tem dificultado o avanço da economia nordestina para operar em bases técnicas mais modernas.

Gráfico 8. Nordeste: desembolsos BNDES/BNB, 2004-2009 (R\$ bilhões de 2009)



Fonte: BNDES e BNB, apud Bacen (2010a).

O programa Bolsa-Família e os benefícios previdenciários: atenuação da crise no Nordeste

No que se refere às transferências financeiras recebidas, a região conta ainda com duas fontes importantes: o Fundo de Desenvolvimento do Nordeste (FNE), os fluxos de renda provenientes de programas sociais federais, como Bolsa-Família e os benefícios previdenciários.

O FNE é constitucionalmente vinculado à receita fiscal federal, e, por essa razão, pode crescer ou diminuir de acordo com as oscilações da economia brasileira e as políticas anticíclicas. Por exemplo, ele diminuiu relativamente devido à crise e às isenções fiscais para atenuar os impactos da crise internacional, tendo, portanto, reduzida capacidade para alavancar a expansão da renda regional no bojo da crise.

Para Amaral Filho (2009), a renda regional nordestina é representada por salários + lucros + juros + aluguéis + transferências. O autor considera que o PIB do Nordeste é menor que a renda dessa região e vê lógica em afirmar que regiões como o Sudeste tenham PIB maior que a renda, por ser uma região transferidora de renda. No contraponto, Alves (2008, apud Valente, 2010) entende que o Nordeste é transferidor de renda para outras áreas do país, ao ser penalizado pelo funcionamento do sistema financeiro nacional. Esse estudo aponta que os bancos atuantes no Nordeste têm transferido parte da poupança nordestina para outras regiões no processo de intermediação financeira. Para o autor, o Nordeste é a região que mais transfere poupança para os grandes centros econômicos, pois, no período dezembro de 2001-novembro 2007, a relação depósito/operação de crédito alcançou, na média, 1,53, o que significa que, para cada R\$ 1,53 de depósito captado pela região, apenas R\$ 1,00 foi aplicado na economia nordestina, na forma de operações de crédito. Portanto, R\$ 0,53 foram enviados para outras regiões.

Ainda segundo Valente (2010), as perdas comerciais e financeiras do Nordeste têm sido compensadas pelos gastos orçamentários do governo federal, através das despesas de consumo, de capital, de transferências, de subsídios, de inversões financeiras, além das despesas operacionais e não operacionais. Embora a região tenha se beneficiado desses gastos públicos, uma análise mais aprofundada evidencia o recebimento de parcela inferior dessas transferências quando se compara com as da região Sudeste. O autor assinala que, mesmo contando com cerca de 30% da população do país, o Nordeste tem recebido menos de 10% do total dos gastos orçamentários do governo federal.

Convém ainda lembrar que o Brasil, na fase aguda da crise, aumentou a dotação orçamentária para a assistência social. O percentual de recursos para essa área, em relação ao orçamento total, aumentou de 2,29% para 2,35%, e, em relação ao orçamento da Seguridade Social da União, de 8,11% para 8,54% em 2008. No ano seguinte, houve novos acréscimos: para 2,35% e 8,71%, respectivamente (MDS, 2010).

Por sua vez, o Programa Bolsa-Família constitui importante programa assistencial de transferência de renda da união — por intermédio dos municípios — para famílias que vivem em situação de pobreza, com renda mensal *per capita* entre R\$ 70,00 e R\$ 140,00. Atende também famílias em situação de extrema pobreza, com renda *per capita* inferior a R\$ 70,00. Esse Programa constitui importante componente de sustentação da demanda efetiva, sobretudo nos municípios mais pobres do país.

Por meio do Programa Bolsa-Família, no ano de 2008, a União transferiu cerca de R\$ 10,9 bilhões para todas as regiões brasileiras, volume que subiu para R\$ 12,7 bilhões em 2010, atendendo aproximadamente 13 milhões de famílias, como foi afirmado no início deste estudo. A parcela do Nordeste nessa quantia representa 52%, ou seja, cerca de R\$ 5,6 bilhões, beneficiando 5,7 milhões de famílias (50% do total dos beneficiários no Brasil).

Tabela 2. Bolsa-família (2008): número de famílias e valor acumulado distribuído para cada região

Região	Número de famílias (dezembro de 2008)	Valor acumulado (R\$)
Norte	1.135.048	1.199.078.232,00
Nordeste	5.684.179	5.747.525.304,00
Centro-Oeste	606.932	524.147.874,00
Sudeste	2.944.814	2.614.275.684,00
Sul	982.472	858.556.477,00
Total	11.353.445	10.943.583.571,00

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS / Amaral Filho, 2009.

A Tabela 3 apresenta o total dos gastos com os benefícios previdenciários, no ano de 2008, para as regiões do país. Dos R\$ 24,8 bilhões pagos, 21,41% foram destinados para o Nordeste; um montante, portanto, de R\$ 5,3 bilhões.

Tabela 3. Previdência — benefícios emitidos para as grandes regiões em 2008

Grandes regiões	Valor (R\$)			
	Total	% do total	Clientela	
			Urbana	Rural
Brasil	24.837.657.169	100,00	19.580.434.529	5.257.222.640
Norte	919.418.708	3,70	510.949.658	408.469.050
Nordeste	5.318.554.222	21,41	2.845.119.455	2.473.434.767
Sudeste	12.976.350.505	52,24	11.872.777.369	1.103.573.136
Sul	4.464.665.576	17,98	3.479.537.302	985.128.274
Centro-Oeste	1.158.668.158	4,66	872.050.745	286.617.414

Fonte: Ministério da Previdência. Boletim Estatístico/Amaral Filho, 2009.

Para o ano de 2008, o somatório dos valores desses dois programas (Bolsa-Família e Previdência) gera um total de mais de R\$ 11 bilhões, transferidos pelo governo federal para o Nordeste, independentemente do período agudo da crise. Um volume de recursos impactante a ser somado aos fundos institucionais, como o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE), o Fundo de Participação dos Estados (FPE), o Fundo de Participação de Municípios (FPM), entre outros.

Logo, pode-se deduzir que as transferências federais constituíram importante parcela autônoma da renda nordestina, à margem dos efeitos adversos produzidos pela crise internacional que provocou sérios desequilíbrios na economia mundial entre 2008 e 2009.

Convém relembrar, ainda, o importante papel da política de valorização do salário mínimo, constituindo parcela significativa da renda nordestina, porém dependente do nível de atividade econômica.

No entanto, Amaral Filho (2009) faz dois alertas importantes quanto à continuidade do fluxo de renda externa no futuro:

- (i) o crescimento baseado em consumo das famílias de baixa renda; e,
- (ii) os limites do efeito-renda sobre o consumo.

O autor assinala ainda que as transferências acima referidas têm pouco impacto na estrutura produtiva da região, até pelo fato da vulnerabilidade aos drenos de renda para outras regiões via importação de bens de consumo.

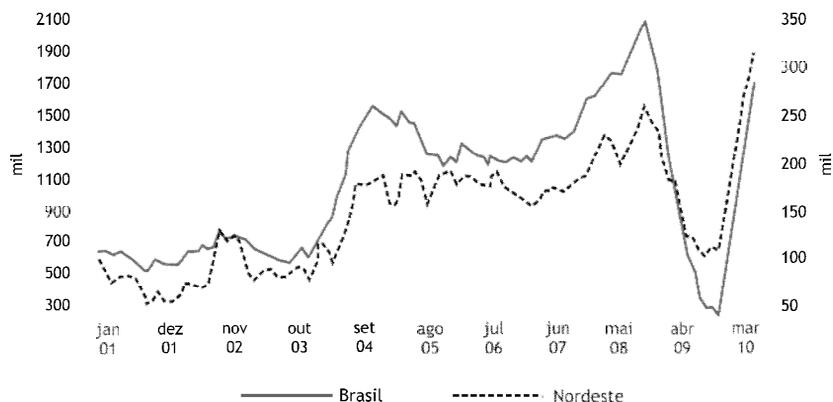
Mercado de trabalho

No período 2002-2010, a partir da coleta de dados da ocupação em geral de seis das principais regiões metropolitanas do país (Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro, Salvador e São Paulo), a Pesquisa Mensal do Emprego (PME/IBGE) registrou declínio sucessivo do número de pessoas desocupadas na população em idade ativa: de 10,9% (2003) para 6,8% (2008). O desemprego manteve-se nesse patamar em 2009, sofrendo nova redução de 1,5 pontos percentuais em 2010, ano com a maior queda do desemprego de toda a série.

Nas duas regiões metropolitanas do Nordeste que integraram a área pesquisada pela PME, também houve redução de desemprego, permanecendo, porém, com patamar superior ao registrado em outras regiões do Brasil. Na média do período 2002-2010, Recife apresenta um nível de desemprego de 11,2%; e Salvador, 12,6% (BNB, 2012).

Por outro lado, a assinatura da carteira de trabalho qualifica o trabalho formal nas pesquisas do Ministério do Trabalho no Brasil. O Gráfico 9 apresenta as curvas relativas à criação de empregos formais durante a primeira década do século XXI, comparando o Nordeste com o Brasil. As curvas aí observadas — abstraindo-se a diferença nas escalas de mensuração do gráfico — mostram trajetórias assemelhadas, sugerindo que os efeitos positivos da expansão de demanda efetiva, induzida pela sustentação ou mesmo pela expansão das políticas anticíclicas, não expressam diferenças relativas muito significativas nos movimentos de criação de emprego formal entre o país e a região ao longo da década. Entretanto, a maior inflexão negativa da curva para o Brasil, em 2008, sugere uma retração mais acentuada e, na reversão da tendência em 2009, indica uma recuperação mais lenta daquele mercado em escala nacional.

Gráfico 9. Criação de emprego formal — comparativo do Nordeste com o Brasil (jan./2001-mar./2010)



Fonte: MTE / Hamilton (Bacen). Apresentação do Boletim Regional, maio de 2010.

A dinâmica do mercado de trabalho formal, no subperíodo 2008-2009 — a fase mais aguda da crise —, pode ser observada também na Tabela 4. Percebe-se aí que em todas as escalas geográficas da tabela houve crescimento na criação de emprego formal. Todavia, o Nordeste (6,81%) apresenta maior variação relativa que o Brasil (4,48%) e todas as demais regiões do país, indicando menor impacto da crise naquela região. Vale realçar que os estados mais industrializados do Nordeste — Bahia, Ceará e Pernambuco — apresentaram variação do emprego formal (7,47%; 4,40%

e 6,07%, respectivamente) superiores às observadas nesta região, sugerindo que a indústria recebeu menor impacto da crise que os demais setores da economia regional.

Tabela 4. Número de empregos em 31-12-2008/2009, variação absoluta e relativa Brasil/regiões e os estados nordestinos

Unidade da federação	Empregos		Variação	
	2008	2009	Absoluta	Relativa (%)
Norte	2.080.009	2.191.265	111.256	5,35
Nordeste	6.948.709	7.422.186	473.477	6,81
Maranhão	540.010	562.275	22.265	4,12
Piauí	335.632	351.701	16.069	4,79
Ceará	1.129.999	1.236.261	106.262	9,40
Rio Grande do Norte	515.227	538.757	23.530	4,57
Paraíba	513.339	543.375	30.36	5,85
Pernambuco	1.308.771	1.399.997	91.226	6,97
Alagoas	425.033	446.136	21.103	4,97
Sergipe	319.246	344.052	24.806	7,77
Bahia	1.861.452	1.999.632	138.180	7,42
Sudeste	20.386.019	21.098.135	712.116	3,49
Sul	6.802.842	7.078.443	275.601	4,05
Centro-Oeste	3.223.987	3.417.517	193.530	6,00
Total Brasil	39.441.566	41.207.546	1.765.980	4,48

Fonte: Rais/MTE / Elaboração: CGET/DES/SPPE/MTE (adaptado).

Quanto aos rendimentos médios dos trabalhadores, em 2008-2009 (Tabela 5), o país apresentou um aumento real de 2,51%, passando de R\$ 1.556,15 mensais para R\$ 1.595,22. O Nordeste apresenta a predominância das menores remunerações, cuja média é da ordem de R\$ 1.236,26 em 2009, e R\$ 1.179,82 em 2008.

A expansão da remuneração média nordestina apresenta a maior variação relativa entre as regiões (4,78%), superando em 90% o desempenho do país nesse aspecto, indicando que a concentração da política assistencialista, no Nordeste, desdobrou-se em efeitos positivos no mercado de trabalho regional ao aumentar o poder de barganha dos assalariados, sinalizando o potencial elevado de políticas ativas de distribuição de renda para alavancar o crescimento das atividades econômicas. Os dados sugerem ainda que esse aumento real da remuneração no Nordeste esteja associado ao maior peso relativo do salário mínimo — que aumentou 11,2% em termos nominais ante os 4,31% de inflação — na estrutura salarial regional.

Entre os estados da região, Sergipe lidera com R\$ 1.419,06 (em 2009) e a Paraíba ocupa a última posição com R\$ 1.030,31, mesmo tendo sido a que mais cresceu (9,01%) entre 2008 e 2009.

Tabela 5. Remuneração média do trabalho formal em dezembro, em reais, a preços no Brasil em dez./2008-2009

Região natural	Unidade da federação	2008	2009	Variação relativa (%)
Norte		1.422,74	1.457,54	2,45
Nordeste		1.179,82	1.236,26	4,78
	Maranhão	1.142,96	1.224,01	7,09
	Piauí	1.149,32	1.219,60	6,11
	Ceará	1.099,79	1.133,31	3,05
	Rio Grande do Norte	1.206,09	1.266,45	5,17
	Paraíba	1.036,92	1.130,31	9,01
	Pernambuco	1.188,86	1.244,04	4,64
	Alagoas	1.101,62	1.175,41	6,70
	Sergipe	1.350,56	1.419,06	5,07
	Bahia	1.259,30	1.302,94	3,47
Sudeste		1.675,98	1.713,27	2,22
Sul		1.434,91	1.464,57	2,07
Centro-Oeste		1.950,70	2.007,54	2,91
Total		1.556,15	1.595,22	2,51

Fonte: Rais/MTE / Elaboração: CGET/DES/SPPE/MTE (adaptado).

Vale destacar que a diferenciação de salários pode ser explicada, entre outros fatores, pelas características da força de trabalho empregada (escolaridade, gênero, idade, etc.) e pelo setor em que ela está inserida, visto que o Nordeste não constitui suas bases produtivas em ramos sofisticados de maior remuneração (Rais, 2009). Ademais, boa parte dos trabalhadores está empregada nos setores de comércio, serviços e construção civil, ocupações que, tradicionalmente, predominam reduzidos salários, principalmente nos segmentos de baixa qualificação, que constituem ampla maioria nesses setores. Mesmo assim, é importante observar que a diferença entre as demissões e admissões na região, durante a fase mais aguda da crise foi positiva, não interrompendo o anterior crescimento do número de trabalhadores formais contratados.

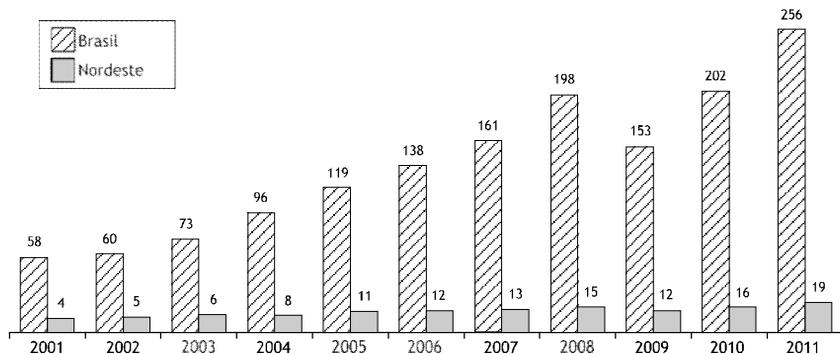
O comércio exterior do Nordeste

O comércio exterior regional depende de fatores como a dinâmica da economia internacional, evolução da estrutura produtiva da região, políticas econômicas nacionais e muitas outras determinações que fogem ao escopo deste trabalho. Neste tópico, pretende-se apenas descrever o comportamento das exportações e das importações do Nordeste, com ênfase na passagem da fase aguda crise do capital (2007-2010), sempre em contraponto ao comércio exterior do Brasil.

Entre 2001-2008, as exportações brasileiras cresceram 241,4%, o que significa uma taxa média anual de 31,8% ao ano, ao passo que as expor-

tações nordestinas cresceram 275%, alcançando, portanto, uma média anual de 34,5% ao ano. Em 2008-2009, as exportações brasileiras recuaram — 22,7% e as nordestinas reduziram-se em – 20%. Entre 2009-2011, as exportações brasileiras cresceram 67,3%, o que significa uma taxa média anual de 33,6%, enquanto as do Nordeste cresceram 58,3%, a uma taxa anual de 29,1%. Embora esses números apresentem diferenças discretas, pode-se afirmar que até 2008, no Nordeste, as exportações cresceram mais que no Brasil e sentiram menor impacto da fase aguda da crise. Porém, no Brasil, a recuperação do setor exportador foi ligeiramente mais vigorosa. (Gráfico 10).

Gráfico 10. Brasil e Nordeste — evolução das exportações 2001-2011 (US\$ bilhões FOB, valores correntes)

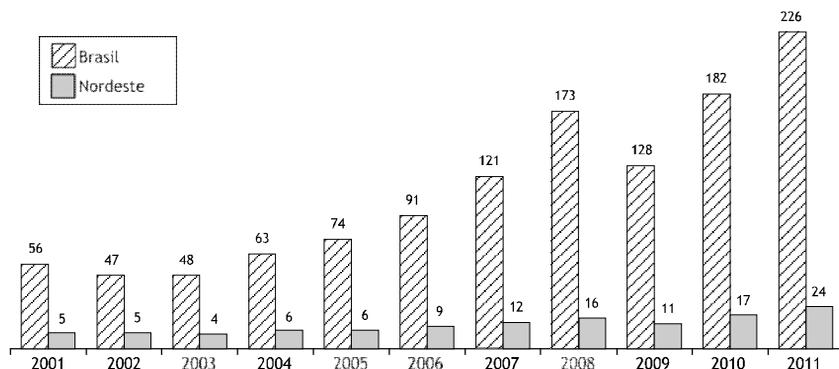


Fonte: MDIC / Elaboração: BNB/Etene/Ciest (BNB, 2010c).

Do lado das importações, entre 2001-2008 as importações brasileiras cresceram 208,9%, a uma taxa média anual de 26,1%, enquanto as importações nordestinas cresceram 220%, expandindo-se a uma taxa média anual de 28,5%. Em 2008-2009, o Brasil reduziu suas importações em -24%; o Nordeste-31,25%. Posteriormente, entre 2009-2011, as importações cresceram 88,3%, no Brasil; no Nordeste, 118,2% (Gráfico 11).

Vale assinalar que as estatísticas do comércio exterior da região Nordeste, nos anos recentes, revelam uma participação muito reduzida na corrente de comércio do país. Enfim, em alguns anos da década de 1960, as exportações nordestinas chegaram a superar o patamar de 20% das exportações do Brasil e as importações ficaram acima de 6% (Galvão, 2007).

Gráfico 11. Brasil e Nordeste — evolução das importações 2001-2011 (US\$ bilhões FOB, valores correntes)



Fonte: MDIC/ Elaboração: BNB/Etene/Ciest (BNB, 2010c).

Mais recentemente, entre 1991-2011, as exportações do Nordeste, sempre em comparação com o Brasil, variaram entre 7,0% em 1999, e 9,0% em 1991. Elas são decrescentes no subperíodo 2005-2011, momento em que chegaram a apenas 7,4% das exportações brasileiras. As importações nordestinas, no período 1991-2011, variaram entre 6,6% em 1998, e 10,7% em 2011 (BNB, 2012a).

Considerando que o PIB do Nordeste, nas últimas décadas, tem flutuado em torno de 13% do PIB do Brasil, analisados em conjunto, os dados da corrente de comércio da economia nordestina revelam consideráveis níveis de introversão. Certamente, essa condição explica, em grande medida, sua reduzida exposição aos efeitos negativos durante o período agudo da crise internacional.

3. A retomada do crescimento e a atividade econômica nordestina

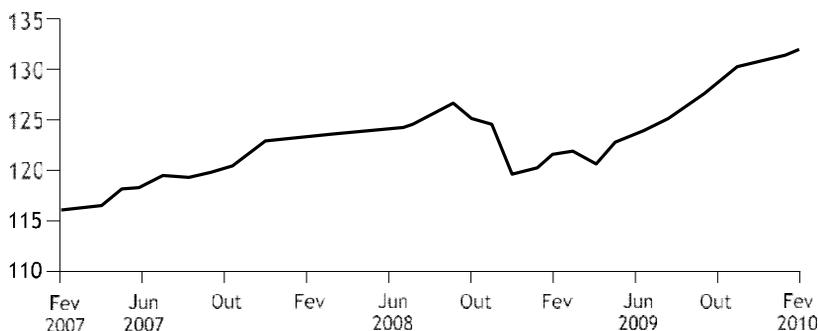
Em meados de 2009, a economia nordestina voltaria a crescer em razão dos vários aspectos até aqui apontados. Em destaque, o baixo grau de exposição da economia da região às vicissitudes pelas quais passava a economia internacional, aliado às várias políticas anticrise do governo federal.

Pela observação do Gráfico 12, fica evidente a redução e o posterior crescimento do nível de atividade econômica do Nordeste ante a crise. A trajetória de crescimento da região apresenta-se consistentemente crescente

até setembro de 2008, revertendo-se na eclosão do período de maior intensidade da crise, retomando a inclinação positiva, com breve redução em fevereiro-outubro/2009 até o final do ano de 2009, quando acelera o ritmo de crescimento.

Gráfico 12. Índice de atividade econômica regional — Nordeste (fev./2007-fev./2010)

Dados dessazonalizados
2002=100

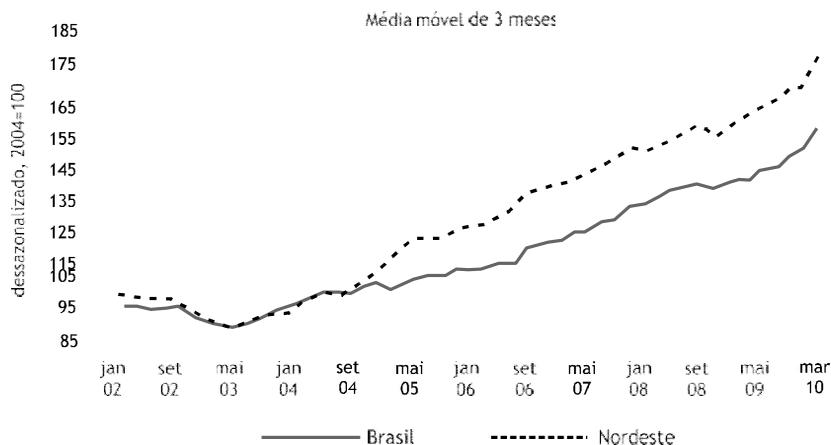


Fonte: Relatório Regional do Banco Central do Brasil (Bacen), julho de 2010.

Do lado da demanda, com o crescimento do consumo das famílias, a economia permaneceu aquecida o suficiente para não se instaurar um quadro recessivo mais grave. O governo federal reduziu os impostos que incidiam em diversos produtos industrializados com demanda reprimida no Nordeste, tais como eletrodomésticos e automóveis — com o duplo objetivo de estimular a demanda e sustentar o nível de emprego. O destaque dado ao setor de varejo no Brasil se reflete no Nordeste, como evidenciam o Gráfico 13 e a Tabela 6.

Os dados do comércio varejista e ampliado no Nordeste revelam, inicialmente, uma retração bastante significativa na passagem do período agudo da crise internacional na economia brasileira. A expansão média observada em 2008 (7,9%) recua para 2,1% e 2,3% nos respectivos trimestres terminados em agosto e novembro de 2009 (Tabela 6). Entretanto, estimulado pelo crescimento do PIB nos principais estados da região, a expansão do comércio varejista no Nordeste brasileiro retoma sua trajetória crescente ainda no primeiro semestre de 2009 (Gráfico 10), chegando a novembro do mesmo ano com expansão anualizada de 5,6%.

Gráfico 13. Vendas no varejo — comparativo do Nordeste com o Brasil (jan./2002-mar./2010)



Fonte: IBGE / Hamilton (Bacen) — Boletim Regional, maio de 2010.

Nas vendas do comércio varejista, no período analisado, destacam-se os itens *outros artigos de uso pessoal e doméstico* (que cresceram 19,4% em 2008), chegando a novembro de 2009 com a expressiva expansão de 21,0%; também é significativo o desempenho dos itens *hiper, supermercados* que, em novembro, na expansão anualizada, apresentou 5,4 pontos percentuais acima do crescimento de 2008. São setores que comercializam tanto gêneros básicos como produtos com forte demanda reprimida pela assimétrica distribuição de renda da sociedade brasileira. Certamente, esses produtos tiveram o consumo fortemente estimulado pela ampliação dos programas assistenciais de distribuição de renda e pela política de persistente recomposição das elevadas perdas históricas do salário mínimo, reajustado no período por índices superiores à inflação, como visto anteriormente.

O comércio ampliado nordestino atravessou o período mais crítico expressando uma retração menos drástica, recuando de 8,8% em 2008, para 7,1% nos doze meses completados em novembro de 2009. Merecem destaque nesse segmento as vendas de *automóveis e motocicletas* que se expandiram 10,9% em 2008, e chegam, em novembro de 2009, a um crescimento de 10,4%. Nesse item, certamente, as vendas foram fortemente estimuladas pela renúncia fiscal posta em prática pelas generosas isenções de impostos indiretos, bem como pela ampliação dos financiamentos a custos bem mais reduzidos. Na contramão dessa tendência de rápida

recuperação das vendas, o item *materiais de construção* apresenta um recuo de -4,3%, ao contrário de sua forte expansão de 12,2% verificada em 2008.

Tabela 6. Comércio varejista no Nordeste, 2008-2009, geral e setores selecionados. Variação percentual no período

Setores	2008	2009		12 meses
		ago*	nov*	
Comércio varejista	7,9	2,1	2,3	5,6
Hiper, supermercados	3,4	3,0	3,0	8,6
Móveis e eletrodomésticos	14,7	4,4	4,2	3,3
Livros, jornais, revistas, papelaria	13,5	7,9	7,1	10,5
Equipamento para escritório, informática e comunicação	19,5	4,0	7,3	-0,3
Outros artigos de uso pessoal e doméstico	19,4	1,3	1,0	21,0
Comércio ampliado	8,8	3,8	2,8	7,1
Automóveis e motocicletas	10,9	6,6	5,6	10,4
Material de construção	12,2	2,2	4,2	-4,3

Fonte: IBGE/Bacen (2010a).

* Variação relativa aos trimestres encerrados nos períodos t e t-3.

Dados dessazonalizados.

A recuperação das vendas ao consumidor manifesta-se de forma consistente com a utilização de farta propaganda oficial na mídia, ampliação significativa do crédito consignado para aposentados, pensionistas e funcionários públicos e assemelhados. Manifesta-se também consistente com a política de desoneração do consumo incluída no pacote de instrumentos de política econômica de inspiração keynesiana, utilizado para enfrentar o impacto da crise no Brasil.

O crescimento experimentado pela economia nordestina, em 2009, evidenciou os impactos favoráveis da estrutura da indústria regional (concentrada na produção de bens de menor valor agregado), as políticas anticíclicas implantadas pelo governo federal, a participação expressiva da região como receptora das transferências governamentais, no âmbito de programas sociais, que se somaram às melhorias assinaladas no mercado de trabalho, conferindo expressivo dinamismo verificado nas atividades comerciais da região.

4. Considerações finais

No Nordeste do Brasil, grande parte da base produtiva conserva baixos índices de produtividade, a poupança das famílias continua sendo drenada para fora da região e o número de pobres ainda permanece muito elevado.

Em meio a isso, permanece uma região flagrantemente carente de investimentos públicos e privados para fortalecer a base produtiva — infraestrutura, pesquisa e difusão tecnológica, educação e capacitação técnica. Não obstante, os avanços considerados em subespaços e setores específicos da região, como é o caso emblemático de Pernambuco, os resultados ainda não se concretizam em generalizada modernização da base técnica da estrutura produtiva regional e ampliação da participação regional no produto nacional. Uma vez que os investimentos implicam também desenvolvimento, juntamente com a ampliação do mercado interno nacional, poderão reduzir as grandes disparidades internas do país, tornando-o mais forte economicamente contra “turbulências” externas.

Com o recrudescer da crise na primeira década do século XXI, a integração produtiva do Nordeste o faz solidário com o Brasil na recessão, como o importante estudo de Guimarães Neto (1989) já havia apontado.

Todavia, devido, em grande medida, ao menor nível de relações econômicas com o exterior, a maior concentração regional de algumas políticas anticrise, no Nordeste, a recessão da economia internacional manifesta-se mais suave e com menor impacto no Brasil. Dessa forma, em 2009, o PIB do país registra queda de $-0,2\%$, enquanto a economia nordestina cresceu $2,6\%$.

O desempenho da região manifestou-se consistente com as políticas anticíclicas adotadas pelo governo brasileiro no rastro da crise. Como apontado anteriormente, seus principais instrumentos foram: desonerações tributárias sobre bens de consumo duráveis (automóveis), linha branca (eletrodomésticos) e construção civil; ampliação da capacidade de concessão de crédito dos bancos públicos (redução da retenção obrigatória dos bancos — compulsório); incentivo ao investimento (redução do custo de capital) e expansão dos investimentos estruturais por meio do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).

Essas medidas foram estendidas para todo o território brasileiro; entretanto, algumas foram mais concentradas no Nordeste. É emblemática a ampliação do crédito na economia brasileira entre setembro de 2008 e novembro de 2009, com participação das autarquias financeiras do estado na ordem de 74% , com destaque para o BNDES que destinou mais de 15 bilhões de reais para a região, representando 18% do desembolso daquele banco para o país como um todo.

A recuperação da economia nordestina antecipa-se, também em grande medida, devido aos componentes autônomos da renda regional, embutidos nas políticas sociais. Somente em 2008, a Previdência Social destinou para a região mais de 5,4 bilhões de reais (21% do total para o país).

Como componente autônomo da renda regional, também deve ser lembrado o Programa Bolsa-Família — de caráter assistencialista — que apenas em 2008 destinou 5,7 bilhões de reais para 43,6 milhões de famílias nordestinas, representando 52,52% do total pago no país naquele ano.

Na recuperação do Nordeste, também é importante, destacar a relevância do crescimento do salário mínimo legal que baliza a remuneração de expressivo contingente da força de trabalho regional, notadamente em segmentos econômicos como o comércio, serviços gerais, construção civil e o setor público, onde há relativa estabilidade no emprego.

Portanto, as ampliações do gasto público e do crédito mediante estímulos da política econômica, coadjuvados por medidas tributárias, também de recorte anticíclico, auxiliaram na recuperação *parcial e temporária* da economia nordestina durante a agudização da crise do capital, na primeira década do século XXI. Parcial porque o conjunto de políticas econômicas anticrise ainda não avançou significativamente na consolidação de bases produtivas modernizadas; e temporária porque não alcançou as contradições do desenvolvimento capitalista no primado do capital financeiro.

Referências

- ALMEIDA, José Elesbão de & ARAÚJO, José Bezerra de. Um modelo exaurido: a experiência da Sudene. In: GAZEL, D. & RICARDO, A. (orgs.). *Gestão pública e desenvolvimento econômico no Brasil*. Curitiba: Ed. UFMT, 2005. Disponível em <http://www.ie.ufu.br/ix_enep_mesas/Mesa%2031%20-%20Hist%C3%B3ria%20econ%C3%B4mica%20e%20social%20Brasileira%20II/UM%20MODELO%20EXAURIDO.pdf>; acesso em 18-3-2010.
- BANCO CENTRAL DO BRASIL. Efeitos da crise mundial sobre a economia brasileira: uma perspectiva regional. *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*, Brasília, vol. 3, n.º 1, pp. 1-114, jan. 2009. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2009/01/br200901b3p.pdf>>; acesso em 10-10-2010.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*, Brasília, vol. 4, n.º 1, pp. 1-110, jan. 2010a. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2010/07/br201007P.pdf>>; acesso em 11-11-2010.

–. *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*, Brasília, vol. 4, n.º 2, pp. 15, abr. 2010b. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2010/07/br201007P.pdf>>; acesso em 20-9-2010.

—. Investimento e diversificação industrial na região Nordeste. *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*, Brasília, vol. 4, n.º 2, pp. 1-129, abr. 2010b. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2010/04/br201004b1p.pdf>>; acesso em 10-11-2010.

—. *Boletim Regional do Banco Central do Brasil*, Brasília, vol. 4, n.º 3, pp. 1-110, jul. 2010b. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pec/boletimregional/port/2010/07/br201007P.pdf>>; acesso em 11-11-2010.

BANCO DO NORDESTE DO BRASIL. *Quadro macroeconômico: Brasil e Nordeste – 2000 a 2010*. Fortaleza: Etene, 2012.

—. Comércio exterior: região Nordeste e estados. Escritório Técnico de Estudos Econômicos do Nordeste – Etene. Central de Informações Econômicas, Sociais e Tecnológicas – Ciest, ano III, n.º 1, 2012a.

—. Conjuntura econômica. Fortaleza, n.º 24, jan.-mar. 2010.

BRASIL. BNDES – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Visão do desenvolvimento 2009. In: TORRES Filho, Ernani Teixeira; PUGA, Fernando Pimentel & MEIRELLES, Beatriz Barbosa (orgs.) Rio de Janeiro, jan. 2010a. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visão/visao_2009.pdf> Acesso em 15-9-2010.

—. Relatório gerencial de recursos da Lei 11.948/09. Quarto trimestre de 2009. Rio de Janeiro, jan. 2010b. Disponível em: <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/empresa/download/Relatorio_Recursos_Financeiros_4trimestre2009.pdf>; acesso em 21-10-2010.

—. Visão do desenvolvimento - Atuação dos bancos públicos faz Nordeste liderar aumento do crédito no Brasil. Área de Pesquisas Econômicas (APE), n.º 86, set. 2010. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/Visao_86.pdf>; acesso em 14-11-2010.

—. Convênio MTE – Ministério do Trabalho e Emprego/DIEESE – Depar-

- tamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos. Os Fundos de Desenvolvimento Regional. Convênio MTE/SPPE/Cidefat n.º 075/2005 e Primeiro Termo Aditivo. 2007. Disponível em <http://www.mte.gov.br/observatorio/sumario_2009_TEXTOV13.pdf>; acesso em 11-9-2010.
- . MI – Ministério da Integração Nacional. Plano estratégico de desenvolvimento sustentável do Nordeste (PNDE): desafios e possibilidades para o Nordeste do século XXI. Versão para discussão. Documentos de Base 04. Disponível em <<http://www.integracao.gov.br/desenvolvimento/regional/publicacoes/pdne.asp>>; acesso em 14-8-2010.
- . MI. *Boletim Regional. Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR*, vols. 01-11. Disponível em <<http://www.mi.gov.br/desenvolvementoregional/publicacoes/boletim.asp>>; acesso em 11-11-2010.
- CANNABRAVA Filho, Paulo. América Latina pós-Consenso de Washington: Compendo uma nova cultura. *Conjuntura* 2003. Nova Sociedade Comunicação Ltda., out. 2003. Disponível em <<http://www.novasociedade.com.br/conjuntura/arquivos/conjuntura03.pdf>>; acesso em 11-11-2010.
- DIEESE. Política de Valorização do Salário Mínimo: Salário mínimo de 2013 será de R\$ 678,00. *Nota Técnica*, n.º 118, dez. 2012.
- FGV/IBRE — Instituto Brasileiro de Economia. Os bons ventos para a economia brasileira podem estar voltando. *Conjuntura econômica*. Fundação Getúlio Vargas, vol. 69, n.º 7, pp. 6-9, jul. 2009.
- GALVÃO, Olímpio J. A. 45 anos de comércio exterior no Nordeste do Brasil: 1960-2004. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, vol. 38, n.º 1, pp. 7-31, jan.-mar. 2007.
- GUIMARÃES Neto, Leonardo. *Introdução à formação econômica do Nordeste*. Recife: Fundaj, Ed. Massangana, 1989.
- . *O Nordeste, o planejamento regional e as armadilhas da macroeconomia*. Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia. Salvador: SEI (Série Estudos e Pesquisas, 67), 2004.
- HAMILTON, Carlos A. Apresentação do Boletim Regional. Bacen, mai. 2010. Disponível em <<http://www.bcb.gov.br/pec/appron/apres/BR-Recife%20030810.pdf>>; acesso em 29-7-2010.
- INHUDES, Adriana. Força do mercado interno mitiga os efeitos da crise. Visão do Desenvolvimento. BNDES. n.º 71, out. 2009. Disponível

em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/visao/Visao_71.pdf>; acesso em 29-9-2010.

INHUDES, Adriana; BORÇA Júnior, Gilberto & QUARESMA, Pedro. BNDES – Visão do desenvolvimento, n.º 86, set. 2010. Disponível em <http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Institucional/Publicacoes/Consulta_Expressa/Tipo/Visao_do_Developimento/201009_86.html>; acesso em 14-9-2010.

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Pnad 2009. Primeiras Análises: Distribuição de renda entre 1995 e 2009. *Comunicados do Ipea*, n.º 63, out. 2010. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/101005_comunicadoipea63.pdf>; acesso em 11-11-2010.

VALENTE Júnior, Airton Saboya. *Nordeste em transformação: Panorama socioeconômico e entraves para o desenvolvimento*, jan. 2010. Disponível em <<http://dowbor.org/wp/?p=2492>>; acesso em 29-8-2010.

Resumo

O artigo analisa os desdobramentos do período agudo da crise do capital, na primeira década do século XXI, no Nordeste brasileiro (2007-2010). Também enumera os instrumentos de política econômica de inspiração keynesiana e a ampliação das políticas sociais assistencialistas encaminhadas pelo Estado brasileiro para mitigar os efeitos da crise. Por conseguinte, conclui que a conjunção de tais medidas auxiliou na sustentação da demanda efetiva, permitindo a recuperação *parcial e temporária* da economia nordestina. Parcial porque ainda não avançou em bases produtivas modernizadas; temporária porque não alcançou as contradições do desenvolvimento capitalista no primado do capital financeiro.

Palavras-chave: Crise. Desenvolvimento regional. Política anticíclica.

Resumen

El artículo analiza la evolución durante el período de crisis aguda de capital, en la primera década del siglo XXI, en el Nordeste de Brasil. Listas de las herramientas de extracción económica y la ampliación de políticas keynesianas de bienestar social enviada por el gobierno brasileño para mitigar los efectos de la crisis y concluye que la combinación de estas medidas ayudaron a sostener la demanda efectiva, lo que permite la recuperación parcial de la economía nacional y del Nordeste. En parte porque no ha avanzado en las bases de modernización de la producción; y temporal ya que no llegó a las contradicciones del desarrollo capitalista en el imperio del capital financiero.

Palabras-clave: Crisis. El desarrollo regional. La política anticíclica.

ECONOMIA POLÍTICA INSTITUCIONALISTA: A CONTRIBUIÇÃO DA HA-JOON CHANG PARA A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

FAGNER C. DANTAS¹

O promissor campo da Administração Política (AP), desenvolvido a partir das pesquisas promovidas pelo professor Reginaldo Souza Santos, na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, tem como marco inicial o artigo “A administração pública brasileira” (Santos & Ribeiro, 1993). A princípio a preocupação maior era entender as relações intergovernamentais entre Estado e sociedade. Dessa primeira reflexão até hoje a proposta do novo campo do conhecimento se ampliou, incluindo como elementos-chave noções como materialidade, temporalidade e desenvolvimento.

Se por um lado o novo campo de conhecimento vem preencher a lacuna resultante tanto da falta de articulação entre dois outros campos prévios (economia política e ciência política) quanto de um olhar mais específico sobre o funcionamento interno do Estado, por outro, o seu caráter vanguardista também cria a necessidade de se manter um diálogo franco não só com as vertentes teóricas consolidadas (conceito de “administração política” em Bobbio; intervencionismo keynesiano), mas, principalmente, com as outras teorias insurgentes (crítica de Guerreiro Ramos ao capitalismo; propostas regulacionistas para explicação das crises econômicas).

Uma dessas propostas de vanguarda que apresentam vários pontos de contato com o ideário da Administração Política é a Economia Política Institucionalista (EPI), proposta pelo economista anglo-coreano Ha-Joon Chang, no início dos anos 2000. Dentre os pontos de contato, citemos: a

¹ Mestre em administração pela Universidade Federal da Bahia, 2012. Presidente da Sociedade Brasileira de Urbanismo. E-mail <fagnerd@yahoo.com.br>.

EPI assume uma posição crítica em relação ao instrumental econômico neoclássico; a EPI visualiza o Estado não como um “antro de corruptos” (visões à direita do espectro político, como a Teoria da Escolha Pública e a Teoria do *Rent-Seeking*) ou como mero “gabinete da burguesia” (visões à esquerda do espectro político, ancorados na lógica popularizada pelo *Manifesto Comunista*), mas sim como uma entidade complexa e multiorientada; a EPI entende que negar a relação entre economia e política é um esforço inútil ou mal-intencionado; essa relação deve ser reconhecida e aprimorada em favor do bem comum.

Assim, este artigo busca, a partir dos pontos de contato entre esses dois novos campos do conhecimento, reforçar a consistência teórica de ambos e ampliar sua aplicação prática no sentido de desenvolver um modelo de gestão das relações entre Estado, Mercado e Sociedade (proposta da Administração Política), a partir de novas concepções acerca do Estado e do Mercado, e, principalmente, da Política (proposta da Economia Política Institucionalista). Para tanto, o artigo traz uma breve apresentação da EPI; em seguida, apresentam-se as novas perspectivas que a EPI oferece na análise do Estado, do Mercado e da Política. Por fim, o tópico conclusivo indica as principais vinculações entre a AP e a EPI e o reforço mútuo entre os dois campos.

1. Ha-Joon Chang e as bases da economia política institucionalista

Por diversas vezes, os escritos de Administração Política mostram uma significativa proximidade entre este novo campo e o Institucionalismo, que é uma “escola de pensamento” que busca valorizar o peso das instituições sobre a ação dos indivíduos e organizações, reunindo, para esse propósito, ideias de vários autores, com destaque para a produção de Thorstein Veblen, Wesley Mitchell e John Commons, no início do século XX.

Essa proximidade aparece em diversos textos de Reginaldo Souza Santos. Em um deles, afirma que tanto o Institucionalismo quanto o Regulacionismo e o Gerencialismo “apresentam contribuições importantes para a construção e a formação do conceito de Administração Política” (Santos, 2004, p. 59). De forma ainda mais explícita, em outro texto, afirma que, entre essas três vertentes, o Institucionalismo é o que está “mais próximo do que estamos investigando” (Santos, 2004, p. 21). Tratando especificamente de Veblen e de sua “percepção para além da ciência positivista à clássica”, Souza reafirma essa proximidade quando da impor-

tância dessa percepção para “apreensão e compreensão da essência da administração política” (Santos, 2004, p. 67).

A partir deste último ponto, estabelece-se a ideia de que essa superação do positivismo clássico é outro ponto de vinculação entre a Administração Política e a Economia Política Institucionalista. Santos (2004, p. 73) coloca essa superação como uma das bases do novo campo em formação: “A compreensão dessa ruptura instrumentalista deve ser um dos fundamentos básicos dos pressupostos da administração política”. Outro estudioso a optar pelo campo da Administração Política assim explicita a importância dessa superação das limitações do positivismo clássico:

Esse movimento denominado “administração política” objetiva ultrapassar os horizontes limitados de investigação que dominam a área de conhecimento, extrapolando, também, os limites impostos pela incapacidade, ou desinteresse, da ciência econômica (*economics*) contemporânea de trabalhar em uma perspectiva mais abrangente e interdisciplinar (Gomes, 2012, p. 9).

As vinculações indicadas acima corroboram, por um lado, o reconhecimento de que outras reflexões críticas também têm confrontado algumas das limitações do arcabouço tradicional usado na análise das relações dentro do Estado e deste para com a Sociedade Civil e o Mercado; e, por outro, de que, em função do vanguardismo e do contraponto representado por essas novas formas de análise dessas relações, todas elas têm muito a ganhar mantendo entre si um permanente intercâmbio.

Santos (2004, p. 85) reconhece que se trata de tarefa importante para a consolidação da Administração Política “buscar, no conhecimento já existente, aportes relevantes para que nos pudessem auxiliar na construção de um conceito de Administração Política, por conseguinte de um novo campo da ciência”. Tal afirmação vem ao encontro do que Santos (2004, p. 87) chama de “Dissidência da Economia”, tendo por base o Institucionalismo, um dos conhecimentos prévios que Santos mais associa com a Administração Política, a Economia Política Institucionalista — por meio do seu criador, Ha-Joon Chang — apresenta-se como uma interlocutora particularmente promissora daquela [Administração Política]. Antes, porém, é importante verificar a evolução do Institucionalismo até a nova abordagem proposta por Chang.

Em um exercício pleno de controvérsias, podemos apontar, apenas como referencial cronológico, o artigo Thorstein Veblen, de 1898, "Why is economics not a evolutionary science?", um estudo importante por estabelecer o princípio básico sobre o qual o Institucionalismo está construído: o indivíduo não é um "dado" isolado, mas sim um "filtro", onde cada ato que ele executa (ou cada ação que dele "sai") é uma mescla de elementos idiossincráticos (instinto), omnissincráticos (hábitos) e metassincráticos (instituições). Essa é a inferência possível da apreciação que Conceição (2000, pp. 28-9) faz do artigo de Veblen

A hipótese rejeitada por Veblen de que os indivíduos são supostamente tidos como "dados", estabelece como alternativa sua própria tentativa em construir uma "teoria econômica evolucionária", em que instintos, hábitos e instituições exercem na evolução econômica papel análogo aos genes na biologia (Veblen, 1898, apud Hodgson, 1993, p. 17).

Assim, o Institucionalismo original, baseado na contribuição de Veblen, Commons e Mitchell, tem sua nêmesis no neoclassicismo ortodoxo, caracterizado pelo individualismo metodológico, pela tendência ao equilíbrio do sistema econômico, pela objetividade positivista e pelo uso intenso de modelos matemáticos, o que confere a ele um nível próprio de abstração e universalidade (Sandroni, 1994, p. 125). Por outro lado, os pontos centrais do Institucionalismo original, cuja inegável referência é Veblen, foram assim descritos por Conceição:

A abordagem de Veblen centra-se em três pontos: na inadequação da teoria neoclássica em tratar as inovações, supondo-as dadas, desconsiderando as condições de sua implantação; na preocupação com a maneira como se dá a mudança e o conseqüente crescimento, e não com o equilíbrio estável; e na ênfase no processo de evolução econômica e transformação tecnológica (Conceição, 2002, p. 122).

Geoffrey Hodgson, em 1994, elaborou um excelente exercício para a compreensão da contraposição entre o Institucionalismo original e a ortodoxia neoclássica. A partir dos três princípios básicos do Institucionalismo original, Hodgson desenvolve oito atributos que podem caracterizar essa

escola. A forma de apresentação desses atributos, por sua vez, permite contrapor diretamente cada um deles com um aspecto característico da ortodoxia neoclássica. Com base na apresentação de Conceição (2007) dos atributos de Hodgson, podemos traçar um quadro que enfatiza as contraposições entre as duas escolas de pensamento.

QUADRO COMPARATIVO:
ORTODOXIA NEOCLÁSSICA VS. INSTITUCIONALISMO

ITEM DO PROGRAMA DE PESQUISA	ORTODOXIA NEOCLÁSSICA	INSTITUCIONALISMO
Métodos	Atomistas e reducionistas	Holístico e organístico
Agente	Orientado pela razão e pelo cálculo	Orientado pela rotina, mas também pela criatividade
Unidade de análise	Indivíduo, de forma exclusiva	Instituições, de forma exclusiva ou adicional
Concepção da Economia	Mecânica do equilíbrio	Sistema aberto e historicamente evolutivo
Preferências do indivíduo	Dadas, fixas e universais	Continuamente adaptáveis, e socialmente situadas
Tecnologia	Fixa e endógena	Evolutiva e motivadora do desenvolvimento socioeconômico
Conflito	Ignorado (crise como falha eventual)	Fundamental (crise como elemento de compreensão)
Bem-estar social	Foco na utilidade individual	Voltado para as necessidades humanas

Fonte: Autor, a partir de Hodgson (1994), apud Conceição (2007).

Da mesma forma que o Institucionalismo original surgiu como um contraponto à ortodoxia neoclássica, ele também deu margem a outros desdobramentos. Algumas dessas ramificações são efetivamente aprimoramentos do Institucionalismo original. Outras buscam superar eventuais lacunas do programa de pesquisa de Veblen e companhia. Há, por fim, aquelas que, não obstante mantenham filiações com aspectos do Institucionalismo original (importância das instituições), recuperam alguns elementos do neoclassicismo, como o individualismo metodológico baseado na maximização da função-utilidade pessoal. Das leituras feitas, Conceição (2007) foi o estudioso que melhor identificou os nós, e suas devidas naturezas, dessa “teia institucionalista”. A fim de suprimir a extensa citação do texto, reproduziremos em um esquema as propostas de classificação das escolas de matriz institucionalista, com os seus respectivos representantes. Salientamos que o autor não nomeou os integrantes das citadas Economia Social e Teoria da Regulação. No caso da Economia Social, os

representantes foram identificados no *site* da Association for Social Economics. No caso da Teoria da Regulação, seus principais representantes são notoriamente conhecidos no Brasil.

CORRENTES INSTITUCIONALISTAS

AUTOR	CLASSIFICAÇÃO					
Samuels (1995) <i>Obs.: Classificação Majoritária</i>	Antigo Institucionalismo (Veblen, Commons, Mitchell)		Neoinstitucionalismo (Rick Tilman, Charles Clark, Alan Dyer)		Nova Economia Institucional (Coase, Williamson, North)	
Nelson (1995)	Antigo Institucionalismo (Veblen, Commons, Mitchell)			Novo Institucionalismo / Nova Economia Institucional (Coase, Williamson, North)		
Stanfield (1999)	<i>Original Institutional Economics</i> (Veblen, Commons, Mitchell)			<i>New Institutional Economics</i> (Coase, Williamson, North)		
Villevall (1995)	A favor do Institucionalismo		Original		Contra o Institucionalismo Original	
	Antigo Institucionalismo Norte-Americano (Veblen & Cia.)	Neoinstitucionalistas (Tilman & Cia.)	Escola da Regulação (R. Boyer, M. Aglietta, A. Lipietz)	Escola Austríaca (F. Hayek, L. Misses)	Nova Economia Industrial (Shubik)	Nova Economia Institucional (Coase & Cia.)
OUTRAS ESCOLAS QUE INTERAGEM COM O INSTITUCIONALISMO ORIGINAL						
Economia Social (Thomas Divine, David George)	Institucionalismo Radical (William Dugger, Ann Jennings)		Tradição Evolucionária (Giovanni Dosi, Christopher Freeman)		Tradição pós-keynesiana (Paul Davidson, Hyman Minsky)	

Fonte: Autor, a partir de Conceição (2007).

Não é objeto deste artigo fazer uma revisão bibliográfica sobre as diversas vertentes dessa “teia institucionalista”. Como o nosso objetivo é apresentar a Economia Política Institucionalista (EPI), faremos menção apenas à principal escola da contraposição ao Institucionalismo original, a Nova Economia Institucional, pois é a partir dela que Ha-Joon Chang, proponente da EPI, constrói sua crítica e a sua alternativa de abordagem dos processos econômicos.

Da mesma maneira que o Institucionalismo original foi apresentado a partir das principais contribuições de seus maiores expoentes, também resumiremos essa exposição da Nova Economia Institucional (NEI) a pontuações de seus principais representantes: Ronaldo Coase, Oliver Williamson e Douglas North.

Para observar a contribuição fundamental de Coase, é importante observar que ele foi resultante de outros *insights* que foram absorvidos ou criticados pelo fundador da NEI. Assim, o próprio John Commons, como se observou ao chamar atenção para a “transação” como unidade de aná-

lise, deu os primeiros passos na direção posteriormente desenvolvida por Coase. Por outro lado, Frank Knight é muito citado no artigo seminal de Coase, "The nature of the firm" (1937), ao fazer a seguinte afirmação: "is impossible to treat scientifically the determinants of the size of the firm" (Coase, 1937, p. 394), justamente uma das lacunas que Coase pretende preencher. Sua busca principal é entender por que as firmas são criadas para internalizar atividades que poderiam ser adquiridas no mercado. A sua resposta são os custos de transação, que podem ser classificados em dois tipos: custos de coleta de informações e custos de negociação e estabelecimento de um contrato (Farina et al., 1997, p. 55). Caso tais custos sejam excessivamente caros no mercado, torna-se mais vantajoso absorvê-lo em uma estrutura hierarquizada (a firma). Caso contrário, a melhor opção é adquirir-los diretamente no mercado.

Posto o *insight* inicial, coube a Oliver Williamson estruturar logicamente o processo dedutivo relacionado aos custos de transação, tarefa a que se propôs em vários de seus escritos, como em "Comparative economic organization: the analysis of discrete structure alternatives" (1991, p. 269): "My purpose in this paper is to extend and refine the apparatus out of which transaction-cost economics works, thereby to respond to some of the leading criticism". Além de proceder ao refinamento operacional da Economia dos Custos de Transação, outra importante contribuição de Williamson foi apresentar as dimensões críticas acerca das quais as transações diferem: "Without purporting to be exhaustive, these include the frequency with which transactions recur, the uncertainty to which transaction are subject, and the type and degree of asset specificity involved in supplying the good or service in question" (Williamson, 1991, p. 281).

Por fim, cabe apontar as contribuições de Douglas North para a NEI. Dos três pensadores, North talvez seja o mais multifacetado e o mais abrangente. Aspectos como a História e a cultura em suas várias manifestações (religiosas, familiares, etc.) são captados pelo radar apurado de North no questionamento sobre as condições necessárias ao processo de desenvolvimento econômico.

Em relação à Economia Neoclássica, North mantém uma posição significativamente crítica, não deixando de enfatizar as suas limitações para explicar a evolução histórica e as diferentes trajetórias de desenvolvimento dos países. Antes de propor, no entanto, a transferência de North para uma escola mais próxima do Institucionalismo original do que a sua

opositora, a NEI, cabe ressaltar a ressalva feita por Rollinat (1998, pp. 88-9): “Porém, para North, não se trata de abandonar a teoria neoclássica que fez da economia «a ciência social preeminente», e sim de ampliar seus horizontes, sendo o papel do historiador economista levar a bom termo esse desafio”.

A contribuição mais significativa de North, ou pelo menos a que terá mais repercussão na presente pesquisa, diz respeito a uma definição mais apurada do que seriam as tão citadas “instituições”. Com sólido *background* historicista, a circunscrição que North faz desse conceito-chave tanto repercute sobre o seu conteúdo quanto sobre as diversas naturezas possíveis daquelas instituições e a relação hierárquica entre elas. No que tange ao conteúdo do conceito de instituições, North pronuncia-se nos seguintes termos:

Institutions include any form of constraint that human beings devise to shape human interaction. Are institutions formal or informal? They can be either, and I am interested both in formal constraints — such as rule that human beings devise — and in informal constraint — such as conventions and codes of behavior. Institutions may be created, as was the United States Constitution; or they may simply evolve over time, as does the common law. I am interested in both created and evolving institutions, although for purpose of analysis we may want to examine the separately (North, 1990, p. 4).

Assim, as ideias de North são as mais adequadas para fecharmos essa primeira aproximação com a NEI. Partamos para uma introdução ao pensamento de Ha-Joon Chang sob a condição de ambiguidade em que se posiciona North entre o peso das instituições, afeito ao Institucionalismo original, e o individualismo metodológico, associado ao neoclassicismo. Essa ambiguidade de North é reconhecida e exposta por Rollinat nos seguintes termos:

Depois de rejeitar os esquemas simplificadores da teoria neoclássica e mostrar sua não aplicabilidade à história, North encontra-se na verdade no centro de uma contradição teórica: a de ter reintegrado o individualismo metodológico na análise das instituições, conforme a concepção dos partidários da “nova economia institucional” (Rollinat, 1998, p. 99).

A ambiguidade da NEI, na tentativa de mesclar aspectos do Institucionalismo original com elementos neoclássicos, torna a mistura por demais indigesta para alguns críticos, entre eles Ha-Joon Chang. Até aqui, procuramos exemplificar a evolução da economia política de modo geral, de Smith a Keynes, porque Chang utilizará e rejeitará elementos expostos ao longo desse trajeto. Assim; por um lado, se ele pode ser considerado simpático aos princípios keynesianos com ênfase na demanda e no intervencionismo estatal; por outro lado, ele se mostra totalmente reticente diante da abordagem neoclássica dos fenômenos econômicos. Ademais, se é visível a influência do Institucionalismo original em sua abordagem, a NEI, no entanto, é sumamente criticada.

Uma vez exposta essa observação, podemos abordar a proposta inovadora de Chang. O economista anglo-coreano da Universidade de Cambridge inseriu-se na discussão sobre a presença do Estado na economia já em seu livro de estreia *The political economy of industrial policy* (1994). Desde então, o estudioso produz livros e artigos de grande impacto. Para o nosso estudo, o artigo seminal "Breaking the mould" (2001b) torna-se de suma importância. Nesse artigo, Chang abre fogo contra os dogmas do discurso neoliberal; indo além da maioria dos críticos do neoliberalismo. Enfrentando o principal desafio admitido por alguns desses, mas recusado por todos, Chang propõe as bases de uma abordagem da economia alternativa aos ditames neoclássicos, enraizada no Velho Institucionalismo de Veblen e companhia, mas distanciando-se da Nova Economia Institucional de Ronald Coase, Oliver Williamson e Douglass North.

Em sua empreitada de reinserir a abordagem histórica no programa de pesquisa econômico, Chang critica as limitações da Economia Neoliberal em compreender a complexidade do processo de desenvolvimento. Para Chang, primeiro, é necessário expor a incoerência da visão neoliberal, para, em seguida, propor um programa de pesquisa alternativo, baseado em outras premissas. O primeiro desafio é aceito por Chang quando ele coloca a incoerência interna da abordagem neoliberal que, não obstante se apresente como um discurso coeso, trata-se, na verdade, de um "casamento de conveniência" entre dois parceiros que não falam a mesma língua — situação que o autor nomeou como "Unholy Alliance" entre a retórica do libertarianismo austríaco e o instrumental da economia neoclássica. As "obrigações maritais" são assim divididas:

[. . .] the marriage of convenience goes on, because the Austrian-Libertarian tradition supplies the popular appeal that neoclassical economics can never dream of supplying itself (Who are going to risk their lives for “Pareto optimality”? — but many been willing to for “liberty” and “entrepreneurship”), while the Austrian-Libertarian tradition, given its lack of intellectual legitimacy in “respectable” circles, needs the aura of “science” that neoclassical economics carries around (Chang, 2003, pp. 77-8).

Mas, se a crítica ao neoliberalismo estava bem demonstrada, restava a tarefa mais difícil: construir uma alternativa a essa abordagem que, apesar de todas as limitações mostradas, ainda impera nos estudos econômicos. Diante de tal impasse, Chang oferece uma proposta, inegavelmente incompleta, mas capaz de proporcionar novos olhares sobre os velhos fenômenos. Essa proposta recebe o nome de “Institutionalist Political Economy — IPE” (ou Economia Política Institucionalista — EPI). Chang pondera sobre a junção da economia política com a tradição institucionalista:

IPE is a “political economy” approach because, like the neoliberals analysis, it puts emphasis on the role of political factors in determining state policy. However, the political economy of IPE goes much further than its neoliberals counterpart in that it emphasizes the fundamentally political nature of the market and applies the political economy logic to the analysis of the market, and not just to the analysis of the state. At the same time, IPE is an “institutionalist” approach because, like the new institutionalist branch of neoliberals economics, it emphasizes the role of institutions in affecting human actions, including those within and surrounding the state. However, the institutionalism of IPE goes much further than that of NIE in that it emphasizes the “temporal priority” of institutions over individuals (rather than the temporal priority of individuals over institutions, as it is done in the NIE) and that it sees institutions as not simply “constraining” individuals behavior (as in the NIE) but also as being “constitutive” of individuals motivations (Chang, 2001b, pp. 20-1).

Uma boa forma de resumir a contribuição da EPI para a Administração Política é visualizar a perspectiva diferenciada que ela lança sobre o

Mercado, o Estado e a Política. A análise do Mercado, em Chang, busca enfatizar os aspectos políticos do Mercado, ou seja, ela não toma aquele como uma entidade racional neutra, contraposta ao Estado comandando por burocratas oportunistas, como acusam os neoliberais. O Mercado, tanto sobre influência dos aspectos políticos em seu funcionamento quanto o Estado, sofre influência de aspectos racionais na definição de sua atuação. Em relação ao Estado, Chang propõe que o visualizemos não como um antro de burocratas oportunistas, que farão tudo que estiver ao alcance para se beneficiar privadamente da máquina pública, mas sim como uma entidade complexa, cujos componentes têm múltiplas motivações e cujas motivações podem ser influenciadas pelas instituições com as quais interagem. Por fim, segundo Chang, a política é vista pelos neoliberais, primeiro, como corruptora dos agentes sob sua égide e, segundo, como meramente composta por atos coercitivos, que buscam restringir ações negativas e não promover motivações positivas.

Não há como negar que Chang busca uma forma de “romper com o modelo” que engessa o atual pensamento econômico, calcado em modelos matemáticos perfeitos (logo, irrealis), uma tendência ao equilíbrio que nunca se concretiza e uma simetria de informação, que se não existe nem no mais íntimo dos casais, tampouco é possível alcançar em um universo de agentes econômicos em competição. Chang procura acordar os atuais analistas do desenvolvimento desse “sono dogmático”. Para tanto, dentre outras ferramentas, o autor oferece novas lentes para analisar o Estado, o Mercado e a Política.

2. Novas perspectivas analíticas da EPI como contribuição à Administração Política

O Estado na EPI

As principais questões a serem consideradas no sentido de qualificar a visão do Estado, partindo de uma posição neoliberal negativa para uma posição institucionalista ponderada, são as que constituem duas sequências causais propostas pelo neoliberalismo, segundo uma síntese de diversos trabalhos de Chang. Como primeira sequência, temos que o indivíduo autointeressado, ao tornar-se agente público, torna-se o burocrata oportunista cujo coletivo transforma o Estado em uma máquina de *rent-seeking*.

Já a segunda indica que a relação entre indivíduos e instituições é uma via de mão única, uma vez que as instituições não afetam as motivações internas dos indivíduos, apenas as suas condutas externas, o que faz com que o desenho institucional (sistema de incentivos e punições) seja a única forma de interferir intencionalmente na geração de desenvolvimento econômico.

O contraponto de Chang é imediato quanto a esse aspecto e se faz em duas frentes. Na primeira, o contraponto à ideia de preferências endógenas, ou seja, as preferências são tomadas como dadas, sem interferência do ambiente externo. Chang contrapõe esta à ideia bastante conhecida de que, na verdade, nossas preferências são, muitas vezes, interdependentes de outros integrantes do nosso meio social. Preferências são comparativas e não estáticas. Com apoio em Jon Elster, Chang discorre

Moreover, there exist interdependences between individual preferences. For example, people have what Elster (1983, ch. 2) calls counter-adaptive preferences — “the grass is always greener on the other side of the fence”. The psychology of luxury good consumption — part of one’s pleasure derives from the very fact that one consumes what others do not — is another example of interdependent consumer preference (Chang, 2001a, p. 7).

O mais importante nessas considerações é a segunda frente de ataque à ideia do indivíduo autointeressado, ou seja, a que confronta o resultado esperado caso o indivíduo correspondesse a essa imagem e o que é verificado na prática. Como exemplo, Chang aponta para o fato de que nem sempre o comportamento pode ser explicado pelo desejo de maximizar a própria utilidade como no seguinte caso de um grupo de burocratas coreanos responsáveis pelo órgão de planejamento econômico nacional

Um exemplo interessante é o caso da agência coreana de planejamento. Embora fosse o centro da intervenção governamental até os anos 1970, por várias razões diversos dos burocratas desta agência abraçaram a ideologia neoliberal a partir da década de 1980. No início dos anos 1990, alguns dos burocratas da agência demandavam a abolição de seu próprio ministério. É impossível explicar tal comportamento se aceitarmos a hipótese ortodoxa de que todo comportamento humano é egoísta. A não ser que aceitemos a importância da agência

humana e a influência de ideologias, não seremos capazes de compreender por que estes burocratas agiram contra seus próprios interesses “objetivos” e defenderam a redução de seu próprio poder e influência (Chang, 2008, p. 26).

A segunda sequência causal da visão neoliberal de Estado partia do entendimento de que a relação entre instituições e indivíduos era uma via de mão única, dos indivíduos em direção às instituições. Nessa leitura, as instituições não teriam um impacto significativo das preferências endógenas dos indivíduos. Como consequência, seu papel seria o de restringir a conduta externa, ou seja, “o que de fato fazemos”, sem maiores tentativas de mudar as motivações internas dessas condutas, isto é, “o que gostaríamos de querer fazer”. Como contraponto a essa visão, Chang apresenta, em seu artigo com Peter Evans, uma estrutura das instituições que incorpora três perspectivas:

Our proposal is that in order to construct such a vision we must get beyond the traditional view of “institutions as constraints” (i.e. understanding institutions primarily as impediments to the ‘natural order’ of the market). Instead, it is necessary to focus attention on institutions as devices which enable the achievement of economic goals and, perhaps even more important, on institutions as constitutive of the interests and worldviews of economic actors (Chang & Evans, 2000, p. 5).

Aqui estão presentes as três perspectivas que mostram o impacto das instituições não só como restritivas ao comportamento externo do agente (“institution as constraints”), mas também como geradora de possibilidades para esse comportamento (“institution as enabler”) e, o mais importante, como constitutiva das próprias motivações internas do agente para realizar determinado comportamento (“institution as constitutive”). Para Chang, é fundamental investir na dimensão constitutiva das instituições, desenhando-as de modo que essas busquem atingir as motivações intrínsecas da conduta do agente

IPE acknowledges the usefulness of these institutions that target behaviours directly, but would argue that behavioural standards can

also be improved, and in some cases more effectively improved, by changing the motivations of public personages. This, in turn, can happen through direct ideological exhortation (e.g., emphasizing a public service ethic in bureaucratic training), but perhaps more indirectly (given the constitutive role of institutions) through changing the institutions that surround them (e.g., devising incentive systems that reward teamwork in the bureaucracy in order to boost esprit de corps) (Chang, 2001b, p. 17).

Por essa construção, fica claro que elementos como a ética do serviço público e a formação de um espírito de corpo (que adiciona um coeficiente sinérgico na ação dos agentes públicos, tornando seu resultado algo mais do que apenas a soma de esforços individuais) podem ser entendidos, pelo menos nos campos de pensamentos distintos dos filiados tanto à visão neoliberal do Estado quanto à visão da NEI sobre as instituições, como elementos cruciais para aprimorar o desempenho da ação pública, e não apenas como iniciativas bem intencionadas para atribuir uma moralidade meramente litúrgica ao comportamento externo dos agentes públicos.

O mercado na EPI

As principais críticas de Chang à visão neoliberal do mercado podem ser resumidas em duas assertivas neoliberais: 1) primazia do mercado, onde o mercado é um fenômeno natural que prescinde do Estado; 2) o mercado é visto como influenciado apenas de forma residual e implícita pelas instituições. Como primeira contraposição feita pela EPI de Chang à tese neoliberal da primazia dos mercados sobre os Estados, tem o apelo à realidade registrada. Chang explicita sua contraposição à ideia de que “no início, existem os mercados”, com apoio em Karl Polanyi, que difundiria tal crítica ainda na década de 1940

The plain truth is that, in the beginning, there were not markets. Economic historians have repeatedly shown us that, except at the very local level (in supplying basic necessities) or at the very international level (in luxury trade), the market was not an important, and even less the dominant, part of human economic life until the rise of capitalism. In fact, although even Joseph Stiglitz, one of the most

enlightened neoclassical economists of our generation, once argued that markets develop naturally (Stiglitz, 1992, p. 75), the emergence of markets was almost always deliberately engineered by the state, especially in the early stage of capitalist development (Polanyi, 1957, is the classic work making this point; also see Block, 1999) (Chang, 2001b, p. 9).

Logo, a premissa da primazia do mercado está eivada de imperfeições que vêm sendo facilmente expostas por uma literatura crítica à visão neoliberal do mercado. O que essa literatura propõe é uma ideia de mercado que nasce e se desenvolve apenas no ambiente proporcionado por um Estado presente.

A segunda crítica feita à visão neoliberal do mercado por Chang remete à pouca consideração dada ao peso das instituições na formatação dessa visão de mercado. O resultado disso é, sobretudo, o afastamento da imagem refletida pela teoria ortodoxa da que é construída a partir das evidências históricas. Com relação ao pouco peso das instituições na visão neoliberal do mercado, Chang afirma que

To sum up the discussion in this section, understanding the market requires consideration of a much wider range of institutions than what are normally discussed by the neoliberals. In addition to property rights and the legal infrastructure that help their exercise and modification, which the neoliberals focus on, we also need to consider all the other formal and informal institutions that define who can hold what kinds of property and participate in what kinds of exchange, what the legitimate objects of exchange are, what the acceptable conducts in the exchange process are, on what terms different types of agent may participate in which markets, and so on. In other words, neoliberal markets are institutionally very under-specified, and we need a fuller institutional specification of markets if we are to understand them properly (Chang, 2001b, p. 16).

A ausência dessa especificação institucional mais completa para entender os mercados propõe um desafio ao qual se admitem duas alternativas: de um lado, lança-se mão, nas sacrossantas equações matemáticas, de “mecanismos de controle de contingências” que buscam a progressiva

depuração dos impactos de elementos não computáveis até gerar uma previsibilidade matemática ideal, intencionalmente alheia à imprevisibilidade discursiva real; de outro, incorporam-se os elementos não computáveis conhecidos, sem ignorar que outros nem sequer conhecidos também interferirão, no resultado final, para a formatação de uma previsibilidade discursiva pautada antes pela coerência interna aos seus pressupostos do que pela infalibilidade externalizável de seus cálculos.

A escolha da primeira opção pelos patronos da visão neoliberal do mercado, reduzindo o impacto multidimensional das instituições à sua vertente restritiva, já que esta pode ser condicionada na simplicidade de um código binário formado pelo par “incentivo/punição”, gera uma discrepância entre o que prevê as análises dessa visão e o que é apreendido da observação do mundo empírico.

A conclusão a que podemos chegar, após avaliar como a EPI vê o mercado (gerado pelo Estado e fortemente dependente das instituições) em contraposição à visão neoliberal do mesmo (gerador do Estado e capitaneado pelo autointeresse individual intrínseco, o que relativiza o impacto das instituições, devendo ser deixado livre), é que a relação contraditória entre a Teoria Ortodoxa (calcada na Economia Neoclássica e na Escola Austríaca, segundo Chang) e a Teoria Institucionalista é como aquela que existe entre a física newtoniana e a física quântica. Enquanto as primeiras não refletem a realidade, mas são redutíveis a modelos matemáticos operacionais, as duas últimas representam melhor a realidade, apesar de suas complexidades as impedirem de ser reduzidas à notação algébrica de uma equação. A escolha entre a operacionalização matemática e a representação discursiva parece ser a única forma de favorecer uma das duas teorias no momento da reflexão sobre a dinâmica do mercado.

A Política na EPI

A primeira contraposição que a EPI faz à visão neoliberal da política é quanto à racionalidade-padrão que busca hegemonizar o discurso da teoria econômica ortodoxa. Nesse sentido, conceitos como liberdade ou falhas de mercado, que são apresentados como unívocos, tornam-se completamente contestáveis a partir de outros olhares epistemológicos sobre a dinâmica econômica. No caso das falhas de mercado, um exemplo usado por Chang é o do conceito de assimetria de informações. Se a teoria orto-

doxa busca erradicá-la a fim de criar mercados competitivos equilibrados, essa assimetria é, por outro lado, considerada fundamental para abordagens heterodoxas da economia:

[...] a market which is perfect in the neoclassical sense (e.g., perfect information, no market power) may look like an absolute failure to Schumpeter because perfect information, which is necessary for a perfectly competitive market to exist, will lead to an instantaneous diffusion of new technology and thus to an instantaneous dissipation of monopoly rents, which means that there will be no incentive for entrepreneurs to innovate and generate new knowledge and new wealth (Chang, 2001b, p. 7).

Uma consequência fundamental desse reconhecimento de que não existe uma, mas várias racionalidades a orientar o comportamento humano em diferentes contextos é a implicação de antecipar a natureza conflituosa das decisões econômicas (uma vez que se parte do princípio de que os argumentos em conflito decorrem de racionalidades distintas, mas igualmente válidas). Tal consequência reposiciona a atividade política à centralidade na condução desses conflitos dentro do regime democrático. O professor português João Estevão destaca esse aspecto do pensamento de Chang:

Ha-Joon Chang fala do Estado como gestor de conflitos, o que introduz uma dimensão política na análise. Como “a mudança estrutural envolve a «destruição criativa» das rotinas produtivas e instituições existentes” (Chang, 2003a, p. 63), ela pode conduzir à degradação das posições relativas ou absolutas de alguns grupos e à melhoria das posições de outros, criando uma situação de tensão, com resistências e pressões dos diferentes grupos. O Estado pode gerir os conflitos de várias formas, muitas vezes optando por caminhos que poderão ser mais políticos do que económicos, o que conduz à politização do funcionamento da economia. Mas, mais importante do que essa politização é a provisão pelo Estado de um adequado sistema de gestão de conflitos, indispensável para sustentar o dinamismo da economia (Estevão, 2004, p.20).

Por essa perspectiva, Chang acredita que a defesa de um Estado minimalista é muito mais uma postura ideológica do que uma decisão pragmática

Needless to say, certain governments, especially those with an ideological commitment to a free Market, may not wish to be involved in a management of such conflicts, but the state can never remain a spectator. The fact that it is the ultimate guarantor of property (and others) rights and (normally) the most important actor in setting and executing the public agenda for changes in rights and institutions make it the ultimate manager of conflicts (Chang, 2003, pp. 57-8).

Aqui, o autor procede a uma afirmação importante que nos conduzirá ao próximo, e importante, tópico da relação entre despolitização da economia e ameaças à democracia. Trata-se da condição do Estado como metainstituição, ou seja, uma instituição que gera outras instituições. Chang (2003, p. 55) é explícito nesse sentido ao afirmar que “we need to look at the role of the state as an institution builder”. Diante de tanta consideração sobre o papel do Estado como instituição das instituições, a afirmação de Rodrik (apud Evans, 2008, p. 8), é significativa ao enaltecer também a democracia como metainstituição: “Rodrik (1999), for example, argues that democracy is seen as a «meta-institution» promoting the «high quality institutions» which in turn promote growth”. De posse dessas constatações, cabe lançar um olhar final sobre os impactos da visão neoliberal da política no exercício da democracia.

Um dos trabalhos mais interessantes, nesse sentido, é o do professor de Harvard K. Sabeel Rahman (2011). O estudioso parte do reconhecimento das limitações das duas formas consagradas, ao longo do século XX, para a gestão das relações entre Estado, Mercado e Sociedade. De um lado, a visão keynesiana, que lastreou o chamado *Welfare State*, durante a Era do Capitalismo Dourado, definição de Chang (1945-1975); de outro, a visão de Hayek, que fundamentou o neoliberalismo hegemônico, entre as décadas de 1980 e 1990.

Para Rahman, olhando em retrospectiva para os dois modelos, ambos padecem de uma série de deficiências quando colocados no contexto atual (obviamente, tais circunstâncias, à época, poderiam não ser consideradas deficiências). Na versão keynesiana, Rahman (p. 276) aponta a limitação

do seu objetivo (otimização do funcionamento do mercado) e a via para a consecução desse (insulamento tecnocrático das decisões econômicas). Já na aplicação dos ensinamentos de Hayek, os pontos cegos destacados por Rahman (p. 277) são: a falta de reconhecimento do mercado como uma construção social submetida antes às forças políticas que às forças econômicas; e, conseqüentemente, a sua concepção contraditória de livre-mercado, uma vez que este dependia justamente de um Estado forte para garantir essa tal “liberdade”. A partir dessas limitações, Rahman lança mão de uma terceira via baseada no trabalho de Karl Polanyi, que é pautada tanto pela diferença de objetivos quanto pelos métodos em relação às anteriores

Instead, individuals must realize that the “natural” market forces are the product of human agency and therefore changeable, while personal well-being depends as much on underlying institutional structure as on any individual initiative. Further, the dynamics of the market can be altered through the actions of a state in which all individuals share a controlling stake. In other words, state intervention can be undertaken through explicitly democratic means. In a democratic state, citizens have a stake in both state actions and social outcomes; as a result, state action no longer appears as a foreign imposition, but as the expression of a collective desire for a more just social order. Polanyi thus articulates a thicker notion of freedom as collective empowerment—an ideal which demands not only economic policies that promote welfare and decommodification, but also a robust democratic process that secures these policies (Rahman, 2011, p. 279).

A nosso ver, o grande ganho da proposta de Rahman está em uma alternativa de superação do problema axiológico, que, embora não seja cogitado na proposta keynesiana nem na visão da *Welfare Economics*, tributária da economia neoclássica (que aceitam a intervenção do Estado na economia axiologicamente justificada pela necessidade de corrigir falhas de mercado), permanece na proposta de Hayek, que nega qualquer intervencionismo. Nesse sentido, a proposta de terceira, via polanyiana, carrega seu valor; e é na superação que ela oferece às limitações keynesio-hayekianas, que ela se aproxima da proposta institucionalista de Chang, que, como ele mesmo afirma, também se coloca como alternativa a uma dicotomia próxima à enfrentada por Rahman

[...] despite its fundamentally pro-interventionist tone, welfare economics shares a belief in the institutional primacy of the market with neoliberalism which is anti-interventionist. [...]. The institutional view, in contrast, does not believe in the institutional primacy of the market. It believes that the market is only one of the many economic institutions and not necessarily the primary one (e.g. Williamson 1988; Simon 1991). Moreover, it argue that there is no reason to believe that there are "scientifically" given boundaries between different institutions — especially the kind of boundary depicted in the market — state dichotomy upheld by welfare economics and neoliberalism (Chang, 2003, p. 51).

4. Conclusão

Tal qual o campo da Administração Política, a Economia Política Institucionalista também apresenta a característica de ser uma proposta ao mesmo tempo vanguardista e ambiciosa. Vanguardista porque ainda se contrapõe a todo um arcabouço teórico das análises econômicas e políticas baseadas; as primeiras, na economia neoclássica fortemente econométrica; as segundas, em escolas de pensamento reducionistas (como a Escola da Escolha Pública), que aceitam como paradigma incontestado o individualismo metodológico. Ao mesmo tempo, também é ambiciosa por não se limitar a apontar os supostos erros dessas outras abordagens mais consagradas, mas enfrentar a árdua tarefa de construir um instrumental analítico que seja ao mesmo tempo rigoroso/objetivo e realista/relativo. Da mesma forma, a Administração Política, apesar de seus inegáveis avanços, desde o início dos anos 1990, ainda representa uma frente de vanguarda diante da hegemonia do paradigma funcionalista no campo da administração, bem como se coloca também diante de um projeto ambicioso de redefinição do campo da administração, inclusive com a substituição daquilo que é amplamente reconhecido como seu objeto (a organização) por um novo objeto (a gestão), que reconduz, em nova vertente, toda a reflexão acerca da administração enquanto campo científico.

O diálogo entre as duas propostas reflexivas mostra-se, de acordo com as ideias aqui apresentadas, amplamente profícuo no sentido de um reforço mútuo em suas trajetórias teóricas e práticas. Tanto a AP quanto a EPI buscam discutir o Estado, a partir de uma perspectiva menos dicotômica

do que a que permeia as visões mais tradicionais, reconhecendo a complexidade do Estado e sua inerente conflituosidade.

Outro ponto de contato, destacado na avaliação que a EPI faz da política, é o reducionismo da racionalidade econômica marcada pela econometria. Tanto a EPI quanto a AP recusam uma reflexão analítica ancorada no instrumental neoclássico, reconhecendo, novamente, a complexidade significativa que permeia as relações entre Estado e Sociedade. Enfim, a EPI e a AP reforçam-se mutuamente no sentido de que cada uma pode ser citada, na argumentação da outra, como exemplo de vertente igualmente dissidente em relação aos paradigmas mais tradicionais.

Os desafios que se colocam diante de ambas também se assemelham. Por um lado, construir um arcabouço teórico cada vez mais consistente. Por outro, difundir as vantagens teóricas e práticas desse arcabouço para ampliar o número de usuários e diversificar suas áreas de aplicação, popularizando o seu uso cada vez mais. Nesse sentido, as trocas de ideias e interpretações tanto sobre a Administração Política em si quanto sobre suas articulações teóricas, sejam estas antecedentes (como o Institucionalismo), sejam contemporâneas (como a Economia Política Institucionalista), são de suma importância para a evolução das propostas que buscam estar além do pensamento tradicional.

Referências

- CHANG, Ha-Joon. An institutionalist perspective on the role of the state: towards an institutionalist political economy. In: BURLAMAQUI, Leonardo; CASTRO, Ana Célia & CHANG, Ha-Joon. *Institutions and the role of State*. Northampton: Edgard Elgar, 2001a.
- . Um estudo sobre a relação entre instituições e desenvolvimento econômico: algumas questões teóricas fundamentais. *Oikos – Revista de Economia Heterodoxa*, n.º 10, ano VII, 2008.
 - . *Breaking the Mould: an institutionalist political economy alternative to the neoliberal theory of the market and the state*. (Programme Paper n.º 6). Nova York: United Nations Research Institute for Social Development, 2001b.
 - . *Globalisation, economic development and the role of the state*. Penang: TWN; Londres: Zed Books, 2003.
 - . *The political economy of industrial policy*. Nova York: St Martin, 1994.

- CHANG, Ha-Joon & EVANS, Peter B. The role of institutions in economic change. Meeting of the "Other Canon" Group. Venice, Italy: January 13-14/2000. Disponível em <<http://www.econ.cam.ac.uk/faculty/chang/c&e-pdf.pdf>>.
- COASE, Ronald. The nature of the firm. *Economica*, n.º 4 (16), 1937.
- CONCEIÇÃO, Octávio Augusto C. Os antigos, ns novos e os neoinstitucionalistas: há convergência teórica no pensamento institucionalista? *Revista Análise Econômica*, ano 19, n.º 36, 2000.
- . O conceito de instituição nas modernas abordagens institucionalistas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, vol. 6, n.º 2, jul.-dez. 2002.
- . Além da transação: Uma comparação do pensamento dos institucionalistas com os evolucionários e pós-keynesianos. *Economia*, Brasília, vol. 7, n.º 3, set.-dez., 2007.
- ESTÊVÃO, João. Desenvolvimento económico e mudança institucional: o papel do Estado. Working Papers n.º 8. Instituto Superior de Economia e Gestão, 2004. Disponível em: <<https://www.repository.utl.pt/handle/10400.5/2712>>.
- EVANS, Peter B. Search of the 21st Century Developmental State (Working Paper n.º 4). Brighton: The Centre for Global Political Economy/University of Sussex, 2008.
- FARINA, Elizabeth Maria Mercier Querino; AZEVEDO, Paulo Furquim de & SAES, Maria Sylvia Macchione. *Competitividade: mercado, Estado e organizações*. São Paulo: Singular, 1997.
- GOMES, Fábio Guedes. O jovem percurso da Administração Política. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, vol. 46, n.º 1, pp. 7-24, jan.-fev. 2012.
- HODGSON, Geoffrey. The return of institucional economics. In: SMELSER, Neil J. & SWEDBERG, Richard (eds.). *The Handbook of Economic Sociology*. Nova York: Princeton University Press; Princeton & Russel Sage Foundations, 1994.
- NORTH, Douglass C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- RAHMAN, K. Sabeel. Conceptualizing the economic role of the State: Laissez-Faire, Technocracy, and the Democratic Alternative. *Polity*, vol. 42, n.º 2, 2011.

- ROLLINAT, Robert. A história econômica e o estatuto das instituições em D. C. North. *O olho da história* (Revista de História Contemporânea), vol. 1, n.º 05, 1998.
- SANDRONI, Paulo. *Novo dicionário de economia*. São Paulo: Best Seller, 1994.
- SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo, Salvador: Ed. Mandacaru, 2004.
- SANTOS, Reginaldo Souza & RIBEIRO, Elizabeth Matos. A Administração Política brasileira. *Revista de Administração Pública – RAP*. Rio de Janeiro, FGV, vol. 13, n.º 4, pp. 102-35, 1993.
- VEBLEN, Thorstein. Economics as an evolutionary science. *The Quarterly of Economics*, July, 1898.
- WILLIAMSON, Oliver. Comparative economic organization: The analysis of discrete structure alternatives. *Administrative Science Quarterly*, n.º 36, pp. 269-96, 1991.

Resumo

O presente artigo busca explicitar as vinculações entre a Administração Política, novo campo de conhecimento explorado, nos anos 1990, pelo professor Reginaldo Souza Santos, e a Economia Política Institucionalista, criada nos anos 2000 pelo economista Ha-Joon Chang. Essas vinculações estão demonstradas pela base comum no Institucionalismo e na tentativa de superação do reducionismo positivista. Busca, ainda, contribuir com a consolidação da Administração Política por meio da contribuição oferecida pela Economia Política Institucionalista, principalmente sua perspectiva diferenciada quanto ao Estado, ao Mercado e à Política.

Palavras-chave: Administração política. Economia política institucionalista. Estado. Mercado. Política.

Abstract

The article intends to show the links between the Political Administration, a new knowledge field created in the 1990's by Professor Reginaldo Souza Santos, and the Institutional Political Economy, created in the 2000's by economist Ha-Joon Chang. These links are demonstrated by a common base on Institutionalism and in a search to substitute the positivist reductionism and its analytical weakness. Beyond that, the article also aims to help on the consolidation of Political Administration showing the contributions offered by Institutional Politics Economy, especially its perspective on State, Market and Politics.

Keywords: Political administration. Institutional political economy. State. Market. Politics.

CONTROLE SOCIAL NO BRASIL: A ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA COMO TRANSFORMADORA DA PERCEÇÃO DO GESTOR PÚBLICO NA SUA RELAÇÃO COM A SOCIEDADE

MARIA CECILIA BEZERRA TAVARES¹

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS²

VANUZA DA SILVA FIGUEIREDO³

O Estado Democrático de Direito se consolida com a participação direta da população nas decisões de governo de maior impacto. Uma prerrogativa básica para esse tipo de democracia no Brasil aponta para a necessidade urgente do aumento no nível de transparência dos atos da Administração Pública no país. O Estado brasileiro não pode eximir-se da responsabilidade de prestar contas de seus atos e adotar políticas que, efetivamente, contribuam para a melhoria da qualidade de vida do cidadão, critério comumente associado ao termo *accountability* adotado pelo New Public Management (NPM) e que alterou as Normas Contábeis adotadas pela gestão pública. Portanto, o comprometimento da transparência na gestão pública, não tanto pela grandeza de recursos, mas pela sua aplicabilidade, é um fator relevante, que compromete a credibilidade nas relações entre o governo e a sociedade.

1 Mestre em administração pela Universidade Federal Fluminense; mestre em tecnologia pelo Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca; especialista em sistemas de informação e de inteligência competitiva pela Universidade Cândido Mendes; bacharel em administração de empresas e tecnóloga em processamento de dados pelas Faculdades Reunidas Professor Nuno Lisboa; professora da Fundação de Apoio à Escola Técnica Estadual do Estado do Rio de Janeiro e da Sociedade Unificada de Ensino Superior e Cultura <ceciliamalaia@gmail.com>.

2 Decano do Departamento de Administração da Universidade Federal Fluminense e coordenador do Núcleo de Estudos de Administração Brasileira — Abras/PPGAd/UFF; professor titular da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas (1987-2011); doutor em administração de empresas pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo, FGV; mestre em administração pública Ebape/FGV <pemiliom@uol.com.br>.

3 Mestre em ciências contábeis pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2013); bacharel em ciências contábeis pela Universidade Federal Fluminense (2005). Atualmente é professora de contabilidade gerencial e custos na FAC-Unilagos; tutora do Consórcio Cederj e coordenadora do Instituto Macaé de Metrologia e Tecnologia (autarquia da prefeitura de Macaé) <vanuzafigueiredo@hotmail.com>.

A participação popular no controle social do Brasil não encontra um meio favorável dentro das instituições nacionais, visto que a configuração que estas adotam, juntamente com as políticas públicas de governo, é incompatível com a corrente recente que amplia e ampara os movimentos cidadãos em prol de suas intervenções nas ações de Estado. As premissas de controle social, de transparência e de efetividade das ações de governo, compactuados pela Lei de Responsabilidade Fiscal, da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação, funcionarão bem quando os atuais quadros de gestores públicos receberem uma formação adequada, que os capacite para a compreensão dos aspectos teóricos e práticos do processo de elaboração das políticas públicas e da implantação efetiva destas políticas mediante a participação cidadã de acordo com as reais necessidades da população (Dagnino, 2013, p. 99).

Acerca deste aspecto, os elementos defendidos por Santos, Ribeiro & Santos (2009), quanto ao contexto da Administração Política, busca romper com o modelo tradicional da formação do administrador no Brasil, já que defende uma formação mais bem elaborada quanto à preponderância de aspectos sociais, culturais e psicológicos das relações sociais existentes no ambiente corporativo das instituições públicas e fora dele.

A efetividade do controle social pressupõe a transparência nas ações de governo e a devida competência de qualquer cidadão em conhecer e interpretar as informações disponibilizadas pelos órgãos públicos. A inserção da sociedade brasileira no controle da gestão pública requer a criação de canais institucionais de participação popular, onde novos sujeitos coletivos tomarão assento nos processos decisórios. Há que se ter cuidado para não se confundir este processo com os movimentos sociais, posto que Asis & Villa (2003) mostram que estes permanecem autônomos em relação ao Estado. A abertura das instituições do governo para acesso ao cidadão é prerrogativa básica da democracia direta e necessita de uma estrutura funcional adequada.

Sell (2011, pp. 144-5) estabelece como *democracia direta*, dentro da definição de Max Weber, que também se refere a ela como *administração diretamente democrática*, a minimização do poder de mando na estrutura de governo a partir de uma relação mais aberta e igualitária com a sociedade, onde a vontade das massas seja levada em conta, posto que representa um fator relevante na arquitetura democrática de um país. Embora toda administração precise de alguma forma da dominação, na democracia di-

reta, a distribuição dos poderes de mando nas mãos de diferentes indivíduos induz a uma aparência mais modesta, “sendo o dominador considerado o «servidor» dos dominados e sentindo-se também como tal” (apud Weber, 1999).

O alcance dos avanços da tecnologia da informação e comunicação (TIC) possibilita uma miríade de recursos para a divulgação dos dados da gestão pública. Por meio deles, são criados canais de acesso que potencializam a transparência do Estado, impactando em suas instituições e em seus modelos de gestão. Obviamente nesse processo a relação instituição pública e sociedade se altera, potencializando a reconfiguração de produtos e de serviços públicos (McIvor, McHugh & Cadden, 2002). □

O lado contrário desse ambiente “ideal” é configurado pela ausência ou pela incoerência na divulgação de informações originadas nas instituições de governo e disponibilizadas à sociedade. Tal fato oportuniza ações fraudulentas e atos de corrupção que se propagam na Administração Pública, uma vez que inviabiliza o controle das decisões dos gestores públicos pelo cidadão comum.

O caminho para o pleno conhecimento das ações de governo pela sociedade brasileira ainda se encontra obscurecido em relação à forma como os recursos públicos são aplicados. A Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação representam exemplos recentes de manifestações nessa direção que ainda não encontraram a devida contrapartida nas configurações estruturais das organizações públicas, tampouco na formação do servidor público que as consolidará.

Diniz et al. (2009) assegura que a Boa Governança pública demanda estudos em que a transparência na gestão é prerrogativa básica para a geração do conhecimento que facilite conduzir a sociedade às discussões necessárias ao pleno exercício democrático de sua cidadania. A efetividade das políticas públicas deve ser resultante do controle social posto que, para que este se consolide, é fundamental a existência de informações confiáveis que comprovem as ações dos gestores públicos e que estas estejam alinhadas com as demandas sociais.

Uma das mesas de debates da 1.ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1.ª Consocial), em 2012, contava com representantes do governo, dos conselhos de políticas públicas e da sociedade civil e tinha como meta a criação de propostas/diretrizes para a composição do Plano Nacional de Transparência e Controle Social. O espaço criado por

este evento possibilitou aos representantes da sociedade civil discutir as mazelas decorrentes da corrupção no Brasil, o mau uso do dinheiro público, a baixa efetividade dos programas de governo e os caminhos possíveis para suas soluções.

Em relação a tais fatos, é relevante estabelecer algumas questões sobre os temas e seus desdobramentos:

1. As instituições públicas brasileiras estão preparadas ao acesso da população ao controle social de suas ações?

2. A formação tradicional dada ao gestor público propicia as competências necessárias para ações efetivas dentro deste novo contexto?

3. Os cidadãos do país têm a devida compreensão do funcionamento da máquina pública para fazer uso das prerrogativas necessárias para o controle social?

4. A Administração Política pode oferecer contribuições significativas para essa situação?

A produção de informações públicas de qualidade que representem a prestação de contas da eficácia nas ações de governo e do emprego de dinheiro público em suas realizações deve ser entendida como uma obrigatoriedade para com a população, já que tais recursos, em quase sua totalidade, são oriundos da tributação da sociedade pelo Estado. A justificativa para o monitoramento e para a formulação de estudos que contribuam para o aumento do nível de transparência por meio da facilidade de acesso à informação e compreensão de tais evidências auxilia a coibir práticas de corrupção (Slomski, 2010).

A intensificação de ações promovidas pelo governo federal brasileiro no combate à corrupção e controle dos gastos públicos na última década é fruto de sua participação, quanto signatário, em tratados internacionais que estabelecem normas e procedimentos rigorosos para as nações que atuam no comércio mundial. A dependência da balança econômica do país como grande exportador impõe o alinhamento de seu Estado à regulação estabelecida pelas organizações econômicas internacionais.

A partir da apreciação das conclusões alcançadas pelos resultados de duas pesquisas de campo que se transformaram em dissertações de mestrado defendidas nos Programas de Pós-Graduação da Universidade Federal Fluminense e da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (Tavares, 2013; Figueiredo, 2013), este artigo procura demonstrar que a mobilização para envolvimento da sociedade no controle das ações do Estado no Brasil vai

muito além do emprego de recursos materiais e legais para sua concretização. A percepção dos gestores que atuam dentro das instituições governamentais representa um fator relevante que contribui para o sucesso desse processo, visto que ele envolve elementos históricos, culturais e sociais já conceituados nos princípios defendidos pela Administração Política.

Os paradigmas do controle social no Brasil que, por tanto tempo, estiveram sob tutela do Estado atuando como elemento coercitivo da população e inibindo o avanço da democracia ao serem remodelados na inversão desta lógica impõem novas estruturas sociais e culturais que incluem o gestor público quanto servidor que necessita desenvolver novas competências para agir de maneira efetiva neste novo cenário e o cidadão como arauto dos anseios da sociedade, preceitos apresentados pelos defensores da Administração Política.

A Reforma de Estado de 1995 surgiu como uma promessa de mudança ao buscar instituir, por meio do modelo gerencialista de Administração em detrimento do modelo burocrático implantado na década de 1930, a modernização do Estado brasileiro adequando-o à Constituição Federal de 1988 (CF88).

As próximas seções do presente trabalho expõem a mobilização do Estado e da sociedade no avanço do controle social no Brasil e os resultados dos estudos realizados na 1.^a Consocial que consubstanciam a necessidade da formação dos gestores públicos dentro dos conceitos defendidos pela Administração Política para a efetivação do avanço do controle social no país e do combate à corrupção.

1. A mudança de paradigmas do controle social no Brasil

Os últimos trinta anos de história de governos democráticos no Brasil têm sido marcados pelo avanço da maturidade política da população, sinalizada pela crescente onda de manifestações populares exigindo mudanças no governo e no sistema político do país. A maneira como têm sido intensivamente explorados pela mídia nacional fatores como corrupção e impunidade que permeiam todos os níveis do sistema de governo brasileiro consubstanciados pelas imagens divulgadas dos prejuízos que ambos trazem para a população pela má qualidade da prestação dos serviços públicos essenciais à população como saúde, educação e transportes, culminaram na formação espontânea de movimentos organizados que exigem

mudança de postura do Estado através do aumento da participação social em suas ações e a ampliação da democracia participativa.

Tais fatores, de acordo com o que apresenta Bresciani (1976), invertem a lógica do Estado republicano brasileiro que desde sua formação original identificou no controle social o mecanismo a ser empregado pelo governo no direcionamento do fortalecimento de suas instituições que consolidassem os interesses mercantis liberais e o enfraquecimento das oligarquias latifundiárias brasileiras.

Martins (1987, p. 84) defende a ampliação da participação da sociedade nas ações do Estado por entender ser dessa forma que o homem preserva seu senso de justiça e igualdade e se capacita para agir contra a dominação do Estado, impedindo que ele se transforme em ameaça para a cidadania e para a prática da justiça social.

Esses preceitos também são defendidos pelos organismos econômicos internacionais, dos quais o Brasil é signatário de tratados como a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção; a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais; a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômicos (OCDE); a Convenção Interamericana contra a Corrupção, da Organização dos Estados Americanos (OEA); e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (CNUCC). Todos eles defendem a centralidade no fortalecimento da cooperação internacional na prevenção e no combate à corrupção em todo o planeta mediante a participação da sociedade no controle das ações do Estado (Brasil, 2013).

O órgão responsável pelo cumprimento de tais tratados e prestação de contas à comunidade internacional (*accountability*) é a Controladoria Geral da União (CGU), que atua como órgão de Estado no Brasil, responsável pela realização de ações e eventos voltados para o combate à corrupção. A 1.ª Conferência Nacional Sobre Transparência e Controle Social (1.ª Consocial) foi toda idealizada e implementada por ela; já as representações estaduais atuaram de maneira intensiva para dar à conferência seu caráter nacional.

A GCU também amplia seu papel no Brasil pela organização de diferentes ações voltadas para esse tema e do monitoramento das instituições federais, já que representa órgão de controle interno do governo, bem como nos movimentos de educação fiscal, transparência, acesso à informação e prevenção a fraudes, com o apoio dos Tribunais de Contas e de instituições

de controle interno locais. O *status* de Ministério confere a ele ampla mobilização institucional no país; mesmo assim, a realidade brasileira teima em mostrar sua verdadeira face fazendo emergir, neste cenário, fatores que comprometem o êxito dos compromissos internacionais firmados.

O nível de percepção de corrupção de um país já pode ser avaliado por um índice internacional. Desenvolvido pela Transparência Internacional (TI), o Índice de Percepção de Corrupção (IPC) tem por função monitorar a corrupção do setor público em um país; ele indica a possibilidade de se desenvolverem ações preventivas de controle da corrupção, por meio do fomento à participação popular no controle das ações do Estado. Embora tenha diminuído entre os anos 2011 e 2012, o IPC brasileiro ainda fica atrás de países como Chile, Uruguai, Cuba, Costa Rica e Porto Rico (Transparency International, 2013).

As duas dissertações, realizadas ao longo da 1.^a Consocial, a que nos apoiamos, evidenciam um volume de recursos humanos, materiais e financeiros significativos para o evento, já que a conferência teve a presença direta de 153.000 pessoas. Todos os estados da federação tiveram participação no evento que consumiu mais de cinco milhões de reais, valor gasto com o objetivo de elaborar o Plano Nacional de Transparência e Controle Social.

Aquele documento representava um dos compromissos firmado no primeiro Plano de Ação elaborado pelo governo brasileiro para o Open Government Partnership (OGP), instituição internacional, criada em 2011, voltada para o desenvolvimento global de práticas governamentais. O Relatório Final da Conferência apresentado pela CGU, em dezembro de 2012, mostra que perto de um milhão de pessoas foram envolvidas direta e indiretamente em sua realização, por meio da 1.^a Consocial (Brasil, 2013).

Todos estes fatos apontam para a precariedade da participação popular em controle social no Brasil, no que diz respeito ao tema corrupção, já que o movimento da conferência foi capitaneado pela CGU e pelas representações estaduais dos órgãos de controle. Esse fato leva a uma hipótese sobre a existência de fatores que induzem ao baixo nível de participação popular no controle social das ações de Estado no Brasil em relação aos gastos públicos e ao combate à corrupção. Por sua vez, o nível do IPC brasileiro diagnosticado pela TI dá indícios de que o próprio governo contribui para a existência desses fatores quando cria dificuldades nos níveis estaduais e municipais para o acesso e a compreensão do trâmite estatal, corroborando para a permanência desta situação.

Desse contexto emerge a contribuição dos preceitos da Administração Política, defendidos por Santos, Ribeiro & Santos (2009), que, mediante estudos realizados na Universidade Federal da Bahia, defendem a Administração Política como elemento relevante na gestão das relações de produção e de distribuição, movimentando os estudos administrativos para fora de sua origem, tradicionalmente concentrada na organização, na racionalidade e na produtividade do trabalho com fins ao aumento do rendimento das empresas, segundo Santos, Ribeiro & Santos (*Ibidem*, p. 925), conduzindo-a para outra “essência que perpassa o espectro das relações sociais internas das organizações e se estabelece nos limites das relações sociais mais amplas; portanto, no âmbito da sociedade” (Santos, Ribeiro & Santos. *Ibidem*, pp. 929-30).

Essa maneira diferenciada de tratar a administração de empresas contribui para identificar fatores relevantes no processo de formação do profissional de administração que atua no âmbito das instituições públicas que estão sendo impactadas pelas ações do Estado brasileiro voltadas para a necessidade de ampliação da transparência e da participação social com fins de atender as prerrogativas internacionais de controle e de combate à corrupção. É relevante a contribuição do avanço da participação social nas ações do Estado no Brasil e a defesa de um modelo de gestão, seja pública, seja privada, que conteste conceitos puramente tecnicistas e promova os valores sociais e culturais da sociedade brasileira.

Os autores defendem a proposta política no âmbito das empresas ao demonstrarem que, no ambiente organizacional contemporâneo, o processo de gestão implica ações oriundas de diferentes áreas do conhecimento; medicina, psicologia, sociologia, ciência política, antropologia e engenharia, que alçam o objeto da ciência da administração para muito além das organizações, cabendo à administração pura e simplesmente a gestão.

Assim, cabe à administração estruturar formas de gestão que viabilizem os objetivos da organização. Por essa razão, a gestão é apenas um dos conteúdos que dão forma institucional e essência às organizações. Então, podemos concluir que é a gestão e não a organização que caracteriza o objeto e que dá autonomia à administração enquanto um campo próprio do conhecimento (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 930).

Tais elucidações levam a alguns questionamentos quando se retorna ao tema central deste artigo — a participação da sociedade no controle das ações do Estado no Brasil:

Qual seria o melhor modelo de gestão a ser adotado pelas instituições públicas brasileiras voltadas para a participação social? Quais deveriam ser as competências necessárias à formação do gestor público cujas ações estarão submetidas ao crivo da sociedade? Qual o comportamento que se espera do funcionalismo público brasileiro para que a implantação da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação seja efetiva?

Nenhuma dessas questões será completamente respondida neste trabalho, já que a realização da 1.ª Consocial não produziu nenhuma ruptura no modelo tradicional de gestão de estado no Brasil. Sua realização não foi direcionada para a promoção de mudanças na estrutura de governo, mas apenas para propostas de composição do Plano Nacional de Transparência e Controle Social quanto compromisso pactuado com o Open Government Partnership.

A análise deste movimento e os resultados por ele alcançados possibilitaram a produção de conhecimento sobre os possíveis fatores explicativos da baixa participação da população no controle social no Brasil e o nível de desconhecimento da população no trâmite de governo que, quando alinhados aos fundamentos da Administração Política, mostra que o desafio maior à expansão do controle social no país se encontra no próprio modelo de gestão adotado pelo Estado em seus diferentes níveis de governo.

Cabe ao Estado brasileiro a defesa dos direitos do cidadão pela disponibilidade e devida adequação de uma estrutura funcional que atenda a população, com a oferta dos serviços essenciais garantidos pela Constituição Brasileira de 1988. Apesar da redação do art. 74 §, 2.º deste dispositivo legal, as mudanças operadas no âmbito governamental não buscam a participação da população dentro do governo. A condução da Reforma de 1995 não foi realizada com a contribuição dos setores sociais e interferiu de maneira negativa na governança brasileira, produzindo abismos sociais e comprometendo a prestação dos serviços públicos básicos à população (Costa, 2010, pp. 175-6).

A proposta defendida pela Reforma de um Estado mais eficiente e enxuto na realidade promoveu o encolhimento da máquina pública, por meio da privatização e publicização, sem a oferta consistente de uma estrutura que atendesse à altura às necessidades da população. Este fato culminou

no descrédito das instituições públicas que resultou na percepção negativa do funcionalismo público pela sociedade ao comprometer a prestação dos serviços essenciais à população; “azedando” de vez as relações entre a sociedade, o funcionalismo público e o governo.

A inexistência de um modelo de gestão consistente que amparasse a proposta da mudança, de burocrático para gerencialista, promoveu equívocos e resultou no depauperamento da máquina pública. A promessa da criação de instrumentos de efetiva avaliação da qualidade dos serviços do Estado que contassem com a participação da Sociedade Civil não avançou, já que não foram criados meios físicos e humanos dentro do governo da época da Reforma para tal (Malaia, Viegas & Magalhães, 2011).

A 1.^a Consocial, dentro do modelo de realização estabelecido pela CGU, foi estruturada para ser realizada em diferentes etapas; ela conseguiu reunir atores de segmentos sociais diversos, alguns oriundos de grupos com relevante maturidade na atuação em controle social. Instituições, como o Observatório Social do Brasil (OSB), Amigos Associados de Ribeirão Bonito (Amarribo), Contas Abertas e Transparência Brasil, trouxeram sua contribuição enquanto segmentos da sociedade civil organizada no movimento de combate à corrupção no país, integrando-se aos demais participantes do evento. Porém, para que o movimento avance, é necessário o devido respaldo das instituições de governo e o apoio dos órgãos de controle do Estado nesta luta que promete ser longa e árdua. Passado mais de um ano de sua realização (maio de 2012), não se tem notícias sobre o avanço do Plano Nacional aprovado na Conferência.

A próxima seção apresenta os resultados dos estudos realizados na 1.^a Consocial; eles consubstanciam a necessidade da formação dos gestores públicos dentro dos conceitos defendidos pela Administração Política para a efetivação do avanço do controle social no país e do combate à corrupção.

2. A contribuição da Administração Política para os avanços da 1.^a Consocial

O elemento que deve ser posto em maior evidência quando o assunto é transparência da informação das organizações do setor público são os dados contábeis. Por meio deles, consegue-se demonstrar a efetividade da gestão pública, considerando-se ser esta uma das formas que permite à sociedade avaliar a relação custo/benefício da prestação de serviços.

A realização da 1.^a Consocial representou uma iniciativa da busca de soluções para o controle social nas ações do estado brasileiro por meio das sugestões, na forma das propostas aprovadas na conferência para a composição do Plano Nacional de Transparência e Controle Social, dos representantes da sociedade presentes no evento.

Aqui, vale ressaltar o fato de o governo brasileiro, desde 2008, agir em prol da realização da convergência das Normas Contábeis Brasileiras às Normas Internacionais de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, ação que aumenta a transparência do Estado.

Todo esse movimento fortalece o modelo de *accountability* adotado pelo NPM, posto que reforça a necessidade institucional das organizações públicas brasileiras de se adequarem à ordem econômica internacional que direciona para uma nova maneira de gestão do Estado, tornando-o mais transparente por meio da criação de canais de interação com a sociedade e da efetiva prestação dos serviços públicos.

Dada a dificuldade do cidadão comum brasileiro em compreender a estrutura do orçamento público e da execução do novo modelo, resultado da convergência das normas, cria-se a possibilidade da evidenciação patrimonial permitindo aos cidadãos brasileiros realizar o controle das ações de governo por meio do acompanhamento da evolução patrimonial e de aplicação das verbas públicas.

A análise das propostas aprovadas pela 1.^a Consocial revelou o desejo dos delegados ao acesso à informação pública mediante o exercício da participação social. É fundamental o envolvimento da sociedade no monitoramento do cumprimento das metas estabelecidas pelo governo na execução das suas políticas públicas.

As novas normas da contabilidade pública adotadas pelo governo brasileiro orientam para a participação da sociedade ao estabelecer a obrigatoriedade do setor público na divulgação da informação dos resultados alcançados pela realização de suas políticas e a natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio das entidades do setor público. Tudo isso objetivando o apoio ao processo de tomada de decisão pela adequada prestação de contas e o necessário suporte para a instrumentalização do controle pela sociedade.

Na medida em que fica claro que o governo federal deseja ampliar seu nível de transparência e contar com uma maior participação da sociedade no controle das ações do Estado para fazer frente às exigências

internacionais, esta parte do presente artigo deve propor algumas pequenas questões:

O que está faltando para que as instituições públicas adotem práticas de transparência em suas ações para permitir o acesso da sociedade quanto ao efetivo controle social? Por que essa prática não é adotada em todos os níveis de governo? Por que a população, em geral, não tem acesso aos preceitos das novas Normas Contábeis do Setor Público que defendem a transparência da prestação de contas, a facilidade do entendimento de seu texto e o acesso amplo da sociedade a essas informações?

A instrumentalização do controle social requer uma mudança no modelo de gestão do Estado brasileiro que o torne capaz de fornecer informações acessíveis, compreensíveis e úteis aos cidadãos que desempenham atividades de controle do uso do patrimônio público e da qualidade da prestação de serviços, por possibilitar a análise dos dados públicos e a avaliação da efetividade no desempenho da gestão. Tradicionalmente, o destinatário dessas informações têm sido os órgãos de fiscalização interna e externa do governo desde a implantação da Lei de Responsabilidade Fiscal, porém a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação formalizam a participação cidadã neste processo.

Embora todo este aparato já estivesse previsto na CF88 em seu art. 37, que estabeleceu os princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência para a administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, é na *publicidade* que o povo encontra a garantia de acesso às informações referentes aos atos praticados por seus representantes.

A mobilização do governo federal para a ampliação da participação popular no controle social, que atenda às determinações dos tratados aos quais é signatário, se encontra concentrada em seus principais órgãos de controle, o Tribunal de Contas da União (TCU) e a Controladoria Geral da União (CGU).

A realização da 1.^a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social teve na CGU o órgão de governo responsável pela elaboração e pela realização. Entre os anos 2011 e 2012, este órgão de governo capitaneou a execução desse evento em todos os estados da federação, atingindo, de acordo com os dados do Relatório Final da conferência, 49% da municipalidade de todo o país, por meio do uso intensivo de Tecnologia de Informação e Comunicação (TIC) (Brasil, 2013).

Durante a realização das etapas da conferência, a CGU buscou alcançar alguns objetivos que identificou serem relevantes para o avanço do controle social no Brasil; foram eles: promoção de debates e de ações voltadas para o controle social entre a sociedade civil e o governo; produção de novas ideias sobre a participação social no controle da gestão pública; proposição de mecanismos de transparência e acesso à informação e a dados públicos a serem implementados pelos órgãos públicos; desenvolvimento de mecanismo de mobilização social para o controle da gestão pública; proposição de ações de capacitação e qualificação da sociedade voltadas para o controle social com o uso de TIC; fortalecimento das redes sociais voltadas para o monitoramento da gestão pública; e proposição de medidas de prevenção e combate à corrupção.

Em dezembro de 2012, a CGU publicou o Relatório Final da Conferência, apresentando números expressivos da participação de mulheres, de jovens e de pessoas com alto nível de escolaridade na conferência. Os números publicados no documento consideraram que o evento atingiu parte significativa da população, mas clarifica quanto ao alcance de seus objetivos iniciais. Alguns deles estão inseridos na redação de parte das oitenta propostas finais aprovadas para o Plano Nacional, até o momento, ainda sem aprovação do governo.

Uma análise do conteúdo das notícias disponibilizadas no portal da CGU sobre a 1.^a Consocial não evidencia aproximação efetiva da população com os órgãos de controle do Estado nem a implementação de algumas das ações propostas pela conferência. No início de 2013, o governo federal, através da CGU, incentivou a adesão ao Programa Brasil Transparente à municipalidade brasileira no que concerne à formação do funcionalismo público e no desenvolvimento da tecnologia necessária a aplicação da Lei de Acesso à Informação. O Plano Nacional de Transparência e Controle Social, após ser aprovado, também deverá mobilizar estados e municípios para a formulação de Planos locais, não existindo, entretanto, até o momento, previsão de quando isso ocorrerá.

A seguir apresentamos os resultados alcançados pelas duas pesquisas de campo já descritas previamente na introdução deste artigo. Cabe salientar que os autores buscaram gerar informações sobre a efetividade da Conferência no que diz respeito ao alcance dos objetivos principais deste trabalho: os possíveis fatores explicativos do baixo grau de participação social no Brasil pela percepção dos conferencistas sobre os temas transparência,

controle social, combate à corrupção e a relevância do papel dos órgãos de controle do Estado brasileiro. Finalmente, seguem-se considerações relevantes sobre os preceitos da Administração Política e a sua contribuição para o avanço das propostas da 1.^a Consocial.

Esta seção foi dividida em três partes: na primeira estão apresentadas as conclusões da primeira pesquisa que, mediante entrevista semiestruturada aplicada a 168 participantes do evento e 22 organizadores, buscou estabelecer os possíveis fatores explicativos do baixo nível de participação da população brasileira no controle social. A segunda parte avalia o conteúdo das propostas finais aprovadas pela correlação da sociedade com o Estado quanto ao tema transparência, controle social, combate à corrupção, e o papel dos órgãos de controle diante dos desafios do funcionalismo público brasileiro em face da participação da sociedade no monitoramento e no controle das ações da Administração Pública. A terceira traz à luz os conceitos da Administração Política e sua contribuição para as propostas aprovadas na conferência.

Possíveis fatores que favorecem o baixo nível de participação do controle social no Brasil

Após prévia pesquisa bibliográfica exploratória sobre o tema controle social e a posterior análise do conteúdo do material desenvolvido pela CGU para a mobilização da conferência em nível nacional, Tavares (2013) buscou centrar sua investigação nas seguintes hipóteses:

a) o processo histórico de formação das sociedades nacionais influencia diretamente o exercício do controle social e sua significação;

b) o aparato legal recente sobre transparência e combate à corrupção esbarra em uma sociedade ainda despreparada para o pleno exercício do controle social;

c) a mobilização social e institucional pública para o enfrentamento dos fatores que comprometem o exercício efetivo do controle social no Brasil ainda se encontra aquém da realidade do país.

Com base em tais hipóteses, realizou-se uma pesquisa de campo que procurou identificar os fatores que influenciam o baixo grau de participação, mediante entrevistas que revelaram os seguintes fatos dentro do universo dos entrevistados:

1. número significativo de cidadãos pertencentes ao Poder Público atuando como representantes do segmento sociedade civil na conferência;

2. distanciamento do funcionalismo dos órgãos de controle das reais necessidades da população

3. o desconhecimento dos trâmites de governo pelo cidadão comum.

A conclusão final da pesquisa revelou que as três hipóteses iniciais estavam corretas. Nos dias atuais, o Estado brasileiro ainda faz uso, sem parcimônia, de seu aparato coercitivo de repressão em atos pacíficos da população que critica a atuação do governo na prestação de serviços e no uso dos recursos públicos. A baixa cultura para o exercício pleno da cidadania é o resultado de uma prática exitosa dos aparelhos a serviço do Estado, como escolas, instituições públicas e modelos de justiça aplicado no Brasil, que, somadas, contribuem para a não participação da sociedade direcionada ao controle social das ações de governo e dos gastos públicos.

Ficou evidente o distanciamento existente no funcionalismo dos órgãos de controle da população de forma geral, mostrando clara tendência dos governos em suas diferentes instâncias para desestimular a participação da sociedade em suas ações.

Análise das propostas (aprovadas na conferência) e sua convergência com a opinião da sociedade sobre o tema transparência, controle social, combate à corrupção e o papel dos órgãos de controle

As propostas aprovadas para os temas da conferência, objeto de estudo de Figueiredo (2013), abriram um canal de discussão sobre a percepção das mudanças legais necessárias para a responsabilização, a transparência e o acesso à informação mediante a implantação das novas Normas Brasileira de Contabilidade aplicadas no setor público e sinalizou quanto à necessidade de reestruturação do funcionalismo do setor público, de maneira que esteja devidamente qualificada a atender às requisições e às necessidades do controle social.

A análise do conteúdo de algumas das propostas aprovadas na conferência mostrou pontos relevantes que devem ser considerados pela gestão pública, como possíveis demandas populares futuras. Foram eles:

1. utilização intensiva de TIC para publicidade de dados abertos dos três poderes em todos os níveis de governo;

2. estímulo à criação de Observatórios Sociais nos municípios;

3. fortalecimento das ouvidorias como órgãos autônomos;

4. divulgação de planos e projetos dos candidatos eleitos antes da publicação do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual;

5. criação de Conselhos de Transparência Pública e Controle Social;

6. criação de meios legais para tornar obrigatória a participação dos membros do Legislativo e organizações, ou representantes da sociedade civil, nas audiências públicas;

7. divulgação de informação sobre controle social e gastos públicos, prestação de contas, licitações, destinação de recursos públicos, entidades do terceiro setor, órgãos que lidam com questões indígenas, audiência pública, composição societária das empresas contratadas pelo poder público;

8. envolvimento maior dos Conselhos de Políticas Públicas com a população na discussão e na avaliação das políticas e dos resultados alcançados pela gestão pública.

A Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação representam o início de adaptações e de mudanças na esfera pública, como já o foi e tem sido a Lei de Responsabilidade Fiscal, quanto à transparência, posto que a sociedade, destinatária da informação, precisa ser consultada a respeito de como espera que a informação chegue ao seu alcance, apontando a melhor maneira de promover a transparência pública, o acesso à informação e aos dados públicos.

As propostas aprovadas não privilegiaram temas como o controle da dívida ativa, a discriminação do custo dos órgãos públicos e o cumprimento das metas traçadas nos orçamentos públicos, como preconizados nas Novas Normas Contábeis, mantendo esses temas fora da pauta de discussões da sociedade durante a conferência, o que resultou na sua não inclusão futura no Plano Nacional de Transparência e Controle Social, fato normal para um país sem muitos relatos de envolvimento social nas questões da administração pública.

Relevância dos preceitos da Administração Política e a sua contribuição no avanço das propostas aprovadas na 1.^a Consocial

Com a leitura do texto das duas subseções anteriores, percebe-se a necessidade do devido enfrentamento das diferentes barreiras que comprometem o avanço do controle social e que este não ocorrerá sem a devida adequação das instituições públicas, com a contribuição da sociedade civil,

para o desenvolvimento de um novo modelo de gestão pública que permita a inserção da população no controle das ações do Estado.

Santos, Ribeiro & Santos (2009, p. 930) identificam que, na Administração Política, “a gestão não está circunscrita ao âmbito das organizações, mas presente na própria natureza, não obstante as leis físicas e biológicas que permitem a compreensão da sua essência e movimento”. Os mesmos autores complementam: “cabe à administração estruturar formas de gestão que viabilizem os objetivos da organização. Por essa razão, “a gestão é apenas um dos conteúdos que dão forma institucional e essência às organizações”.

O volume de recursos mobilizados para a realização da 1.^a Consocial já foi fruto de discussões na seção anterior, cabendo aqui algumas elucidações sobre a Administração Política e os pontos onde ela pode oferecer contribuições valiosas para o movimento iniciado pela conferência.

A Administração Política defende alguns princípios que se estabelecem dentro dos critérios apontados também por Santos, Ribeiro & Santos (Ibidem, pp. 934-5).

a) Só construir algo novo, depois de desfrutar plenamente do que já existe: deve-se evitar o desperdício a qualquer custo e com isso fazer uso racional dos recursos disponíveis, o que impele a gestão pública a monitorar seus gastos e alcançar maior efetividade na aplicação de suas políticas, o controle da sociedade nas ações do Estado traz significativa contribuição quanto ao direcionamento da aplicação dos recursos pelo governo. No caso específico da conferência, a CGU realizou a devida prestação de contas dos recursos empregados para a sua realização, não tendo feito nenhuma consulta prévia sobre a forma de aplicação destes recursos;

b) Para legitimar (integrar) o Projeto da Nação ou outro de qualquer organização/instituição torna-se necessário relativizar a hierarquia dos processos para construí-lo ou edificá-lo: a excessiva hierarquização da gestão gera elevado custo de implementação, distanciando, assim, os resultados dos objetivos propostos. Decisões muito hierarquizadas apontam para a baixa participação social e podem gerar equívocos, distanciando as ações do governo das verdadeiras necessidades da sociedade. A própria estrutura da conferência representa um belo exemplo deste princípio, pois foi toda ela capitaneada pela CGU. A análise documental das Atas divulgadas no *site* da CGU da 1.^a Consocial dos encontros da Comissão Organizadora Nacional (CON) da conferência mostrou que a participação da sociedade

civil que integrou a comissão ficou limitada à aprovação do Regimento Interno e do texto base acrescida de algumas questões pontuais durante a realização das diferentes etapas da conferência;

c) Em vista do resultado determinado, a forma de gestão mais adequada de qualquer projeto (do indivíduo, da organização ou da nação) está condicionada à compreensão da sua temporalidade: este princípio diz respeito ao processo de governança, é preciso que o modelo de gestão adotado na organização dê a devida atenção à intenção ou ao propósito das ações de governo e não apenas concentrar esforços em sua realização. Este fato mostra ser relevante adequar o gestor público para outras competências além do processo de implementação das políticas de governo, posto que o fator mais relevante a ser levado em consideração é o atendimento das necessidades da sociedade; para isso, ela precisa ser ouvida e participar da mesa de debates. O movimento da conferência ficou centrado na elaboração das propostas para o Plano Nacional, ficando o processo de realização da conferência sob tutela da CGU que estabeleceu um modelo específico, incluindo material de apoio, para sua realização.

Não se pode deixar de considerar a relevante contribuição que a Administração Política pode trazer para as instituições públicas quanto ao incentivo à participação da sociedade nas decisões do governo. É preciso considerar que o distanciamento do Estado da população no Brasil tem colaborado de forma negativa à efetividade da implantação das políticas de governo quando considerados os princípios defendidos pela Administração Política.

3. Conclusão

A reversão da lógica do modelo tradicional de controle social aplicado pelo Estado brasileiro que estabeleça o controle social da sociedade e seja efetivo no combate à corrupção deve ser direcionada a uma verdadeira mudança de paradigmas, por meio do envolvimento da sociedade brasileira. Tal mudança exige um esforço e um verdadeiro empenho do governo para que tenha êxito o movimento da 1.^a Consocial. Esta, por sua vez, deu mostras que este é um processo que se encontra em movimento inicial, dada a participação de um número ainda tímido de instituições da sociedade civil organizada que atuam no controle social no país. De toda forma, é de competência das instituições públicas, nos diferentes níveis de

governo no Brasil, a adequação de sua gestão, de modo que torne esse cenário possível em âmbito nacional mediante a inserção do monitoramento da sociedade brasileira.

A desmobilização de procedimentos patrimonialista e clientelistas pelas ações dos servidores públicos, tradicionais na gestão pública brasileira e que tanto contribuem para o mau uso do dinheiro público e práticas veladas de corrupção, representa fator preponderante para o avanço das propostas aprovadas na conferência nas diferentes regiões do país, considerando os fatores históricos, sociais e culturais tanto defendidos pela Administração Política capazes de conduzir à melhoria da gestão dos gastos públicos, da qualidade dos serviços oferecidos à população e o combate à corrupção.

A contribuição que a Administração Política traz para este ambiente de mudanças é o processo de reorientação na organização da gestão do trabalho humano das instituições públicas em sua relação com a sociedade brasileira e consigo mesma, dentro de sua capacidade de gerar novas e melhores formas de gestão por meio das interações sociais efetivas.

Os resultados aqui apresentados pelos dois estudos foram providenciais em revelar o sucesso histórico do Estado brasileiro em alijar a participação social no controle das ações de governo que agora, pelas imposições internacionais, deve ser alterado.

É necessário repensar o papel do gestor quanto à devida adequação dos processos internos das instituições públicas, para que essas mudanças alcancem o êxito esperado ao permitir o acesso dos cidadãos aptos a acompanhar e a participar da gestão pública.

Os objetivos propostos pela conferência evidenciam a carência, ou melhor, a inexistência de um diálogo entre a população e as instituições de governo, assim como um processo de *accountability* direcionado de maneira exclusiva ao diálogo com os órgãos de controle em detrimento do cumprimento de normas nacionais e internacionais. A implantação da Lei de Acesso à Informação pela CGU evidencia que ela será realizada sem a colaboração da sociedade, bem como confirma a permanência do Estado na condução e na centralidade dessa mudança.

O processo de conscientização da sociedade quanto à importância da população utilizar os instrumentos de participação é um processo de longo prazo e exige mudanças culturais, por meio educação, em que diferentes segmentos sociais precisam ser alcançados. Os programas voltados para a educação fiscal e para a cidadania precisam tornar-se realidade nas escolas

e nas universidades brasileiras; conceitos sobre transparência e controle social, aplicados diretamente na educação básica do país, produziram reflexos futuros positivos quanto à atuação do servidor público.

As pesquisas aqui apresentadas envolveram estudos que buscaram trazer uma contribuição para avaliar os problemas apresentados na parte introdutória do trabalho, além de apontar a contribuição que a Administração Política pode trazer dado seu direcionamento para a gestão nas organizações.

Referências

- ASSIS, Marluce Maria Araújo & VILLA, Tereza Cristina Scatena. O controle social e a democratização da informação: um processo em construção. *Revista Latino-Americana de Enfermagem*, vol. 11, n.º 3, pp. 376-82, 2003.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. Disponível em <<http://www.cgu.gov.br.>>; acesso em 16-1-2013.
- BRESCIANI, Maria Stella Martins. *Liberalismo: ideologia e controle social (estudo sobre São Paulo de 1850 a 1910)*. Doutorado. São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, 1976.
- COSTA, Frederico Lustosa da. *Reforma do Estado e contexto brasileiro: crítica do paradigma gerencialista*. Rio de Janeiro: FGV, 2010.
- DAGNINO, Renato. A capacidade de gestores públicos: uma aproximação ao problema sob a ótica da Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política*. Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, vol. 6, n.º 1, abr. 2013. Salvador: Eaufba, 2013.
- DINIZ, Eduardo Henrique et al. O governo eletrônico no Brasil: perspectiva histórica a partir de um modelo estruturado de análise. *Revista da Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 1, pp. 23-48, jan.-fev. 2009.
- FIGUEIREDO, Vanuza da Silva. *Transparência e participação social da gestão pública: análise crítica das propostas apresentadas na 1ª Conferência Nacional sobre Transparência Pública*. 2011. Mestrado em Ciências Contábeis). Rio de Janeiro: Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2013.
- MALAIÁ, Maria Cecília Bezerra Tavares; VIEGAS, Maria Cristina Leal de Carvalho & MAGALHÃES, Guilherme Souza. O contexto das rela-

ções humanas no trabalho no setor público a partir da reforma de Estado de 1995. III Encontro de Gestão de Pessoas e Relações de Trabalho. EnGPR, Anpar, 2011.

MARTINS, Paulo Emílio Matos. *Participação na gestão: o discurso oficial brasileiro*. Monografia. Rio de Janeiro: Ebap, 1987.

McIVOR, Ronan; McHUGH, Marie & CADDEN, Christine. Internet technologies: supporting transparency in the public sector. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 15, n.º 3, pp. 170-87, 2002.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos & SANTOS, Thiago Chagas Silva. Bases teórico-metodológicas da administração Política. *Revista de Administração Pública*. Ebape/FGV, Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 4, pp. 919-41, jul.-ago. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a08.pdf>>; acesso em 3-9-2013.

SELL, Carlos Eduardo. *Democracia com liderança: Max Weber e o conceito de democracia plebiscitária*. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0103-33522011000100006&script=sci_arttext>; acesso em 4-9-2013.

SLOMSKI, Valmor et al. A demonstração do resultado econômico e sistemas de custeamento como instrumentos de evidenciação do cumprimento do princípio constitucional da eficiência, produção de governança e accountability no setor público: uma aplicação na Procuradoria-Geral do Município de São Paulo. *Revista de Administração Pública [on-line]*, vol. 44, n.º 4, pp. 933-7, 2010.

TAVARES, Maria Cecília Bezerra. *Possíveis fatores explicativos do baixo grau de participação social no Brasil: a experiência da 1ª conferência sobre transparência e controle social (2011-2012)*. Mestrado em Administração. Niterói: Faculdade de Administração e Finanças, Universidade Federal Fluminense, 2013.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Site da Internet. *What is the corruption perceptions index?* Disponível em <http://www.transparency.org/cpi2012/in_detail#myAnchor1>; acesso em 1.º-2-2013.

Resumo

Este artigo busca mostrar onde os conceitos da Administração Política podem trazer contribuições consideráveis para o avanço da participação da sociedade brasileira nas ações de controle do Estado em função de sua efetiva ampliação na percepção do gestor público quanto à integração da população nas decisões do governo, no monitoramento dos gastos públicos e no combate à corrupção. Entendendo que a

Administração Política pode ser colocada como possibilidade de crítica à gestão das relações sociais para além do ambiente empresarial, o presente trabalho aborda dois estudos de campo realizados entre os anos 2011 e 2012 na 1.^a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (1.^a Consocial), onde ambos buscaram compreender, de maneira distinta, os possíveis fatores explicativos do baixo grau de participação social no Brasil através da percepção dos conferencistas sobre os temas transparência, controle social, combate à corrupção e a relevância do papel dos órgãos de controle do Estado brasileiro. Com base na análise de conteúdo de entrevistas semi-estruturadas realizadas no evento e nas propostas aprovadas na conferência para a elaboração do Plano Nacional de Transparência e Controle Social do país, buscou-se identificar o papel do gestor público quanto às mudanças de concepção nos diferentes níveis de governo que englobam aspectos culturais, simbólicos e ideológicos. O resultado alcançado contribui para uma crítica aos avanços do governo federal quanto ao cumprimento de tratados internacionais para ampliação da transparência e do controle das ações de governo no Brasil e a face contraditória, autoritária e patrimonialista que prevalece nos estados e nos municípios do país.

Palavras-chave: Gestão pública. Transparência. Controle social. Corrupção. Administração Política.

Abstract

This article seeks to show where Administration Policy's concepts can make considerable contributions to the Brazilian's advancement society participation in state control due to its effective expansion in the perception of the public manager as the integration of people in government's decisions, in monitoring of public spending and fighting corruption. Understanding the Political Administration can be placed as a possible criticism of the social management relations beyond the business environment, this paper addresses two field studies being the years 2011 and 2012 the 1st National Conference on Transparency and Social Control (1st Consocial), where both sought to understand differently, the possible factors explaining the low level of social participation in Brazil through the perception of the speakers on the topics transparency, social control, fighting corruption and the importance of the State Brazilian's control organs. Based on content analysis of semi-structured interviews conducted in the event and the conference approved the proposals for the Brazilian's National Plan on Transparency and Social Control sought to identify the role of the public manager as the design changes at different levels of government that encompass cultural, symbolic and ideological. The result achieved contributes to a review of advances from the federal government as to international treaties to increase transparency and control government actions in Brazil and the contradictory face, authoritarian and patrimonial prevailing in the states and in the municipality of the country.

Keywords: Public management. Transparency. Social control. Corruption. Political Administration.

OS CONSELHOS MUNICIPAIS NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DIANTE DO ATO DE CONTROLAR AS AÇÕES DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS) NO MUNICÍPIO DE CASTRO ALVES (BA) ENTRE OS ANOS 2010-2011

EDINEI GONÇALVES DE ARAUJO¹
IVO PEDRO GONZÁLEZ JÚNIOR²

Na atualidade, o assunto Controle Social tem proporcionado diversas discussões e práticas na sociedade, como forma de participação popular nas políticas públicas. Um dos meios de exercer esse Controle Social é por intermédio dos Conselhos formados pelos grupos sociais. Este artigo aborda os Conselhos Municipais de Saúde por sua relevância e por sua representatividade social nas três esferas governamentais, como instrumento participativo da comunidade nas ações e nos serviços de saúde.

Pretende-se apresentar, por meio deste documento, a realidade do Conselho Municipal de Saúde, como forma de promover a busca pela capacitação e apoio para o bom funcionamento do Controle Social nas ações do Sistema Único de Saúde (SUS) no município de Castro Alves (BA) entre os anos 2010-2011; a partir da investigação do nível de capacitação e de apoio que os conselheiros municipais de saúde possuem para executar suas atribuições pertinentes ao Controle Social nas ações do Sistema Único de Saúde (SUS) no município analisado; acreditando que os conselheiros municipais de saúde possuem requisitos de capacitação e apoio necessários para efetuarem suas funções. Demonstrando as modalidades utilizadas pelo referido Conselho para promover o conhecimento aos conselheiros nos

1 Especialista, Faculdade Adventista da Bahia. E-mail: <araujo.edney@bol.com.br>.

2 Mestre em Administração e doutorando da Universidade Federal da Bahia. E-mail: <ivojunior@gmail.com>.

atos de controlar, fiscalizar, orientar e formular pareceres das ações do SUS. Além disso, avalia-se o apoio recebido pelos gestores municipais no intuito de melhorar as condições das execuções das tarefas do Conselho de Saúde do município estudado.

Este trabalho visa contribuir no avanço da qualidade de atuação dos Conselhos Municipais de Saúde e abrir um novo horizonte de boas expectativas para os conselheiros municipais. A contribuição social ofertada por este estudo concentra-se no incentivo à sociedade em refletir sobre a importância da existência dos conselhos municipais de saúde nos municípios. No entanto, conhecer a realidade de seus instrumentos de controle social, de modo que possam apoiar ou cobrar com as devidas atuações legais. Dessa forma, busca-se estimular na coletividade a valorização e a utilização dos organismos de controle social existente no ambiente social.

O tema proposto possui relevância pessoal no sentido de motivar a criação de políticas públicas que valorizem o Controle Social nos serviços públicos municipais. A importância do tema indicado oferece ao ambiente acadêmico um insumo para exploração e aplicabilidade dos conhecimentos adquiridos na área de gestão pública, bem como concilia estudo teórico com prática. De fato, procura contribuir no enriquecimento e no aprofundamento de pesquisas futuras na área acadêmica.

Para responder à problemática deste estudo, utilizou-se métodos qualitativos e quantitativos. A junção dos dois métodos contribui na confiabilidade dos resultados da pesquisa. A metodologia escolhida aborda o objeto analisando a forma de construção do conhecimento dos participantes, bem como as realidades encontradas no referido Conselho. Essa análise evidencia a qualidade do Controle Social aplicado diante do SUS no município pesquisado. Recorreu-se à pesquisa de campo para melhor abordar o objeto em estudo. Assim, o presente pesquisador obtém dados sobre os aspectos de interesse do objeto em pesquisa de modo particular, alcançando o resultado da realidade estudada. O encontro com o objeto pesquisado dar maior credibilidade às análises, para chegar à resposta da problemática. O instrumento de coleta de dados utilizado é o questionário de pesquisa, o qual foi aplicado aos 50% (cinquenta por cento) dos membros conselheiros. O questionário aborda pontos que demonstram parte da realidade encontrada do objeto pesquisado. Para análise dos dados quantitativos, utilizou-se o Microsoft Office Excel 2007. Já os dados qualitativos serão interpretados com base nas respostas registradas no questionário.

Este estudo procura, ainda, desencadear na administração pública a participação popular nas ações de saúde nos municípios. Com isso, a Gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) recebe o fortalecimento e a ênfase de promover o bem-estar social.

1. Cidadania, participação popular e o controle social

A cidadania não surge somente pelo aspecto de território geográfico, mas pelos valores e pelas crenças que os indivíduos absorvem diante do espaço em que vivem. Nessa cidadania ocorre a interiorização dos valores que a sociedade impõe, para que todos possam viver com dignidade e igualdade.

É impossível imaginar uma cidadania concreta que prescindia do componente territorial. Vimos, já, que o valor do indivíduo depende do lugar em que está e que, desse modo, a igualdade dos cidadãos supõe, para todos, uma acessibilidade semelhante aos bens e serviços, sem os quais a vida não será vivida com aquele mínimo de dignidade que se impõe (Santos, 1998, p. 144).

A cidadania praticada nos territórios coloca a sociedade em situação de igualdade, onde todos tenham semelhante acesso aos bens e aos serviços de forma digna. A cidadania abre espaço para o cidadão viver com participação aos valores que fazem parte de seu território.

De acordo com Modesto (2005), “a participação popular corresponde à intervenção de terceiros no processo de realização da função administrativa do Estado”. A interferência poderá ser praticada por cidadão nacional ou por grupos sociais, e sempre levando em consideração o interesse da sociedade. Desse modo, a participação popular traz consigo uma ampliação nas possibilidades de promover os setores populares perante os atos de gestão pública. Nesse panorama social, a sociedade civil demonstra seguir uma perspectiva de desenvolvimento e de fortalecimento dos organismos democráticos. Uma sociedade que possui voz ativa e reflexiva diante de seus problemas, desafios e ideais.

A sociedade que participa das formulações de políticas públicas é também uma sociedade controladora das ações governamentais. O controle social existe para intervir e interagir com o Estado, de modo que avaliar os objetivos e os resultados de políticas públicas.

Logo o controle social pode ser definido, concordando com a conceituação da Rede Brasileira de Informação e Documentação sobre a Infância e Adolescência, como “a capacidade que tem a sociedade organizada de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal”. Ampliando com as ponderações trazidas pela TVE Brasil em seu *site*, a sociedade também controla “avaliando os objetivos, processos e resultados” das atividades públicas. Isso nos remete à inevitável existência de dois pressupostos básicos: o desenvolvimento da *cidadania* e a construção de um *ambiente democrático*. O controle social, como uma conquista da sociedade civil, deve ser entendido como um instrumento e uma expressão da democracia (Cunha, 2003, p. 2).

O controle social é interpretado como um instrumento de aplicação da democracia. Dessa forma, demonstra o fortalecimento da sociedade em seu ambiente democrático, que não surgiu apenas para questionar os problemas sociais, mas também integrar a sociedade com o Estado no processo de planejamento, de implantação e de gerenciamento de políticas públicas.

Para Carvalho (1995, p. 8), apud Correa (2006, p. 8), “o controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. Logo, infere-se que o controle social é uma relação que a sociedade exerce sobre o Estado como forma de vigiar e de controlar os atos da Administração Pública.

2. O Sistema Único de Saúde (SUS)

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) declara em seu artigo 196 que a saúde é direito de todos e dever do Estado. Dessa forma, a CF/88 aponta o marco importante para o setor da saúde como relevância pública de acesso igualitário, trazendo para o Estado a obrigação de atender as condições necessárias ao atendimento à saúde da população, independentemente de solicitação da coletividade. Adiante, a Carta Magna define, no artigo 198, ações e serviços públicos de saúde como um sistema único, com ênfase na descentralização, atendimento integral e participação da

comunidade. Logo, a saúde é um bem prioritário e que deve ofertar condição para que os indivíduos possam ter uma vida digna e produtiva.

O Sistema Único de Saúde (SUS) é definido pela Lei 8.080/90, no art. 4.º, como o conjunto de todas as ações e serviços de saúde oferecidos pelos órgãos e instituições públicas federais, estaduais e municipais, da administração direta e indireta e das fundações mantidas pelo poder público. Assim, a população terá acesso às ações e aos serviços de saúde por meio de sistema unificado que visa o atendimento à sociedade.

O SUS é um sistema de saúde regionalizado e hierarquizado, unificador do conjunto das ações de saúde da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, onde cada parte desempenha funções e competências específicas, porém articuladas entre si, o que diferencia os níveis de gestão do SUS nas três esferas governamentais.

O SUS é um sistema de saúde de abrangência nacional, porém coexistindo em seu âmbito subsistemas em cada estado (o SUS estadual) e em cada município (SUS municipal). É sempre bom lembrar que a ênfase está nos municípios. Assim, a totalidade das ações e serviços de atenção à saúde, no âmbito do SUS, deve ser desenvolvida em um conjunto de estabelecimentos, organizados em rede regionalizada e hierarquizada, e disciplinados segundo os subsistemas municipais — o SUS Municipal — voltados ao atendimento integral da população local e inseridos de forma conjunta no SUS em suas abrangências estadual e nacional (Brasil, 2000, p. 8).

O SUS é um sistema público que unifica o conjunto das ações de saúde da União, dos estados e dos municípios, destinado para toda a população. Cada esfera governamental cumpre suas funções e competências específicas e articuladas entre si, garantindo acesso universal e igualitário aos serviços de saúde.

Os recursos financeiros para manutenção das ações e dos serviços de saúde implementados nos estados e municípios são financiados por meio de transferências oriundas do orçamento da União.

A transferência fundo a fundo caracteriza-se pelo repasse dos recursos, diretamente do Fundo Nacional de Saúde para os Fundos Estaduais e Municipais de Saúde, observadas as condições de gestão, a

qualificação e a certificação aos programas e incentivos do Ministério da Saúde e os respectivos tetos financeiros (Brasil, 2003, p. 13).

Para que os recursos financeiros sejam destinados às ações e aos serviços de saúde de forma regular, são observadas as condições de gestão, ou seja, um planejamento voltado para o atendimento das necessidades de saúde da população e responsabilidade na aplicação desses recursos. É fundamental adequar o sistema de saúde de forma que cumpra com seus preceitos da melhor maneira possível.

3. O controle social no SUS

A participação do cidadão beneficiário do SUS nas formulações e execuções de serviços de saúde vem acelerar e consolidar o controle social do SUS, por meio dos Conselhos, com o intuito de atender aos anseios da sociedade.

É necessário ressaltar o momento privilegiado do Sistema de Saúde Brasileiro, reconhecendo seus avanços políticos, de gestão, assistencial e de controle social, construindo-se num importante "Processo de reforma setorial impulsionado por um movimento composto de vários atores sociais", e que, neste momento, exige do Conselho Nacional de Saúde uma atuação competente, ampla e permanente, capaz de formular a orientação e o acompanhamento do SUS (Brasil, 2002, p. 110).

O distinto momento presenciado no Sistema Único de Saúde deve-se também ao reconhecido e ao avanço do Controle Social exercido por vários atores da sociedade, o que ressalta a importância de fundamentar o crescimento da participação social nas ações de saúde pública.

O Controle Social no SUS possui como referência legal a Lei n.º 8.142 de 23 de dezembro de 1990 que dispõe sobre a participação da comunidade no Sistema Único de Saúde. Essa Lei aponta, no art. 1.º, incisos I e II, as formas pelas quais a população participa da gestão e do controle das ações de saúde. O SUS necessita da participação da sociedade nos processos decisórios em relação à formulação, à execução e à avaliação das ações de saúde. Assim, o controle social refletirá efetivamente na qualidade das políticas nacionais de saúde pública.

Para Ceccim & Feuerwerker (2004, p. 43), “controle social, no sistema de saúde brasileiro, quer dizer direito e dever da sociedade de participar do debate e da decisão sobre a formulação, execução e avaliação da política nacional de saúde”. A sociedade não só participa para avaliar sob o grau de satisfação dos serviços prestados, mas também nas instâncias de debate e da tomada de decisões em saúde pública.

O Controle Social no setor da saúde atribui maiores responsabilidades aos seus membros participantes, buscando relacionar a qualidade de vida da população diretamente com as condições de saúde vivida. Dessa forma, os atores sociais são mobilizados, solidariamente, a defender melhores condições de vida para a comunidade.

O exercício do controle social nos SUS confere um grau maior de preocupação para seus partícipes: denunciar a relação das condições de vida com a situação de saúde, mobilizando os demais movimentos sociais atuantes em outros setores para uma ação solidária em prol da defesa da saúde que só será lançada de fato com a melhoria das condições de vida em geral da população (Brasil, 2007, p. 21).

O Controle Social no SUS exige dos gestores a busca permanente pela aplicação dos recursos disponíveis visando obter melhorias para os usuários dos serviços com a menor quantidade de recursos possíveis, sem comprometer a qualidade desses serviços. Assim, aconselha-se que os municípios conheçam o sistema de funcionamento do SUS em seus municípios para que, no momento necessário, saibam tomar as providências cabíveis.

4. Os Conselhos Municipais de Saúde

O Ministério da Saúde (Brasil, 2003) toma os Conselhos de Saúde como a forma que a sociedade encontra para controlar e participar da definição das políticas de saúde, bem como para acompanhá-las. A referência de principal ambiente de Controle Social sobre as ações de saúde nos municípios são os Conselhos Municipais de Saúde; pois esses colegiados contribuem na criação de uma política de comunicação entre a sociedade e os gestores municipais, em favor de uma saúde de qualidade.

Os Conselhos Municipais de Saúde (CMS) possuem significação legal na Lei Federal n.º 8.142/1990 que define esses Conselhos como órgãos

de caráter permanente e deliberativo, composto por membros do governo, por profissionais de saúde e por usuários do SUS para atuarem na gestão e no controle das execuções das políticas públicas de saúde. Todavia, o Conselho deverá ser constituído, por lei, para cada esfera de governo.

§ 2.º O Conselho de Saúde, em caráter permanente e deliberativo, órgão colegiado composto por representantes do governo, prestadores de serviço profissionais de saúde e usuários, atua na formulação de estratégias e no controle da execução da política de saúde na instância correspondente, inclusive nos aspectos econômicos e financeiros, cujas decisões serão homologadas pelo chefe do poder legalmente constituído em cada esfera do governo (Brasil, 2006, p. 29).

A Resolução n.º 333, de 4 de novembro de 2003, do Conselho Nacional de Saúde aprova as diretrizes a serem seguidas pelos municípios para constituir e estruturar os Conselhos Municipais de Saúde. Essa resolução confirma a definição trazida pela Lei Federal citada anteriormente da seguinte forma:

Com base na legislação já existente, pode-se definir um Conselho de Saúde como o órgão ou instância colegiada de caráter permanente e deliberativo, em cada esfera de governo, integrante da estrutura básica da Secretaria ou Departamento de Saúde dos Estados e Municípios, com composição, organização e competência fixadas em lei. O Conselho consubstancia a participação da sociedade organizada na administração do Sistema de Saúde, propiciando o controle social desse sistema (Brasil, 2002, p. 159).

As diretrizes apontadas pela Resolução n.º 333/03 expõe que os Conselhos Municipais de Saúde (CMS) devem ser compostos por usuários do SUS, por trabalhadores de saúde e do governo e por prestadores de serviços de saúde, com eleição entre seus membros para eleger o presidente do Conselho. É garantido a esses Conselhos autonomia e dotação orçamentária para seu funcionamento. Sua composição deverá obedecer aos seguintes percentuais:

- 50% — usuários do SUS;
- 25% — trabalhadores de saúde;
- 25% — gestores e prestadores de saúde.

As competências impostas pela referida resolução aos CMS diz respeito aos atos de planejamento, de acompanhamento, de fiscalização, de avaliação, de elaboração de critérios e de estratégias na gestão do SUS; devem deliberar e aprovar programas de saúde, estimular e promover educação de controle social, bem como controlar as execuções das políticas e dos serviços de saúde. Essas competências deverão observar o âmbito de atuação em cada esfera governamental levando em consideração os princípios dispostos nas legislações vigentes. Assim, os CMS possuem uma importante representatividade social nas três esferas governamentais, como consequência da democracia e da participação da comunidade nas ações e nos serviços públicos do SUS.

5.A capacitação e o apoio necessário aos Conselhos Municipais de Saúde

As atuações dos CMS são pautadas na legalidade; mesmo assim, deparam-se com diversas variáveis que impedem ou que dificultam o andamento das atividades pertinentes aos conselhos. De acordo com Brasil (2007, p. 31), “[...] não é difícil constatar que, na prática cotidiana dos conselhos, encontraremos inúmeras variáveis que impedem ou dificultam o exercício dos princípios constitucionais a eles designados”. O surgimento de barreiras para execução das tarefas atribuídas aos Conselhos de Saúde vem refletir de modo negativo para o cumprimento da legalidade. Com isso, a exigência aos Conselhos de Saúde passa ser a busca de meios e de instrumentos que facilitem a realização de suas atividades.

O Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Brasil, 2003, p. 278) indica: “[...] para que os conselhos efetivamente sejam capazes de exercer o controle social, é preciso sua constante capacitação e produção de ferramentas para o pleno exercício de suas atividades”. O bom exercício do Controle Social acontece não apenas pela criação formal dos Conselhos, mas também pelo fortalecimento dos programas de capacitação dos conselheiros e apoio ao funcionamento dos referidos Conselhos. Segundo Brasil (2006, p. 24), “todos os Conselhos de Saúde, para funcionarem, precisam ter uma estrutura adequada ao seu papel”. É fundamental que os membros dos Conselhos de Saúde sejam instruídos de modo contínuo, bem como ter à disposição uma estrutura física adequada e recursos financeiros para manutenção do Colegiado.

O Ministério da Saúde e as Secretarias de Saúde devem prever recursos financeiros suficientes nos seus orçamentos, para manutenção dos Conselhos de Saúde, que possibilitem que os mesmos exerçam o seu papel (capacitação dos conselheiros de Saúde, participação em eventos, infraestrutura própria, contratação de apoio técnico, dentre outras ações), devendo ser aprovados anualmente esses recursos, a partir da programação de atividades previstas para o período e garantindo-se aos Conselhos de Saúde autonomia para a execução dos mesmos (Brasil, 2006, p. 82).

Deverão ser assegurados aos Conselhos de Saúde apoios financeiros oriundos da respectiva esfera de governo, com a finalidade de criar infraestruturas de equipamentos, de instalações físicas, de contratação de assessoria técnica, além de promover e de participar de eventos de qualificação, entre outros relacionados à manutenção e ao desenvolvimento dos conselhos. Os recursos financeiros destinados aos Conselhos de Saúde são importantes na construção da autonomia nas execuções de suas tarefas.

O Ministério da Saúde (Brasil, 2003) indica diretrizes para capacitação de conselheiros de saúde gerando uma contribuição positiva para o aperfeiçoamento e desenvolvimento dos trabalhos realizados pelos Conselhos Municipais de Saúde. Essas diretrizes reconhecem a capacitação de conselheiros todo procedimento formal realizado para difusão e construção de conhecimentos. Os procedimentos podem ser aplicados por meio de encontros, de cursos, de oficinas de trabalho, de educação à distância, de fóruns de debates, de conferências de saúde ou por meio de Plenárias dos Conselhos de Saúde.

A experiência de capacitação revela que os Conselhos superam as possíveis dificuldades existentes no exercer de suas atribuições impostas pelas legislações vigentes. Ressaltando que aos Conselhos de Saúde, como instâncias deliberativas, é fundamental a capacitação dos conselheiros de saúde para melhor deliberar sobre as políticas de saúde.

Nesse sentido, torna-se fundamental desencadear processos de capacitação de Conselheiros de Saúde que possibilitem, além da compreensão da estrutura e funcionamento do SUS e do processo de construção do modelo assistencial adequado a seus princípios e diretrizes, também uma compreensão ampliada de saúde, na qual seja possível

uma maior articulação intersetorial, de modo que a ação do Conselho possa ser caracterizada como de formulação e deliberação de políticas públicas comprometidas com a qualidade de vida (Brasil, 2003, p. 7).

A responsabilidade pela capacitação dos Conselheiros de Saúde são dos próprios Conselhos, que deverão socializar as informações e conhecimentos para melhor efetividade do controle social em conformidade com leis existentes. Segundo Brasil (2006, p. 12), “assim, as questões sobre capacitação de conselheiros de saúde estão incorporadas ao processo de educação permanente para o controle social no SUS”. A iniciativa de capacitação deve ser priorizada e garantida aos conselheiros de saúde de modo contínuo para o fortalecimento do Controle Social nos serviços prestados de saúde.

Aos Conselhos Municipais de Saúde, Brasil (2009, p. 98) determina: “o Ministério da Saúde (MS) e as secretarias estaduais e municipais de saúde devem lhes proporcionar as condições necessárias, incluindo apoio técnico a seu pleno e regular funcionamento nas respectivas unidades de saúde”. O bom funcionamento dos Conselhos Municipais de Saúde está relacionado às condições necessárias que foram proporcionadas na criação de programas de capacitação continuada e aos orçamentos financeiros disponibilizados pelos poderes executivos para suas manutenções.

6. O Conselho Municipal de Saúde do município de Castro Alves (BA)

O Conselho Municipal de Saúde de Castro Alves (BA) foi instituído pela Lei Municipal n.º 584 de 5 de outubro de 2007, em conformidade com a Constituição Federal da República de 1988, das Leis 8.080/90 e 8.142/90. Essa lei municipal dispõe sobre os objetivos, o funcionamento e as diretrizes básicas de atuação do referido Conselho. Dessa forma, possui o aspecto legal para realizar as suas atividades de controle, de fiscalização e de orientação nas ações do SUS.

O Plenário do Conselho Municipal de Saúde de Castro Alves, em sua Reunião Ordinária realizada no dia 4 de abril de 2011, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pelas leis anteriormente mencionadas, deliberou e aprovou o Regimento Interno do CMS de Castro Alves no dia 12 de abril de 2011. O Regimento Interno regulamenta os meios de funcionamento, de organização e de atribuições de seus membros.

O Conselho Municipal de Saúde do município de Castro Alves totaliza, em sua composição, dezesseis membros:

- 50% de usuários do SUS representados por integrantes dos Sindicatos dos Comerciantes, por trabalhadores dos municípios e por trabalhadores rurais; pelas igrejas católica e evangélica; pelas associações de moradores e pelos veículos de comunicação;
- 25% representados por gestores dos órgãos públicos e de prestadores de serviço de saúde (governos municipal e estadual e por representante da educação);
- 25% representados por agentes comunitários de saúde, profissionais de saúde e por representantes da saúde pública municipal.

A Mesa Diretora é formada pelos cargos de presidente, vice-presidente e dois secretários que são eleitos por um período de um ano, podendo ser reeleito por igual período.

As bases legais acima citadas oferecem o sustentáculo de funcionamento e de organização do CMS do município de Castro Alves (BA) para executar as suas tarefas.

7. Análise dos dados coletados

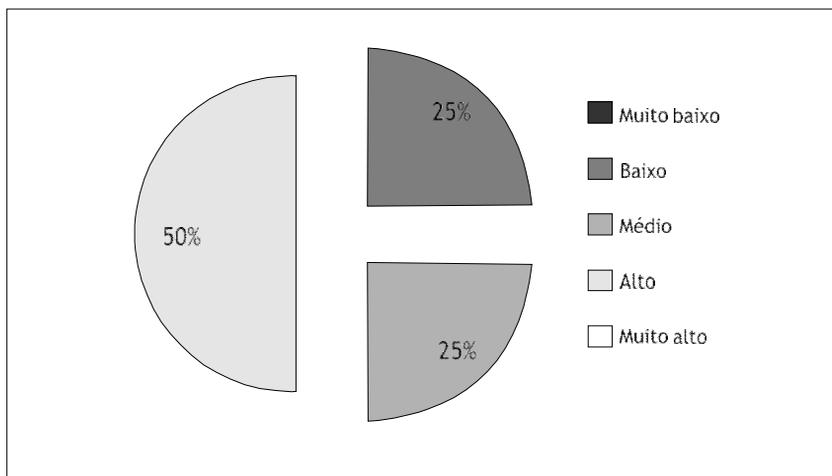
Os membros do CMS foram questionados sobre os tipos de capacitação já realizados entre os anos 2010 e 2011. As respostas dos conselheiros indicam que não houve capacitação nesse período; exceto a realização da 3.^a Conferência Municipal de Saúde promovida pelo próprio Conselho juntamente com a Secretaria Municipal de Saúde, por meio de discussões e de palestras sobre saúde pública municipal.

No que diz respeito à visão dos conselheiros em relação aos eventos de capacitação, observa-se que a declaração da maioria dos referidos conselheiros, embora não tendo havido evidências de capacitação, relatam o reconhecimento da importância e da necessidade de realização de capacitação para melhor contribuir nas ações de fiscalização das ações de saúde.

Questionados sobre as expectativas em função dos eventos de capacitação, os integrantes do Conselho não responderam, pois, segundo eles, não aconteceu nenhum tipo de capacitação para avaliá-las.

O grau de dificuldade que os conselheiros encontram na utilização dos instrumentos de controle e de fiscalização é demonstrada pelo gráfico a seguir.

Gráfico 1. Grau de dificuldade em utilizar os instrumentos de controle



Fonte: Pesquisa primária

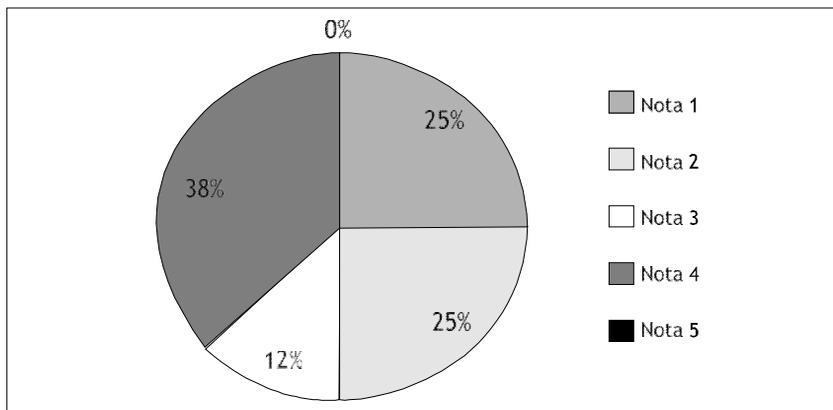
Observa-se que cinquenta por cento, ou seja, metade dos integrantes do CMS, assinala que o grau de dificuldade na utilização dos instrumentos é considerado alto. A outra metade, por sua vez, divide-se em vinte e cinco por cento, considerado baixo e avaliando o grau médio.

Perguntado se os instrumentos de controle e de fiscalização correspondem às suas necessidades na realização das suas atividades, os participantes do Conselho responderam que atendem de modo parcialmente, pois existem algumas dificuldades na interpretação de planilhas, das legislações e de outras competências. Eles relataram também que a deficiência na utilização dos instrumentos de controle e de fiscalização deve-se à falta de capacitações e de treinamentos.

No que diz respeito ao CMS possuir recursos financeiros para atender às suas necessidades de funcionamento e organização, os componentes do colegiado certificaram a ausência de disponibilidade desses recursos, mas afirmaram que, em caso de necessidade financeira, eles solicitam à Secretaria Municipal de Saúde a responsabilidade pelo problema.

O Gráfico 2 seguinte demonstra a nota que os conselheiros asseguraram em relação à infraestrutura oferecida pelos gestores municipais ao Conselho Municipal de Saúde de Castro Alves para realização de suas atividades.

Gráfico 2. Índice da nota de infraestrutura do Conselho Municipal de Castro Alves (quanto maior melhor é a nota)



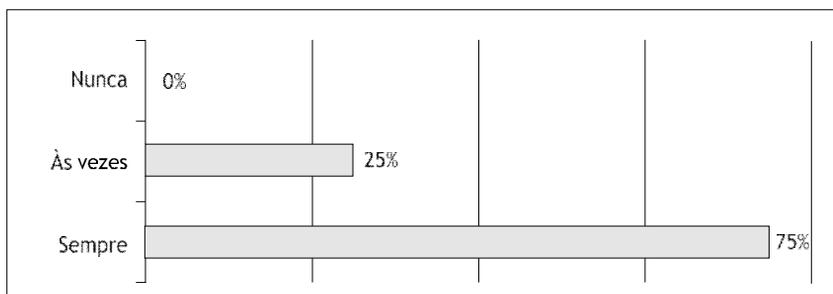
Fonte: Pesquisa primária

Ressalta-se que trinta e oito por cento dos questionados deram nota 4 (uma das melhores notas) em referência às condições de infraestrutura oferecida pelos Gestores Municipais ao CMS. A pior nota (nota 1) ficou com os vinte e cinco por cento dos conselheiros. A nota 2 também somou vinte e cinco por cento) dos entrevistados. E doze por cento marcaram nota 3.

Os participantes do Conselho Municipal de Saúde admitiram na sua maioria que recebem o apoio e assessoria técnica dos Gestores Municipais somente quando solicitado pelo referido órgão deliberativo.

O grau da participação e apoio dos profissionais de saúde nos eventos do CMS é percebido pelos conselheiros de acordo com o Gráfico 3.

Gráfico 3. Índice de participação dos profissionais de saúde no apoio das atividades do Conselho Municipal de Saúde de Castro Alves



Fonte: Pesquisa primária.

De acordo com os dados obtidos, setenta e cinco por cento dos membros do Conselho admitem que os profissionais de saúde sempre apoiam os eventos realizados pelo CMS. O grupo correspondente aos vinte e cinco por cento afirmou que às vezes os profissionais de saúde cooperam com as atividades desenvolvidas pelo Conselho Municipal de Saúde.

8. Considerações finais

O estudo constatou que o CMS do município de Castro Alves (BA) reconhece a importância das realizações de capacitações para o exercício de suas atividades. Porém, as capacitações não estão acontecendo, de nenhuma forma, nem há indício de mobilização dos conselheiros no sentido de promover as referidas capacitações no período estudado.

A pesquisa ainda apurou a existência de um comodismo, quando na verdade a capacitação deveria ser realizada de modo contínuo. Recomenda-se ao CMS do município em estudo a criação de uma biblioteca da saúde, para estudos mensais, munidos de livros, de manuais e de leis vigentes disponibilizados pelo Ministério da Saúde de modo impresso, digital ou virtual. As respostas obtidas indicam que a falta de capacitação influencia na qualidade da fiscalização e do controle executado pelo CMS. Sem capacitação ou treinamento, os conselheiros poderão enfrentar possíveis dúvidas que dificultam o acompanhamento da utilização de recursos públicos em saúde. Sendo assim, as elaborações dos pareceres poderão apresentar deficiências, contribuindo para o desvio e má utilização dos recursos financeiros. Tornar-se desperdício de recursos o fato de os conselheiros estarem equipados de instrumentos de fiscalização e de controle sem saber utilizá-los perfeitamente.

Neste estudo, a maioria dos membros do CMS apresenta níveis de dificuldade entre médio e alto. Com isso, verifica-se a preocupação com o rumo do Controle Social nos serviços de saúde. Por meio dos resultados obtidos pelo referido estudo, percebe-se a necessidade de incentivar o Conselho Municipal de Saúde a produzir conselheiros voltados para absorção e multiplicação do conhecimento.

Os resultados comprovam que o apoio dos gestores municipais ao CMS se dá de modo parcial. Sem deter os recursos financeiros sob seu domínio, o CMS perde sua autonomia, ficando sempre aprisionado à Secretaria Municipal de Saúde. Ao CMS cabe o papel de assumir a gerência

dos recursos que lhe foram destinados, utilizando-os em infraestrutura e assessoria, se for necessário, embora o apoio dos profissionais de saúde tenha se apresentado evidente ao CMS.

Logo, conclui-se que os níveis de capacitação e apoio que o CMS possui para executar suas atribuições pertinentes ao Controle Social nas ações do SUS no município de Castro Alves (BA) são considerados insatisfatórios para manter o bom funcionamento do referido Conselho.

Referências

- BRASIL. Conselho Nacional de Secretários de Saúde. *Legislação do SUS*. 20.^a ed. Brasília: Conass, 2003.
- *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>; acesso em 1.^o-11-2011.
 - *Lei n.º 8.080, de 19 de setembro de 1990*. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. Disponível em <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lei8080.pdf>>; acesso em 1.^o-11-2011.
 - *Lei n.º 8.142, de 23 de dezembro de 1990*. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. Disponível em <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/Lei8142.pdf>>; acesso em 5-11-2011.
 - Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social*. Série F. Comunicação e Educação em Saúde. Brasília: Ed. do Ministério da Saúde, 2006.
 - Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Coletânea de normas para o controle social no Sistema Único de Saúde*. 2.^a ed. Série E. Legislação de Saúde. Brasília: Ed. do Ministério da Saúde, 2006.
 - Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Diretrizes nacionais para capacitação de conselheiros de saúde*. 10.^a reimpr. Série J. Caderno. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.
 - Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Diretrizes nacionais para o processo de educação permanente no controle social do*

- SUS. Série A. Normas e Manuais Técnicos. Brasília: Ed. do Ministério da Saúde, 2006.
- . Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Plenárias nacionais de conselhos de saúde: resgate histórico do controle social no SUS*. 2.^a ed. Série I. História da Saúde no Brasil. Brasília: Ed. do Ministério da Saúde, 2006.
- . Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde. *O SUS de A a Z: garantindo saúde nos municípios*. 3.^a ed. Série F. Comunicação e Educação em Saúde. Brasília: Ed. do Ministério da Saúde, 2009.
- . Ministério da Saúde. Fundo Nacional de Saúde. *Gestão financeira do Sistema Único de Saúde: manual básico*. 3.^a ed. rev. e ampl. Série A. Normas e Manuais Técnicos. Brasília: Ministério da Saúde, 2003.
- . Ministério da Saúde. Secretaria de Gestão de Investimentos em Saúde. *Guia do conselheiro: curso de capacitação de conselheiros estaduais e municipais de saúde*. Série F. Comunicação e Educação em Saúde. Brasília: Ministério da Saúde, 2002.
- . Ministério da Saúde. Secretaria Executiva. *Sistema Único de Saúde (SUS): princípios e conquistas*. Brasília: Ministério da Saúde, 2000.
- CECCIM, Ricardo Burg & FEUERWERKER, Laura C. M. *O quadrilátero da formação para a área da saúde: ensino, gestão, atenção e controle social*. Rio de Janeiro, 2004. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/%0D/physis/v14n1/v14n1a04.pdf>>; acesso em 5-11-2011.
- CORREA, Maria Valéria Costa. *Controle social na saúde*. Disponível em <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-6.pdf>; acesso em 28-10-2011.
- CUNHA, Sheila Santos. *O controle social e seus instrumentos*. Salvador: BA, fev. 2003. Disponível em <<http://socialiris.org/imagem/boletim/arq493428c8bc3db.pdf>>; acesso em 28-10-2011.
- MODESTO, Paulo. *Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização*. Salvador: BA, abr. 2005. Disponível em <<http://www.direitodoestado.com/revista/REDE-2-ABRIL-2005-PAULO%20MODESTO.pdf>>; acesso em 8-9-2011.
- SANTOS, Milton. *O espaço do cidadão*. São Paulo: Edusp, 1998.

Resumo

Este trabalho aborda os níveis de capacitação e apoio que o Conselho Municipal de Saúde (CMS) possui para executar suas atribuições pertinentes ao Controle Social nas ações do Sistema Único de Saúde (SUS) no município de Castro Alves (BA); visando à mobilização do Conselho e da sociedade local na criação de artifícios que proporcionem qualidade na fiscalização e no controle dos serviços públicos de saúde. O tema proposto tem relevância no sentido de motivar a criação de políticas públicas que valorizem o Controle Social nos serviços públicos municipais. Este estudo propõe-se a desencadear, na administração pública, a participação popular nas ações de saúde nos municípios. Com isso, a Gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) recebe o fortalecimento e a ênfase de promover o bem-estar social. Constatou-se que os níveis de capacitação e de apoio que o CMS possui para executar suas atribuições pertinentes ao Controle Social nas ações do SUS, no município de Castro Alves (BA), são considerados insatisfatórios para manter o bom funcionamento do referido Conselho.

Palavras-chave: Controle social. Conselho Municipal de Saúde. Sistema Único de Saúde. Participação popular. Gestão pública.

Abstract

This paper discusses the levels of training and support that the Municipal Health Council (CMS) has to perform its duties pertaining to Social Control in the actions of the Unified Health System (SUS) in the municipality of Castro Alves, Bahia. Aiming to mobilize Council and Local Society in creating devices that provide quality supervision and control of public health. The theme has relevance to motivate the creation of public policies that enhance the social control for municipal public services. This study aims at triggering popular government participation in health activities in the municipalities. With this, the management of the Unified Health System (SUS) receives the emphasis of strengthening and promoting social welfare. It was found that the levels of training and support that CMS has to perform its duties pertaining to Social Control in the actions of the SUS in Castro Alves, Bahia is considered unsatisfactory to maintain the smooth functioning of this Council.

Keywords: Social control. Municipal Health Council. Health system. Public participation. Public management.

A PARTICIPAÇÃO DA ADVOCACIA PÚBLICA ESTADUAL NO PROCESSO LEGISLATIVO: UMA ANÁLISE DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SANTA CATARINA (PGE/SC)

ADRIÁN SÁNCHEZ ABRAHAM¹
SANDRO CABRAL²

A relação entre executivo e legislativo é marcada por instâncias de conflito, cooperação e barganha. Com efeito, não raro, projetos debatidos à exaustão nas casas legislativas são vetados pelos chefes dos poderes executivos. De igual sorte, frequentemente, parlamentares impõem derrotas ao executivo, mesmo em situações nas quais o governante de plantão possui ampla base de apoio. Em meio a esse processo, os membros do executivo podem valer-se de organismos para fundamentar as decisões de aprovação de propostas de alteração na legislação, propostas por membros do poder legislativo como, por exemplo, os órgãos de Advocacia Pública, emblematizadas Brasil pela Advocacia Geral da União e pelas Procuradorias de Estado.

Nessa seara, objetiva-se analisar a dinâmica do processo legislativo estadual, tendo como pano de fundo a relação entre a Advocacia Pública estadual, no presente trabalho exercida pela Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE/SC), e o poder executivo, no que tange à sanção ou veto do governador a projetos de lei.

No processo legislativo, existe uma etapa prévia à promulgação, denominada sanção, na qual o chefe do executivo aprecia o texto da lei e dá o seu assentimento. Essa etapa da sanção, porém, permite ao chefe do executivo não assentir e, neste caso, ele veta o texto que lhe foi submetido no todo (veto ou veto total) ou em parte (veto parcial). O veto é irretroatável.

1 Esag/Udesc.

2 EA/NPGA/Ufba.

No Brasil e em Santa Catarina, hoje em dia, o veto parcial somente pode recair sobre texto integral de disposição da lei, não sendo mais possível o veto de palavras ou expressões. O texto vetado, total ou parcialmente, pode vir a ser posteriormente convertido em lei em caso de derrubada deste por parte do parlamento. Quando há veto, a sanção não existe, e quando decorre o tempo regulamentar para sanção ou veto e o chefe do executivo fica silente, considera-se sanção tácita (Ferreira Filho, 1995; Silva, 2012). Evidentemente, tal processo é sujeito a idas e vindas, discussões e negociações, que, não raro, colocam o executivo em situação de confronto aos pareceres exarados pela Advocacia Pública.

O documento à vista do qual o chefe do executivo veta ou sanciona a lei é denominado autógrafo. Ele é o produto do procedimento de elaboração de lei, nas casas legislativas, antes da sanção ou veto por parte do chefe executivo. É o documento oficial com a versão final aprovada do projeto de lei, pronto para ser convertido em lei (Carneiro, Santos & Nóbrega Netto, 2011).

O presente artigo, pois, ao tratar da dinâmica de sanção ou veto a autógrafo no processo legislativo, primeiramente apresenta uma noção de democracia e presidencialismo de coalizão, justamente por esse ser o contexto brasileiro. Em seguida, ainda no plano geral, situa-se a barganha política na formulação de políticas públicas, com o referencial da ciência política em processo legislativo. A seção ulterior do trabalho gera algumas proposições testáveis acerca do processo legislativo estadual, tendo como base os pareceres da PGE/SC sobre autógrafos. Nossos desenvolvimentos analíticos apontam que os pareceres provenientes dos organismos de Advocacia Pública podem ser ignorados pelo chefe do executivo em algumas situações específicas como, por exemplo, projetos oriundos de membros do legislativo pertencentes à coalizão de suporte do governador ou iniciativas que beneficiam regiões geográficas importantes no estado do ponto de vista político-eleitoral. Nossas análises demonstram que o governador pode ter uma relação ambígua com as procuradorias de estado de acordo com uma agenda política e administrativa, ora dispensando seu papel consultivo, ao simplesmente não enviar autógrafos para análise, ora submetendo os processos para exame dos organismos de Advocacia Pública, esquivando-se, assim, de desgastes políticos com parlamentares da base de apoio.

1. Democracia e presidencialismo de coalizão

A clássica separação, independência e harmonia entre os poderes executivo, legislativo e judiciário, nas democracias atuais, admite um sistema de controles recíprocos de pesos e contrapesos (*checks and balances*).

Para tanto, convém registrar o estado do presidencialismo apontado por Nogueira (1998), segundo o qual o presidencialismo no Brasil estava, até o final dos anos 80, desajustado, sem viabilidade da reforma política. A transição democrática ao mesmo tempo valorizou o parlamento e buscou cercear as aspirações “imperiais” do Executivo, descuidando-se de uma verdadeira reforma política. Não houve, na época, atualização das instituições, reequilíbrio dos poderes da República ou da estrutura da Federação, de modo que fragmentação, lentidão e inoperância do processo decisório, e a competição entre os atores políticos, passaram a ser a marca do presidencialismo brasileiro (Nogueira, 1998).

Após as iniciativas de reforma do Estado dos anos 90, em que se poderia vislumbrar ajustes nesse presidencialismo, chegamos ao que se convencionou denominar presidencialismo de coalizão a partir de Abranches (1988) que, com essa denominação, identificou a seguinte especificidade do caso brasileiro, para referir que a democracia no Brasil não é estável: organização do Executivo com base em grandes coalizões político-partidárias e regionais e com base na combinação da proporcionalidade, do multipartidarismo e do “presidencialismo imperial”. Assim, sem apoio no Congresso Nacional, um governo é incapaz de viabilizar e implementar suas iniciativas e sua agenda.

Anos depois, Abranches (2005) desdobrou o seu argumento no sentido de que a coalizão é necessidade do sistema sociopolítico do país, tendo em conta que a fragmentação partidária, os desequilíbrios sociais e regionais, a crise fiscal, as restrições fiscais estruturais e uma série de insuperáveis barreiras e entraves políticos confluem para governos sem capacidade de “atender às necessidades essenciais de operação do serviço público e de atendimento das necessidades e expectativas da população” (Abranches, 2005, p. 44) e, por isso, não permitindo a desejada estabilidade da democracia no Brasil.

Pereira & Mueller (2002), de sua parte, anotam que “o Brasil «padece» de quase todas as «patologias» institucionais identificadas pela literatura como fatores responsáveis pela elevação do custo de governar” (p. 266).

Tais patologias estariam associadas a regras eleitorais de sistema de lista aberta combinadas com regras de representação proporcional, multipartidarismo com partidos eleitoralmente fracos e formação de coalizões parlamentares amplas para poder governar, dentre outros fatores. Assim, a democracia brasileira seria ingovernável ou, no mínimo, muito dispendiosa, pois custaria caro manter a coalizão. A anotação foi feita em estudo sobre o custo de governar nesse tipo de coalizão a partir de gastos orçamentários, na qual os autores demonstraram que, mesmo assim, o custo orçamentário é baixo em comparação com outras despesas governamentais. Agregue-se a tais "patologias" o fato de que a Constituição de 1988 exige e enseja que a produção normativa, desde a promulgação da Carta, continue no plano constitucional, num modo que vincula os interesses conjunturais ao marco constitucional (Couto & Arantes, 2006).

A noção de presidencialismo de coalizão traz luzes sobre o poder que os chefes dos executivos dos estados e os governadores têm na formação das coalizões para o governo do país pelo presidente, no sentido de que os interesses estaduais, ou regionais, pela interferência dos governadores, passam a participar da agenda nacional por causa da ampla coalizão que os presidentes precisam formar, incluindo governadores de estado para poderem governar. A coalizão, assim, tem o eixo regional além do eixo partidário. Com efeito, Limongi (2006) ao refutar o ineditismo ou a originalidade do presidencialismo de coalizão, por justificar genericamente que governos de outros países exercem seus poderes também por meio de coalizões e, nem por isso, são democracias tidas por não estáveis, menciona claramente que o critério regional, pelo poder dos governadores, precisa ser levado em conta na formação da coalizão, e o modo tradicional de coalizões apenas e unicamente por partidos não seria o modo das coalizões do presidencialismo de coalizão brasileiro.

Com destaque para o tamanho e a força, Melo, Pereira & Werneck (2010) indicam que as amplas, grandes e fortes coalizões estaduais costumam ser a regra para os casos dos governadores dos estados do Brasil, e as coalizões em âmbito federal nem sempre se repetem no âmbito estadual. A conclusão parte do estudo do desempenho das coalizões formadas pelos governadores na aprovação de agências estaduais reguladoras de serviços públicos, de interesse dos governadores como espaço e lugar privilegiado para exercício político, inclusive de manutenção, ampliação e reforço da coalizão de governo estadual.

Respeitante ao âmbito estadual do poder político de que os governadores estão investidos, Santos (2001) detectou predominância do Executivo no Legislativo quando presentes maiorias partidárias na Assembleia Legislativa ou alianças eleitorais majoritárias no parlamento em sustentação ao governador. Abrucio (1998), àquela altura, já tinha cunhado a expressão “ultrapresidencialismo” para qualificar o poder do chefe do executivo estadual, o governador do estado. Em geral, a legislação estadual importante era iniciada e chancelada apenas e unicamente pelo governador, de modo exclusivo, relegando-se às assembleias estaduais o papel de apreciar e decidir questões de menor ou de nenhuma relevância. A democracia é, assim, uma inevitável adaptação da soberania popular às necessidades dos grandes estados e, no caso brasileiro, hoje em dia, com a participação dos governadores “ultrapresidenciais” como expressão dos interesses regionais.

A esta altura, cabe o registro de que as barganhas entre os parlamentares e o poder executivo são mecanismos de funcionamento do presidencialismo de coalização e do “ultrapresidencialismo” dos governadores.

2. Barganha política na formulação de políticas públicas

A entrega de benefícios aos parlamentares constitui-se moeda política para troca por votos (*pork-barrel*) sobre políticas públicas distributivas (Shepsle & Weingast, 1981), assim como para troca por votos sobre reformas de políticas públicas.

Nessa linha, Alston & Mueller (2005), no estudo sobre a reforma da previdência social, partiram da constatação de que a Constituição de 1988 confere amplos poderes legislativos ao chefe do executivo, que os exerce soberanamente suportado numa ampla coalizão construída na base da barganha feita, fundamentalmente, com base em cinco importantes poderes: o poder de editar medidas provisórias, a iniciativa legislativa exclusiva em matéria orçamentária e de administração pública, a execução do orçamento, a nomeação para cargos públicos de provimento em comissão e a nomeação para empregos públicos (patronagem). Com isso, o chefe do executivo domina a agenda legislativa em tempo e conteúdo, podendo-se resumir a discussão nos seguintes resultados: (i) na troca de apoio parlamentar pela patronagem, há ganhos tanto para os membros da coalizão como para o poder executivo, sendo que os poderes de agenda do presidente asseguram

estabilidade e permitem ao presidente se apropriar da maioria dos ganhos; (ii) o presidente obtém ganhos maiores em relação à política pública de seu interesse quando a barganha é menos custosa em relação à patronagem e à transação com os partidos da coalizão; (iii) quanto maior o benefício que os membros da coalizão auferem da barganha maiores serão os ganhos do presidente em relação à política pública de seu interesse; (iv) quanto maior for a preferência do presidente por um partido da coalizão maior será a barganha com tal partido (Alston & Mueller, 2005).

Shepsle & Weingast (1981) procuram generalizar condições para as barganhas políticas em políticas públicas, segundo as quais legisladores racionais instituem e mantêm o universalismo em políticas públicas distributivas no cenário de grandes coalizões próximas à unanimidade. O legislador orientado para sua carreira política que seja integrante de partido majoritário na coalizão preferirá o universalismo no lugar da preferência do partido, motivo pelo qual o partido deixa de ser importante nessas grandes coalizões; a disciplina partidária é inibida, retardada ou erodida, uma vez que o universalismo oferece uma base diferente para distribuição de benefícios.

Sobre políticas públicas, a ciência política tradicional entende se tratar de resultado da disputa de poder e acomodação de interesses dos políticos, de modo que as políticas públicas são um produto do processo político (Secchi, 2013). Essa relação de causa e efeito, segundo Secchi (2013), passou a ser questionada a partir de Lowi, para quem a política pública determina a política, de maneira que os conflitos, as coalizões e o equilíbrio de poder se amoldam ao tipo de política pública. Assim chega-se à tipologia de políticas públicas, destacando-se as tipologias clássicas de Lowi (1964 e 1972) e Wilson (1986).

Lowi (1964) apresenta três tipos de políticas públicas de acordo com o impacto na sociedade. As políticas públicas distributivas, as políticas públicas regulatórias e as políticas públicas redistributivas. O argumento em que se baseia o esquema desses três tipos de políticas públicas, que se constituem em verdadeiras arenas de poder, é o seguinte: os tipos de relações entre as pessoas são definidos pelas expectativas quanto ao que elas esperam obter umas das outras; na política as expectativas são determinadas pelas ações ou políticas públicas governamentais; então a relação política é determinada pelo tipo de política pública em foco, de modo que para cada tipo de política pública provavelmente haverá uma forma distinta de relacionamento político.

Distributivas são as políticas públicas que conferem benefícios concentrados em favor de grupo ou grupos com custos para toda a coletividade. Entre os parlamentares esse tipo de política pública acaba ensejando relacionamento político em que se verifica a troca pura e simples de apoios no sentido de que, um parlamentar ou um grupo de parlamentares, apoia determinada política que beneficia outro grupo em troca de apoio para propostas de políticas que beneficiem seu próprio grupo. Já regulatórias são as políticas públicas que fixam padrões para prestação de serviço, público ou privado, ou para a produção de bens, públicos ou privados, tais como regras sobre tráfego aéreo, exploração de águas, produção e comercialização de energia elétrica, mercado financeiro, produção de alimentos, etc. Quanto às políticas públicas redistributivas, são aquelas em que os benefícios concentrados em favor de grupo ou grupos acarretam custos concentrados a serem arcados por outro grupo ou outros grupos determinados, podendo, por isso, gerar bastantes conflitos (Lowi, 1964). A título de exemplo, encargos trabalhistas aos empregadores e benefícios sociais aos empregados, reforma agrária e cotas raciais para ingresso em universidades públicas (Secchi, 2013).

Posteriormente, enfocando os tipos de coerção entre os atores, Lowi (1972) identificou mais um tipo de política pública e o denominou de política pública constitutiva: é o tipo de política pública que define competências, define as regras das disputas políticas, bem como define as regras da elaboração de políticas públicas. É um tipo de política pública superior aos três tipos anteriormente identificados, pois trata, justamente, das regras do jogo. Assim, as políticas públicas constitutivas devem ser abrangentes de modo a afetar consistentemente um grande número de pessoas ou criar uma clara regra de lei (Lowi, 1972).

Já Wilson (1986) apresenta a tipologia de políticas públicas de acordo com a distribuição dos respectivos custos e benefícios na sociedade, identificando, ainda, o tipo de coalizão política para aprovação e implementação de cada tipo de política: a política majoritária, a política clientelista, a política empreendedora e a política de grupo de interesses. Majoritária é a política pública em que custos e benefícios são distribuídos pela sociedade indistintamente (como previdência social, segurança nacional, serviços públicos de saúde e de educação), de modo que a aprovação e implementação de tal política pública não é caracterizada pela disputa entre grupos políticos rivais, mas envolve o apelo a grande número ou

grupos de eleitores e seus representantes eleitos para encontrar a maioria necessária. Clientelista é a política pública em que os custos são distribuídos indistintamente, mas os benefícios são concentrados, isto é, um grupo identificável, geralmente pequeno, auferos os benefícios (agindo como verdadeiro cliente do governo), mas todos, ou pelo menos uma grande parte da sociedade, arcará com os custos (Wilson, 1986). Exemplos: subsídios agrícolas, limitação da competição entre companhias aéreas, emendas ao orçamento e projetos *pork-barrel*. Traçando um paralelo, as políticas clientelistas de Wilson (1986) equivalem às políticas distributivas de Lowi (1964, 1972).

Já política pública empreendedora é aquela em que os custos são concentrados suportados por determinados grupos e os benefícios são distribuídos por toda a sociedade (Wilson, 1986), isto é, há interesses coletivos contrários a interesses concentrados; exemplos: equipamentos antipoluição e normas de segurança para veículos, reformas administrativas, proibição de jogos de azar, etc. Quanto à política de grupo de interesse, é aquela política pública em que os custos são concentrados e os benefícios também são concentrados, de modo que a política pública confere benefícios para algum grupo identificável relativamente pequeno e impõe os custos a outro grupo também identificável e também relativamente pequeno (Wilson, 1986), equivalendo à política redistributiva de Lowi.

Assim, a tarefa de elaboração de leis levando em conta o cenário de barganha política no presidencialismo de coalização brasileiro e no “ultrapresidencialismo” dos governadores, tendo em conta os tipos de coalizão e barganha que acontecem nas casas legislativas em torno às políticas públicas, segundo as tipologias relatadas, acaba por caracterizar o processo legislativo.

Na sequência faz-se um apanhado do processo legislativo sob a ótica da ciência política, que permite o exame do trabalho dos parlamentares em relação à barganha política e às políticas públicas.

5. Ciência política e processo legislativo

Até os anos 1990, os parlamentares tinham atuação individual e com indisciplina partidária no processo legislativo o que implicava problemas de governabilidade, pois os parlamentares se dedicavam a votar projetos de interesse pessoal em vez de se preocupar com a agenda política do governo ou do partido a que pertenciam, se da oposição (Carreirão & Perondi, 2009). A forma de governo presidencialista, as normas sobre partidos

políticos e o sistema eleitoral proporcional com lista aberta eram identificados como a causa dessa atuação. No entanto, a partir da década de 1990, mecanismos institucionais (da Constituição e dos regimentos internos do Congresso, tais como as prerrogativas das medidas provisórias e dos pedidos de regimes de urgência para matérias de iniciativa do executivo) passaram a conferir maior protagonismo ao executivo na implementação de sua agenda. Com isso, o executivo, na verdade, comanda o legislativo (Pessanha, 2002).

Além dessa abordagem mais geral, em ciência política estuda-se o processo legislativo pelo comportamento dos integrantes das casas legislativas de âmbito nacional, ou federal (preponderantemente a Câmara dos Deputados), no trabalho de elaboração de leis (Limongi & Figueiredo, 2001; Amorim Neto & Santos, 2002 e 2003; Carneiro, 2009; Ricci, 2003), pelas fontes de informação dos integrantes das casas legislativas para a tarefa de elaboração de leis (Gomes, 2011; Santos & Almeida, 2011), pelas atuações de grupos de pressão nas casas legislativas e os jogos de poder e influência entre membros do Poder Legislativo e integrantes do Poder Executivo (Gomes, 2011), assim como pelas contingências das regras eleitorais (Mainwaring, 1991 e 1999; Ames, 1995).

Em relação ao comportamento dos integrantes das casas legislativas no trabalho de elaboração de leis, Amorim Neto & Santos (2003) partem do modelo do segredo ineficiente para formular um padrão para proposição de leis e sua aprovação. Define-se o modelo do segredo ineficiente pela oposição ao segredo eficiente, este que consiste no sistema político em que os eleitores “conseguem fazer uma clara opção acerca de políticas públicas nacionais entre partidos concorrentes” (Amorim Neto & Santos, 2003, p. 662). Assim, quando os eleitores não conseguem fazer tal opção, trata-se de sistema político do modelo do segredo ineficiente, cuja lógica pressupõe lideranças eminentemente locais nos partidos nacionais, que controlam a assembleia, dando-se o caso do seguinte padrão de projetos de lei, apresentados pelos parlamentares: projetos de lei de baixo impacto que beneficiam os distritos eleitorais dos proponentes (enquanto o Executivo propõe projetos de impacto nacional), e apresentação de poucos projetos em comparação com a quantidade de projetos de iniciativa do Executivo, que se mostra com grande ou alta capacidade legiferante.

Ricci (2003) examinou um conjunto de projetos de lei segundo a tipologia de projetos sancionados (para aqueles convertidos em lei), projetos

rejeitados (para aqueles rejeitados de forma definitiva pelo Congresso Nacional) e veto total (para aqueles aprovados pelo Congresso Nacional, mas vetados totalmente pelo presidente da República, com manutenção dos vetos, sinalizando divergências entre o presidente e o Congresso no tocante às práticas de privilégio local ou às políticas nacionais). Nessa seara, Limongi & Figueiredo (2001), em estudo acerca das emendas propostas pelos deputados federais ao orçamento da União, cuja lei é de iniciativa do executivo, detectaram que a maioria delas tem por objetivo beneficiar os estados de origem dos parlamentares.

Respeitante às fontes de informação dos integrantes das casas legislativas para a tarefa de elaboração de leis, a metodologia desenvolvida por Gomes (2011) é elucidativa quanto à medida do tempo, com verificação de padrões temporais diferenciados de início de um projeto de lei e de sua conversão em lei de acordo com a iniciativa, se parlamentar ou do Executivo, bem como quanto ao monitoramento sistemático da tramitação em relação aos temas, com estratificação de temas relacionados com a saúde.

Por sua vez, Santos & Almeida (2011) dedicam-se ao exame das informações disponíveis aos parlamentares brasileiros em nível federal em relação ao conteúdo dos projetos de lei que lhes são sujeitos, para concluir que esses atores realmente desejam se municiar de informações para justificar seu trabalho e que, por isso, confiam por um lado e ficam re-fêns, por outro lado, do Executivo, que tem mais condições de acesso à informação.

Passando para as atuações de grupos de pressão nas casas legislativas e os jogos de poder e influência entre membros do legislativo e do executivo, a tese de Gomes (2011) trata da relação entre o legislativo e o executivo na produção de políticas, observando indícios de quatro tipos de interação, de acordo com padrões de conflito e liderança dos atores envolvidos: liderança da coalizão de governo, liderança do legislativo, cooperação e impasse. Os dados levantados e analisados por Gomes (2011) revelam que o êxito do Executivo variou inversamente em relação à hierarquia da via legislativa (constitucional, complementar e ordinária), bem como o desempenho do Legislativo superou o do executivo no âmbito constitucional e na via ordinária nos casos de iniciativa legislativa parlamentar. Em qualquer caso, o predomínio da coalizão de governo foi amplo em todas as vias legislativas.

Já quanto às contingências das regras eleitorais, a constatação recorrente é a de que o sistema partidário é fraco e o sistema eleitoral está dese-

nhado para incentivar o voto pessoal, e não o voto num partido ou numa ideologia (Mainwaring, 1991), de modo que os parlamentares se dedicam a elaborar leis de efeitos limitados ao seu reduto eleitoral (Mainwaring, 1999), com pouca importância do partido no parlamento (Ames, 1995). Voltando as atenções à produção legislativa dos estados brasileiros, Tomio & Ricci (2012), dedicaram-se ao estudo do desempenho legislativo de doze assembleias legislativas estaduais, dentre elas a de Santa Catarina, medindo o volume e a dinâmica durante as legislaturas de 1999 a 2002 e de 2002 a 2006. Tomio & Ricci (2012) constataram que o desempenho depende das restrições constitucionais à atividade legiferante do parlamentar e das limitações à autonomia dos governadores; que existe dinâmica partidária relevante e jogo efetivo entre governo e oposição nos parlamentos; que existe dinâmica diversa entre os estados, que não se restringe à preponderância do executivo; que a quantidade de projetos de iniciativa parlamentar que não distribuem benefícios concentrados indica maior possibilidade de elaboração de normas referentes a políticas públicas; e que os parlamentares têm alto grau de sucesso legislativo em comparação com os deputados federais, só que uma categoria de lei predomina nesse grau, que é a de declarações de utilidade pública.

Os achados de Tomio & Ricci (2012) mais destacados em relação ao parlamento catarinense são a constatação de que a iniciativa legislativa do executivo é relativamente baixa em relação à iniciativa legislativa parlamentar em comparação com outros estados. Mas a taxa de sucesso do executivo catarinense é estável num patamar superior a 90%, ou seja, mais de 90% dos projetos de iniciativa do executivo foram aprovados no período em investigação. Quanto aos vetos, cerca de um terço dos vetos do governador a autógrafos oriundos da iniciativa parlamentar foram derrubados, nas legislaturas em exame (e houve concentração de vetos na legislatura de 1999 a 2002) o que contrasta com a perspectiva segundo a qual o governador dominaria completamente a agenda legislativa (Abrucio, 1998). Em relação aos efeitos, nos casos de iniciativa do executivo não houve predominância de casos de caráter estadual ou que tenham favorecido grupos dispersos pelo território do estado, o que mostrou um executivo propenso a privilegiar medidas de caráter municipal.

Especificamente em relação a Santa Catarina, objeto de estudo do presente trabalho, destacam-se ademais três estudos pontuais: Carreirão & Perondi (2009), Montenegro (2006) e Tomio (2006).

Carreirão & Perondi (2009) dedicaram-se ao estudo da disciplina partidária e do comportamento das coalizões de governo nas votações nominais no Plenário da Assembleia, nas legislaturas de 1999 a 2006, chegando à conclusão de que houve elevadas taxas de disciplina partidária, tornando previsíveis as votações, bem como verificaram que a formação das coalizões em Plenário para as votações, conforme fossem do interesse do governo ou da oposição, foram preponderantes em relação à formação de coalizões por ideologia.

Ao estudar a produção legislativa catarinense de 1990 a 2000, Montenegro (2006) descortinou interessante câmbio no comportamento do parlamentar a partir da primeira legislatura. A partir do segundo mandato, os deputados estaduais catarinenses ou potencializam o clientelismo do primeiro mandato para continuar na carreira político-eleitoral como deputados estaduais, ou passam para a produção de leis menos clientelistas, no caso de almejarem carreira política com ambição federal ou de outros cargos federais ou estaduais de abrangência mais ampla. Demais disso, o autor constatou que predominam leis de “declaração de utilidade pública”, o que revela uma vinculação estreita do parlamentar com organizações da sociedade civil.

Em exame da produção legislativa do estado de Santa Catarina de 1995 a 2005, Tomio (2006), por fim, elabora os seguintes processos distintos: um processo legislativo destinado a regulamentar a administração pública, em que o executivo é forte em razão das suas prerrogativas constitucionais; um processo legislativo destinado às políticas públicas estaduais, que mostrou haver compartilhamento de poder entre o legislativo e o executivo em relação à definição das respectivas normas e diretrizes; um processo legislativo em que os parlamentares agem autonomamente para produzir um extenso número de leis de baixo efeito distributivo e honoríficas; e, ainda que restrito a criação de municípios, um processo legislativo que abre espaço para mecanismos de democracia direta, como o plebiscito.

A partir do marco teórico revisado até aqui, passa-se para o exame do papel da Advocacia Pública no processo legislativo, com foco na sanção ou veto do chefe do executivo à luz dos arranjos de coalizão de governo, da barganha política e dos tipos de políticas públicas contidas na legislação.

4.A atuação da PGE/SC na análise de autógrafos

A Constituição de 1988 estabeleceu a Advocacia Geral da União (AGU) como função essencial à Justiça. Por meio da Emenda n.º 19, de 4-6-1998, à Constituição de 1988, essa função passou a ser denominada de Advocacia Pública, identificando melhor a sua qualificação na própria denominação (Brasil, 1988). Tal seção constitucional trata também da Advocacia Pública dos estados membros e do Distrito Federal.

A Advocacia Pública dos estados ficou, então, atribuída aos procuradores dos estados, com duas incumbências básicas: representação judicial e consultoria jurídica das respectivas unidades federadas (Brasil, 1988). Seguindo a Constituição de 1988, a Constituição de Santa Catarina de 1989 estabeleceu o exercício da Advocacia Pública por uma instituição subordinada ao gabinete do governador, denominada Procuradoria Geral do Estado, à qual passou a incumbência de representar judicial e extrajudicialmente o estado, bem como a incumbência de prestar consultoria e assessoramento jurídico ao poder executivo, tendo como chefe o procurador geral do estado, nomeado pelo governador (Estado de Santa Catarina, 1989), na verdade, adaptação da já então existente PGE/SC para a nova ordem constitucional do país.³

Atualmente a PGE/SC presta consultoria e assessoramento jurídico não só ao poder executivo, mas também ao estado (Estado de Santa Catarina, 2005). Nessa atividade de consulta e assessoramento jurídico, além da elaboração de pareceres sobre autógrafos, a PGE/SC também está incumbida de apresentar manifestação nos projetos de lei encaminhados pelo executivo ao legislativo. Assim, a PGE/SC tem duas oportunidades estabelecidas legalmente para manifestação acerca de uma lei: no encaminhamento do projeto de lei e no exame do autógrafo. As manifestações objeto da análise são os exames sobre autógrafos, pois é nesse exame que a PGE/SC opina definitivamente acerca de um texto que deve ou não ser transformado em lei por meio da sanção do chefe do executivo.

Pois para verificar a atuação da PGE/SC no processo legislativo estadual, na parte da sanção ou veto a autógrafo, sugere-se cinco proposições com base na literatura relatada.

³ A PGE/SC com função exclusiva de representação judicial foi criada em 1982 (Emenda n.º 16/1982, à Constituição do Estado de Santa Catarina de 1970, até então essa função era exercida pelo Ministério Público do estado, cujo órgão passou, em 1982, a denominar-se Procuradoria Geral de Justiça [PGJ]).

Proposições testáveis: a relação entre a PGE/SC e o Executivo Catarinense

A influência do reduto eleitoral do parlamentar

A primeira proposição busca compreender as características do autógrafa quando a autoria do respectivo projeto de lei for parlamentar.

Com efeito, o estudo comparado da literatura sobre instituições políticas nos países da América Latina, com a consolidação da democracia presidencialista na região, demonstra grande preocupação com o comportamento dos parlamentares na elaboração de lei, no sentido de descobrir quais são os fatores que influem nesse comportamento (Amorim Neto & Santos, 2003). Para Amorim Neto & Santos (2003) o sistema político é dotado de segredo eficiente quando os eleitores conseguem fazer opção clara entre políticas públicas preconizadas por partidos concorrentes, o que significa que os parlamentares eleitos tratem majoritariamente de propostas legislativas de alcance amplo e tenham disciplina partidária elevada. O contrário caracteriza-se pelo interesse paroquial, em que os candidatos não se preocupam com políticas públicas de alcance amplo — como as políticas regulatórias ou constitutivas de Lowi (1964, 1972), ou as políticas majoritárias ou empreendedoras, de Wilson (1986) —, mas com interesses locais ou regionais, sendo fraca a disciplina partidária.

Na mesma linha de interesses paroquiais ou locais, Ricci (2003) tem que o foco de orientação do comportamento dos legisladores é o impacto das regras eleitorais e partidárias, que estimulam os legisladores a tratar de assuntos paroquiais, uma vez que a eleição deles é por voto pessoal, coisa que os torna devedores do distrito que os elegeu (Ricci, 2003). Assim, por causa da conexão eleitoral, são raros os projeto de lei no Brasil, de iniciativa parlamentar, que tratam de questões fundamentais.

Especificamente em relação ao âmbito estadual, pode-se apropriar esses estudos no sentido de que um deputado estadual tenderia mais a aprovar leis estaduais que beneficiassem o seu reduto eleitoral. Por reduto eleitoral entende-se, normalmente, uma região geográfica. No âmbito estadual, porém, é possível identificar por reduto eleitoral também uma classe, categoria ou coletividade específica de eleitores, coisa que fica manifesta ao se conferir o voto pessoal em vez do voto partidário (Ricci, 2003).

Amorim Neto & Santos (2003) chegaram à conclusão de que a maior parte da produção legislativa dos deputados federais tem abrangência nacional (iniciativa parlamentar e do executivo), cujo conteúdo traz mais benefícios do que impõe custos e trata de questões sociais, muito embora o impacto dos projetos de lei de iniciativa parlamentar apenas seja baixo em relação à política pública de âmbito nacional, pois o alvo, nestes casos, é preponderantemente o estado de origem do parlamentar, sem nenhuma influência do partidarismo no processo decisório. No mesmo sentido são Ricci (2003) e Figueiredo & Limongi (1995). Assim, para o âmbito estadual, a maior parte da produção legislativa tem abrangência estadual, mas quando a iniciativa é parlamentar o impacto estadual é baixo, pois o alvo dos deputados estaduais é a sua região de origem. Em termos de tipologia de políticas públicas, pode-se dizer que se trata de políticas públicas distributivas e redistributivas (Lowi, 1964), ou clientelistas e de grupos de interesse (Wilson, 1986), uma vez que os benefícios advindos dessa legislação são concentrados ao invés de distribuídos.

Assim, um deputado estadual tende a aprovar leis estaduais que beneficiem o seu reduto eleitoral, ou seja, benefícios concentrados, típicos de políticas públicas distributivas ou redistributivas (Lowi, 1964), ou ainda clientelistas ou de grupos de interesse (Wilson, 1986), em vez de aprovar leis que beneficiem o estado (Ricci, 2003; Amorim Neto & Santos, 2003; Tomio & Ricci, 2012). Em meio a esse cenário, ainda que o projeto de lei cause espécie ao órgão de Advocacia Pública e, ao fim e ao cabo, a proposta parlamentar seja rejeitada, dificilmente o governador irá seguir o parecer do procurador se o capital político estiver em xeque. Tem-se, assim, a primeira proposição, *P1*: O conteúdo da legislação de iniciativa parlamentar, sancionada pelo governador, tende a beneficiar o reduto eleitoral do parlamentar, ainda que o projeto não tenha sido recomendado pela procuradoria do estado.

A influência do deputado proponente

As duas proposições que seguem dizem respeito às características do deputado estadual autor da proposta de projeto de lei.

Amorim Neto & Santos (2002 e 2003) apontam para a maior facilidade com que deputados federais com carreiras políticas mais longas, com exercício de cargos no parlamento e no executivo, aprovam seus projetos

de lei. Com efeito, “Quanto mais tempo um deputado tem de Câmara, mais tempo tem para: (1) acompanhar a tramitação de um projeto de sua autoria; (2) familiarizar-se com as regras formais e informais do processo legislativo; (3) especializar-se em algum tema; (4) conhecer as preferências de outros deputados, partidos e correntes políticas; (5) aprender a fazer acordos com seus colegas; (6) adquirir prestígio e, portanto, influência perante os seus pares” (Amorim Neto & Santos, 2002, p. 111).

Quanto a exercício de cargos no executivo, a carreira política do parlamentar fica enriquecida pela oportunidade de nomeação para cargos e empregos públicos, além, obviamente, do controle orçamentário e financeiro da respectiva entidade. O poder conferido por estes cargos aos seus ocupantes fica convertido em poder político pelos benefícios pessoais e partidários que podem ser administrados pelo político (Cintra, 2007). Novamente a barganha entra em cena na arena legislativa, pois políticos assim experientes são úteis ao chefe do poder executivo quando estão na casa legislativa.

Nesta condição de importância política pela experiência na casa legislativa, o parlamentar tem também melhores condições de ver sancionado pelo governador o autógrafo em que seu PL ou PLC tenha se convertido. Afinal, a barganha política também leva em consideração as posições ou os cargos ocupados pelos parlamentares no próprio parlamento, eis que tais cargos ou posições também influenciam os casos de iniciativa do executivo, por exemplo, na conferência de regime de urgência ou na formação da pauta de votações (Santos, 2006; Santos & Almeida, 2011). Gomes (2011) e Ricci (2003), da mesma forma, consideram a carreira do político fator importante da aprovação de projetos de lei. Evidentemente, em meio a esse cenário, um governador dependente de suporte de lideranças parlamentares carismáticas estará fortemente propenso a não seguir a recomendação do órgão de Advocacia Pública caso o parecer seja contrário aos interesses de líderes políticos experientes e essenciais a governabilidade. Assim, P2: Quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados com carreira política mais longa tendem a ter seus projetos aprovados e sancionados pelo governador, independentemente do parecer da procuradoria do estado.

A terceira proposição guarda relação com a coalizão de governo, no sentido de que pertencer à coalizão é indicativo de sucesso na aprovação de propostas (Ricci, 2003; Ricci & Lemos, 2004; Palermo, 2000; Gomes, 2011; Santos, 2011). Em estudo da produção legislativa brasileira, Ricci

(2003) supõe que o projeto oriundo de parlamentar integrante da bancada do governo tem mais chances de aprovação e sanção. Tal suposição parte da utilização, entre outras, da variável apoio político escolhida pelo referido autor para a análise da produção legislativa. Com efeito, para Ricci (2003), os partidos da coalizão obtêm vantagens específicas quando apoiam o presidente, tais como a negociação acerca da ocupação de cargos públicos, a liberação de créditos, privilégios em emendas a medidas provisórias e na concessão de emissoras de rádio e televisão.

Ricci & Lemos (2004) também apontam para o bom desempenho quanto à sanção de propostas de iniciativa parlamentar relativas especificamente à reforma agrária, quando o parlamentar proponente integra a coalizão de governo. Gomes (2011), em sua tese acerca das interações entre legislativo e executivo federais, também identifica na integração à coalizão de governo uma tendência à aprovação e sanção dos respectivos projetos. Trata-se, porém, de identificação que leva em consideração o desempenho legislativo como um todo, tomando-se como referência uma coalizão ampla majoritária e identificando os casos de interesse do executivo como casos de interesse da coalizão. De qualquer forma, em relação apenas à iniciativa parlamentar, Gomes (2011) encontrou mais incidência de iniciativa e de aprovação com sanção nos projetos de parte de parlamentares integrantes da coalizão de governo.

Razoável, então, supor, no âmbito estadual, que o fato de o parlamentar proponente pertencer à coalizão de governo tende a fazer com que a sua proposta legislativa seja aprovada e o respectivo autógrafa seja sancionado pelo governador, o líder natural da coalizão (Tomio & Ricci, 2012; Carreirão & Perondi, 2009), independentemente do parecer da procuradoria. Logo, *P3*: Quando a iniciativa legislativa é parlamentar, deputados integrantes da coalizão de governo tendem a ter seus projetos sancionados pelo governador, ainda que o parecer jurídico seja contrário à aprovação.

O uso da procuradoria como instrumento de barganha política

A quarta proposição é relativa à iniciativa legislativa do executivo. Assim, as situações decorrem do uso do poder de veto como instrumento de barganha política, aliás, uma das formas mais ubíquas dessa barganha (Cameron & McCarty, 2004) ou como mecanismo de chancela do poder da coalizão de governo (Ricci, 2003; Santos & Almeida, 2011; Santos

2011). Como chancela do poder da coalizão, o governador tende a sancionar o autógrafo quando se tratar de iniciativa de parte do executivo, o que parece óbvio. Mas o governador também tende a vetar o autógrafo, total ou parcialmente, quando as propostas de iniciativa do executivo forem alteradas pelos deputados estaduais. Além disso, o governador pode usar o veto às propostas de sua iniciativa como mecanismo de barganha, quando apresentar mais projetos do que os que realmente deseja ver aprovados no parlamento para trocar a retirada (ou veto) de uns em prol da aprovação de outros (Diniz, 2005).

Nesse diapasão, os organismos de Advocacia Pública podem ser atores centrais no processo de barganha política entre executivo e legislativo, ainda que involuntariamente.

Ocorre que a remessa do autógrafo para parecer à procuradoria, em nosso caso à PGE/SC, é ato discricionário do executivo, o que significa que nem todos os autógrafos passam pela PGE/SC. Nesse caso, a decisão de envio ou não do autógrafo à procuradoria pode ser um estratagema do poder executivo, para que por meio do uso de seu poder institucionalizado promova processos de barganha política com influência na formulação de políticas públicas (Shepsle & Weingast, 1981; Alston & Mueller, 2005). A título de ilustração, para Shepsle & Weingast (1981) as políticas públicas distributivas, isto é, aquelas com benefícios concentrados e custos distribuídos das tipologias de Lowi (1964, 1972) e Wilson (1986), são o resultado da barganha política em que os partidos não são preponderantes e o universalismo benéfico a parlamentares que buscam carreira política caracteriza as leis. Evidentemente, o poder executivo, no afã de atender aos seus interesses políticos e, cômico de suas possibilidades de movimentação no contexto presidencialista, não é alheio a esse padrão de interação, na medida em que uma das formas de domínio da agenda legislativa pelo chefe do executivo reside precisamente na etapa final do processo legislativo com a sanção ou o veto a autógrafo. A particularidade é, justamente, a seleção, pois a esmagadora maioria dos estudos a respeito de processo legislativo trata do domínio da agenda legislativa pelo executivo em razão da conformação institucional do processo legislativo quanto aos poderes e à iniciativa do executivo (matérias de iniciativa exclusiva, medidas provisórias, por exemplo) e aos privilégios procedimentais (tais como regimes de urgência e trancamento de pauta). Sendo assim, *P4*: O governador tende a remeter o autógrafo à procuradoria para parecer acerca da sanção ou

veto, independentemente de a iniciativa ser parlamentar ou do executivo, quando se trata de matéria que enseja barganha política entre executivo e legislativo.

Alternativamente, caso a matéria seja polêmica ou onerosa à administração pública como, por exemplo, projetos impondo gastos adicionais ao executivo, o governador pode ficar constrangido em vetar um projeto de forte apelo popular ou oriundo de líderes parlamentares políticos com forte prestígio. Nesse caso, o executivo pode utilizar os órgãos de advocacia pública como couraça, blindando-se, por meio de pareceres juridicamente fundamentados, contra desgastes políticos maiores. Nesse caso, o parecer jurídico atenuaria os custos políticos decorrentes do veto de iniciativas parlamentares provenientes de aliados ou até mesmo de projetos de idealização do executivo que não estejam nas suas prioridades. Portanto, *P5*: O governador tende a enviar projetos para análise da procuradoria quando deseja evitar um desgaste político decorrente do veto a temas polêmicos.

5. Considerações finais

A sanção ou veto a autógrafo insere-se no âmbito da interferência do executivo no legislativo, pois trata da efetiva conversão em lei de um projeto aprovado pelo legislativo. Constitui-se um dos variados instrumentos de barganha política no presidencialismo de coalizão, que caracteriza o processo legislativo, com formulação de políticas públicas em que se verificam benefícios concentrados.

O exame do processo legislativo estadual, tendo como pano de fundo o estado de Santa Catarina, permite identificar particularidades da interação entre os poderes executivo, legislativo e o órgão de Advocacia Pública, permitindo a elaboração de proposições, passíveis de testes empíricos em estudos futuros, acerca dos fatores que podem influenciar o comportamento do poder executivo, seja no que tange à aprovação ou rejeição de projetos de lei, seja na decisão de consultar, ou não, as procuradorias de estado para embasar sua decisão.

Os avanços teóricos do presente trabalho apontam que aspectos ligados ao reduto eleitoral do proponente da lei, características individuais do parlamentar, a configuração da cadeia de apoio do governador no legislativo e, por fim, o uso do poder de sancionar ou vetar autógrafos, em meio a um ambiente de barganha política, moldam as decisões do executivo.

As particularidades identificadas por meio das proposições desenvolvidas além de confirmarem desenvolvimentos teóricos anteriores no campo da ciência política, lançam luzes sobre o debate acerca dos padrões de interação entre os entes envolvidos no processo legislativo, o que, sem dúvida, configura uma profícua possibilidade de diálogo com o corpo teórico da Administração Política (Santos, Ribeiro & Santos, 2009). Naturalmente, testes empíricos realizados com base na análise dos pareceres de autógrafos são necessários para confirmar as proposições aqui desenvolvidas, sobretudo no que se refere à utilização da Advocacia Pública no processo de barganha política, tendo as possibilidades de seleção de autógrafos que são submetidos a parecer acerca de sanção ou veto.

Referências

- ABRANCHES, Sérgio Henrique. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 31, n.º 1, pp. 5-34, 1988.
- . Os dilemas da governabilidade no Brasil: reforma política ou reforma do Estado? *Cadernos Adenauer*, ano VI, n.º 2, pp. 39-60, 2005.
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec, 1998.
- ALSTON, Lee & MUELLER, Bernardo. Pork for policy: executive and legislative exchange in Brazil. *Journal of Law, Economics & Organization*, vol. 22, n.º 1. 2005.
- AMES, Barry. Electoral rules, constituency pressure and pork barrel: bases of voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics*, vol. 57, n.º 2, p. 324, 1995.
- AMORIM NETO, Octávio & SANTOS, Fabiano. A produção legislativa do Congresso: entre a paróquia e a nação. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. UFMG; Rio de Janeiro: Luperj/Faperj, 2002.
- . O segredo ineficiente revisto: o que propõem e o que aprovam os deputados brasileiros. *Dados — Revista de Ciências Sociais*, vol. 46, n.º 4, pp. 661-97, Rio de Janeiro, 2003.
- BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. *DOU* de 5-10-1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>; acesso em 20-2-2012.

- CAMERON, Charles & McCARTY, Nolan. Models of vetoes and veto bargaining. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 7, 2004.
- CARNEIRO, André Corrêa de Sá. Legislação simbólica e poder de apreciação conclusiva no Congresso Nacional. 2009. Mestrado. Rio de Janeiro: Luperj. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/5807/legislacao_simbolica_carneiro.pdf?sequence=1>; acesso em 20-2-2012.
- CARNEIRO, A. C. de Sá; SANTOS, L. C. A. & NÓBREGA NETTO, M. G. *Curso de regimento interno*. Brasília: Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2011. Disponível em <http://bd.camara.gov.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/7586/curso_regimento_interno_carneiroetalii.pdf?sequence=1>; acesso em 20-2-2012.
- CARREIRÃO, Yande Souza & PERONDI, Eduardo. Disciplina e coalizões partidárias na Assembléia Legislativa de Santa Catarina (1999-2006). *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 24, n.º 24, out. 2009.
- CINTRA, Antônio Octávio. O sistema de governo no Brasil. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antônio Octávio (orgs.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung, São Paulo: Ed. Unesp, 2007.
- COUTO, Cláudio Gonçalves & ARANTES, Rogério Bastos. Constituição, governo e democracia no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 21, n.º 60, 2006.
- DINIZ, Simone. Interações entre os poderes executivo e legislativo no processo decisório: avaliando sucesso e fracasso presidencial. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 48, n.º 1, 2005.
- ESTADO DE SANTA CATARINA. Constituição do Estado de Santa Catarina. Diário da Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina de 19-10-1989. Disponível em <http://www.alesc.sc.gov.br/portal/legislacao/docs/constituicaoEstadual/CESC_2011_59_emds.pdf>; acesso em 20-2-2012.
- . Lei Complementar n.º 317, de 30-12-2005. Dispõe sobre a organização e o funcionamento da PGE/SC. DO/SC de 30-12-2005. Disponível em <<http://200.192.66.20/ALESC/PesquisaDocumentos.asp>>; acesso em 20-2-2012.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1995.
- FIGUEIREDO, A. & LIMONGI, F. Partidos políticos na Câmara dos

- Deputados: 1989-1994. *Dados – Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 38, n.º 3, 1995.
- GOMES, Fábio de Barros Correia. *Interações entre o Legislativo e o Executivo federal do Brasil na definição de políticas de interesse amplo: uma abordagem sistêmica, com aplicação na saúde*. Doutorado. Rio de Janeiro: Instituto de Estudos Sociais e Políticos. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2011.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil. Presidencialismo, coalização partidária e processo decisório. *Novos Estudos Cebrap*, n.º 76. São Paulo, nov. 2006.
- LIMONGI, Fernando & FIGUEIREDO, Argelina. Em busca do orçamento perdido: primeiros rugidos. *Inteligência*, n.º 14. 2001.
- LOWI, Theodore J. American business, public policy, case-studies and political theory. *World Politics*, vol. 16, n.º 4. 1964.
- . Four systems of policy, politics and choice. *Public Administration Review*, jul.ago. 1972.
- . Politicians, parties and electoral systems: Brazil in comparative perspective. *Comparative Politics*, vol. 24, p. 21, 1991.
- . *Rethinking party systems in the third wave of democratization. The case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press, 1999.
- MELO, Marcus André, PEREIRA, Carlos & WERNECK, Heitor. Delegation dilemmas: coalition size, electoral risk and regulatory governance in new democracies. *Legislative Studies Quarterly*, vol. XXXV, n.º 1, fev. 2010, pp. 31-56, 2010.
- MONTENEGRO, Nelson. A produção de leis na Assembléia Legislativa de Santa Catarina (1990 – 2000). In: ARREIRÃO, Yan de Souza & BORBA, Julian (orgs.). *Os partidos na política catarinense*. Florianópolis: Insular, 2006.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. *As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- PALERMO, V. Como se governa o Brasil? o debate sobre instituições políticas e gestão de governo. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 43, n.º 3, Rio de Janeiro, 2000.
- PEREIRA, Carlos & MUELLER, Bernardo. Comportamento estratégico em presidencialismo de coalizão: as relações entre executivo e legislativo na elaboração do orçamento brasileiro. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, vol. 45, n.º 2, 2002.

- PESSANHA, C. O poder executivo e o processo legislativo nas constituições brasileiras. teoria e prática. In: VIANNA, Luiz Werneck (org.). *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Ed. da UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ/FAPERJ, 2002.
- RICCI, Paolo. O conteúdo da produção legislativa brasileira: leis nacionais ou políticas paroquiais? *Dados – Rev. de Ciências Sociais*, vol. 46, n.º 4. Rio de Janeiro, 2003.
- RICCI, Paolo & LEMOS, Leany Barreiro. Produção legislativa e preferências eleitorais na Comissão de Agricultura e Política Rural da Câmara dos Deputados. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 19, n.º 55, jun. 2004.
- SANTOS, Fabiano. Governos de coalizão no sistema presidencial: o caso do Brasil sob a égide da Constituição de 1988. In: AVRITZER, Leonardo & ANASTASIA, Fátima (orgs.). *Reforma política no Brasil*. Belo Horizonte: UFMG/Pnud, 2006.
- SANTOS, Fabiano (org.). *O poder legislativo nos estados: diversidade e convergência*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- SANTOS, Fabiano & ALMEIDA, Acir. *Fundamentos informacionais do presidencialismo de coalizão*. Curitiba: Appris, 2011.
- SANTOS, Rafael Freitas dos. *Poder de agenda e participação legislativa no presidencialismo de coalizão brasileiro*. FFLCH, Departamento de Ciência Política, USP, 2011. Disponível em <http://www.fflch.usp.br/dcp/assets/docs/SemDisc2011/Sessao_V_Freitas.pdf>; acesso em 20-2-2012.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Rebap. Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 2, p. 19-43, 2009.
- SECCHI, Leonardo. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SHEPSLE, Kenneth A. & WEINGAST, Barry R. Political preferences for the pork barrel: a generalization. *American Journal of Political Science*, vol. 25, n.º 1, fev 1981.
- SILVA, José A. da. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- TOMIO, Fabrício Ricardo de L. Medidas provisórias, iniciativas e decisões legislativas no processo decisório estadual catarinense. In: CARREIRÃO, Y. de S. & BORBA, J. (orgs.). *Os partidos na política catarinense*. Florianópolis: Insular, 2006.

TOMIO, Fabrício Ricardo de Limas & RICCI, Paolo. O governo estadual da experiência política brasileira: os desempenhos legislativos das assembleias estaduais. *Revista de Sociologia Política*. Curitiba, vol. 21, n.º 41, pp. 193-217, 2012.

WILSON, James Quinn. *American government: institutions and policies*. Lexington MA, DC: Heath & Company, 1986.

Resumo

Conflito, cooperação e barganha caracterizam a relação entre o legislativo e o executivo no processo legislativo. As políticas públicas contidas na legislação resultante do processo legislativo, pela ciência política tradicional, são o resultado da disputa de poder e acomodação de interesses dos políticos, mas também podem ser observadas como determinantes da política numa abordagem não tradicional. Na etapa final do processo legislativo, encontra-se a sanção ou veto do projeto de lei aprovado pelo parlamento (que se denomina autógrafo) pelo chefe do poder executivo. O objetivo do artigo é a formulação de proposições testáveis acerca de fatores que podem influenciar o chefe do poder executivo na sanção ou veto ao autógrafo pelo exame do processo legislativo estadual a partir dos pareceres da Advocacia Pública sobre autógrafos, tendo como pano de fundo o estado de Santa Catarina e a sua Procuradoria Geral do Estado. Os avanços teóricos do artigo revelam que aspectos ligados ao reduto eleitoral do proponente da lei, características individuais do parlamentar, a configuração da cadeia de apoio do governador no legislativo e, por fim, o uso do poder de sancionar ou vetar autógrafos, num ambiente de barganha política, moldam as decisões do executivo.

Palavras-chave: Processo legislativo. Processo legislativo estadual. Assembleia Legislativa. Santa Catarina. Autógrafo. Projeto de lei. Advocacia Pública. Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina. Parecer sobre autógrafo.

Abstract

Conflict, cooperation and bargaining characterize the relationship between legislators and the executive, in the legislative process. The policies contained in the outcome legislation, according to a traditional political science point of view, are the result of power struggle and accommodation of interests of politicians, but also can be seen as determinants of policy, in a non-traditional approach. In the final stage of the legislative process is the sanction or veto of the bill passed by the parliament (which is named "autógrafo"), by the head of executive power. The aim of the paper is the formulation of testable propositions about factors that may influence the head of the executive power in such sanction or veto, by examining the State legislative process based on the opinions about the bills issued by the State of Santa Catarina General Prosecutor Office (such Office performs also a task of State and State Government legal advisory). The theoretical advances of this paper reveals that aspects of the constituency of the law proponent, individual characteristics of the legislator, the coalition support of the Governor in the parliament, and finally the use of power to sanction or veto "autógrafo" in a scenario of political bargaining, shape head of executive power decisions

Keywords: Legislative process. State (subnational level) legislative process. State (subnational level) Parliament. Santa Catarina. Bill. Public Advocacy. General Prosecutor of the State of Santa Catarina. Legal opinion about bill.

MODELOS DETOMADA DE DECISÕES: O CASO UDESC

JOSÉ FRANCISCO SALM¹

MARCUS TOMASI²

NÉRIO AMBONI³

Os dilemas de gestão, nas instituições de ensino superior no Brasil e em outros países da América Latina, têm motivado pesquisadores a desenvolver estudos e pesquisas, por entenderem que a transformação da sociedade passa, fundamentalmente, pelo preparo das novas gerações por meio do ensino de qualidade, cuja ponta do *iceberg* se encontra nas universidades.

Martins filho (2000), tratando das percepções sociais da América Latina e pensando na educação como tarefa permanente, comenta que a sociedade latino-americana, e a brasileira em particular, espera das universidades um papel diverso do desempenhado pelas dos países industrializados. Para Nogueira (apud Pimenta, 1999) nos tempos de globalização é preciso medir os reflexos sobre a sociedade e refletir sobre o que a sociedade espera da universidade brasileira e de seus pesquisadores e educadores.

A universidade não pode mais voltar-se exclusivamente para o desenvolvimento unilateral da ciência e tecnologia como se essa perspectiva exaurisse o projeto humano. Habermas (1982) critica, com muita razão, a universalização da racionalidade técnica e instrumental que torna a sociedade, não em uma comunidade de seres humanos que convivem a partir da adesão a normas dialogicamente estabelecidas, mas como um complexo administrado pela imposição de normas técnicas. A universidade deve retomar a questão de sua função social na tensão da cultura e da profissionalização. É preciso encontrar um novo equilíbrio entre a formação técnico/profissional e a formação humanista/cultural (Goergen, 1998).

1 Professor da Universidade do Estado de Santa Catarina e pertence ao Departamento de Administração Pública da Escola Superior de Administração e Gerência (Esag/Udesc).

2 Professor da Faculdade Estácio de Sá de Santa Catarina e professor titular da Universidade do Estado de Santa Catarina.

3 Professor associado da Universidade do Estado de Santa Catarina, Centro de Ciências da Administração e Socioeconômicas, Departamento de Administração Empresarial (Udesc/Esag/DAE).

Percebe-se, de um lado, que as instituições universitárias e seus agentes estão, cada vez mais, submetidos aos imperativos legais e, de outro, às preferências e aos interesses de grupos com interesses diversos que atuam na e fora da universidade. Para Wildavsky, Dempster et al. (1966, p. 529), as “decisões dependem do cálculo de quais alternativas considerar e escolher”. Para March (2009), a questão é que, na maioria das vezes, as teorias sobre decisões, com múltiplos atores, não são de equipes. Nessas condições, as decisões são tomadas e as ações são realizadas diante de preferências e identidades inconsistentes.

As organizações modernas no entender de Morgan (1996) fomentam vários tipos de manobra política planejadas de tal forma que os sistemas de competição e cooperação coexistam simultaneamente (Hardy, 1985). Os detentores de poder são capazes de dotar suas ações e propósitos de legitimidade aos olhos dos outros indivíduos e, dessa forma, suas ações e decisões são percebidas como legítimas e, portanto, não questionadas (Pettigrew, 1977).

Ver as organizações como um sistema político, de certo modo, segundo Morgan (1996) contrapõe a visão mecanicista de organização, por estar sustentada principalmente na racionalidade instrumental, ignorando o conflito nas organizações. No modelo político, o poder horizontal é enfatizado, enquanto no modelo burocrático o poder hierárquico é utilizado na tomada de decisão. A metáfora política questiona o mito de que as organizações constituem sempre empreendimentos interligados e coesos, orientados por uma racionalidade homogênea que persegue um objetivo comum. A pluralidade de interesses nas organizações é percebida quando diferentes grupos tentam perseguir objetivos diferentes e conflitantes. As decisões são mais o resultado de negociações e lutas internas entre diversos interesses do que representam à ação racional (Pfeffer, 1981). A ação racional utilitária deve ser vista somente como mais uma entre outras orientações possíveis da ação com sentido (Weber, 1979). As pessoas são individualmente racionais, mas coletivamente não (Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Segundo Morgan (1996), em uma organização convivem muitas racionalidades ou, como diz Mintzberg (1985), não existe organização sem discordância, debates, confrontos, alianças e desafios.

Nesse sentido, o artigo teve por objetivo geral analisar de que forma os modelos de tomada de decisão (burocrático, político, anarquia organizada e colegiado) influenciaram as decisões tomadas em relação ao custeio (material de consumo, como no caso de combustíveis; despesas com servi-

ços de pessoa jurídica; despesas com serviços de pessoa física; passagens e financiamentos de diárias) e investimentos (obras demandadas e aquisição de equipamentos — material permanente na Udesc, entre 2004 e 2011).

Entender os modelos de tomada de decisão que guiam as decisões tomadas em universidades é relevante no momento em que se nota que as decisões tomadas não representam apenas escolhas racionais, mas, também, resultados das negociações ocorridas entre os atores. Diante desse entendimento, os autores acreditam que as decisões tomadas podem percorrer diferentes caminhos, dependendo da sua natureza e amplitude. Em algumas situações podemos ter decisões mais racionais e, em outras, decisões mais políticas, por ser uma questão de predominância e não de ausência ou presença de um dos tipos de racionalidade. Por essa razão, a tomada de decisão é resultado das interações dinâmicas da desordem com os acomodamentos estáticos da ordem. Evidencia-se que as decisões são tomadas na dialógica entre a ordem e a desordem, pondo em xeque as leis de Newton que legitimaram o mecanicismo (linearidade, monocausalidade, determinismo, reducionismo e imediatismo (Morin, 1977).

O artigo discute, em primeiro lugar, os argumentos já apresentados nessa introdução, assim como o objetivo geral do trabalho. Em segundo lugar, discorre sobre a tomada de decisão com destaque aos modelos de tomada de decisão, ou seja, os modelos burocrático, político, anarquia organizada e colegiado. Em terceiro lugar, são verificados os procedimentos metodológicos e, em quarto lugar, os dados são discutidos e analisados. Em quinto lugar, as conclusões, as limitações e as sugestões são apresentadas, além das referências utilizadas no desenvolvimento deste estudo.

1. Tomada de decisão nas organizações

Este tópico apresenta os conceitos, a importância e os modelos de tomada de decisão (burocrático, político, anarquia organizada e colegiado), considerados na verificação e na análise das decisões relacionadas a custeio e investimentos.

Tomada de decisão

A teoria clássica da administração, caracterizada pela racionalidade econômica, tem abordado o estudo da decisão por meio de ações prescritivas

e normativas, estipulando regras e modelos que permitam ao tomador de decisão efetuar uma escolha racional, fundamentada no melhor curso de ação dentre as alternativas exibidas. Leitão (2010) adverte que o campo da tomada de decisão pode ser dividido em duas partes: *a)* o estudo dos modelos prescritivos que procuram, por meio de modelos e métodos, encontrar uma alternativa que venha a otimizar os resultados organizacionais; e *b)* os estudos dos modelos descritivos que consideram a forma interligada de como as decisões são tomadas, ou seja, como isso acontece na prática. A tomada de decisão, para Hammond, Keeney & Raifa (apud Ito, 2007), é a tarefa mais importante, de maior dificuldade e risco de qualquer executivo, pelo fato da decisão de insucesso levar a organização a ter dificuldades para sobreviver e tirar proveito do ambiente externo. Gontijo & Maia (2004) dizem que a tomada de decisão é fundamental para as organizações, visto que acontece a todo o momento e em qualquer nível hierárquico, podendo ter repercussões em toda a organização ou parte dela. Leitão (2010) verificou, em seus estudos, que a filtragem das informações pode também resultar em dificuldades no processo de tomada de decisão.

Modelos de tomada de decisão

A palavra *modelo* geralmente é tratada de diferentes prismas e interpretações. Em alguns casos, demonstra algo concluído e acabado, podendo ser utilizado para o entendimento da realidade, da forma como foi elaborado. Neste artigo, os modelos são entendidos como esquemas conceituais limitados e aproximados, e não como produtos concluídos.

Modelo burocrático

O modelo burocrático do processo decisório originou-se das descobertas realizadas nos trabalhos de Max Weber (1979). Nesse modelo, as características predominantes são: disciplina; especialização das funções; autoridade legal; carreira vertical e formalização; a existência de maior fluidez; inexistência de poucas linhas hierárquicas, com um núcleo operacional altamente profissional e autônomo; além da fragmentação dos objetivos que são ambíguos e contestados.

Na concepção de Baldrige et al. (1982), muitos aspectos da organização burocrática podem ser considerados comuns a todas as organizações

universitárias. Stroup (1966), citado por Moreno (2006), percebe que um conjunto de características do modelo weberiano é passível de ser encontrado na universidade: a coordenação alcançada por meio da divisão de trabalho; as atividades padronizadas; utilização de critérios impessoais; hierarquia administrativa visível; e uso de regras e regulamentos formais.

Blau (1973) argumenta que as instituições universitárias se caracterizam como burocráticas, pois empregam a divisão do trabalho e a hierarquização da administração. Contudo, o autor registra que as universidades diferem em relação a outras organizações ditas burocráticas, em virtude da baixa supervisão do trabalho, ausência de regras claras sobre o desempenho e responsabilidade acadêmica, bem como o grau de descentralização administrativa da autoridade. Baldrige et al. (1982) admitem que as organizações se revestem de questões políticas e conflitos de interesses, como pode ser observado no modelo político tratado a seguir.

Modelo político

O modelo de tomada de decisão político é resultado de um processo, em que os decisores alcançam os objetivos no momento em que conseguirem êxito em suas estratégias, para satisfazer interesses e objetivos de indivíduos e/ou de grupos dentro da organização. A razão política é o princípio norteador (Anastassopoulos et al., 1991).

Na visão de Allison (1971), tal modelo resulta de metas e preferências distintas de seus decisores, correlacionadas às escolhas que necessitam ser feitas quando da tomada de decisão. Zanella (1999) aponta as seguintes características: *a)* a tomada de decisão não denota uma escolha racional; *b)* predominam os conflitos, a negociação e a barganha; *c)* a capacidade e a habilidade do decisor encontram-se relacionadas ao seu poder ou posto hierárquico; *d)* a intuição e a sensibilidade do decisor ganham relevância ao longo do processo de tomada de decisão; e *e)* o processo de tomada de decisão é maleável, tendo em vista o jogo que pode ser estabelecido entre os atores quando da tomada de decisão.

Dessa forma, as soluções alcançadas nesse processo decisório não podem ser avaliadas em padrões racionais (Lindblom, 1981). A racionalidade de seus jogadores resume-se apenas ao campo pessoal. Coletivamente, o jogo político prevalece (Eisenhardt & Zbaracki, 1992; Ito, 2007; Alves, 2007; Bin & Castro, 2007). O modelo político difere-se dos demais modelos de

decisão, porque fazem parte diferentes atores disputando entre si em um jogo político, em que as decisões são consideradas resultados de processos de barganha (Bin & Castro, 2007; Allison & Zelikow, 1999). No contexto universitário existe uma propensão a relações ainda mais tumultuadas, tendo em vista que dela fazem parte grupos de indivíduos de natureza diferenciada, os quais possuem preferências e interesses divergentes (Birnbaum, 1988).

Modelo colegiado

Os primeiros estudos acerca do modelo colegiado, segundo Parnoff (2007) foram realizados por Beyer e seus colegas (Lodahl & Gordon, 1972; Beyer & Lodahl, 1976), quando se buscou um entendimento a respeito da natureza dos departamentos universitários, ou seja, se eles são instituições burocráticas ou colegiadas. O modelo colegiado surgiu como desaprovação ao modelo burocrático para as universidades. No meio universitário, os professores têm a propensão de não se submeterem às decisões burocráticas, reclamando o direito de participar de decisões que sejam de interesse da comunidade universitária. O que se percebe é o surgimento de conflitos entre professores e funcionários burocratas. Embora a colegialidade tenha sido destacada como visão tradicional da gestão da academia, Parnoff (2007) argumenta acerca da baixa produção acadêmica sobre o processo decisório consensual.

O modelo colegiado, segundo Millet (1980), Mintzberg et al. (2006), Alves (2007), Ito (2007), Parnoff (2007) e Leitão (2010), tem a concepção de participação da comunidade universitária, principalmente dos docentes, na condução dos trabalhos da universidade. No colegiado, as decisões são tomadas consensualmente, por ser considerado um método razoável na organização universitária. Baldrige et al. (1982) comentam que o modelo colegiado negligencia as discussões prolongadas que precedem as decisões e o consenso. Na realidade, o “consenso” é, unicamente, a vitória efêmera de um grupo sobre o outro.

1.2.4 Modelo anarquia organizada

Em contraposição aos modelos de tomada de decisão, até então discutidos, March & Olsen (1976) criaram um modelo para atender a ambientes fortemente ambíguos, denominado de “anarquias organizadas”, também

conhecido como “Modelo da Lata de Lixo”. Nesse modelo, preferências problemáticas, tecnologia obscura e participação fluida caracterizam as decisões (Ito, 2007; Pimenta, 2007; Leitão, 2010). São verificados dois fenômenos cruciais, ou seja, de um lado, a ambiguidade dos objetivos, contrária à racionalidade instrumental (Weber) e, de outro lado, o padrão aleatório de atenção por parte dos participantes. As decisões são decorrentes de quatro importantes elementos: problemas; soluções; participantes; e oportunidades. O processo decisório ocorre em meio a escolhas que buscam por problemas e vice-versa, bem como de soluções que buscam por problemas para serem resolvidos e vice-versa, ou seja, as soluções são preexistentes aos problemas (March & Olsen, 1976; Bethlem, 1987; Eisenhardt & Zbaracki, 1992). Para Mintzberg et al. (2006), nas estruturas onde existem muitas comissões, com um alto nível de complexidade, a tendência é prevalecer o processo decisório do tipo “lata de lixo”.

2. Percurso metodológico

A pesquisa é descritiva e avaliativa. É descritiva no momento em que o pesquisador procura descrever a realidade como ela é, sem se preocupar em modificá-la. Todavia, a mesma tem caráter *avaliativo*, enfatizado na avaliação dos modelos de tomada de decisão que influenciaram as decisões tomadas em relação ao custeio e investimentos na Udesc.

Os modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada) foram analisados a partir de situações-problemas elaboradas pelo pesquisador, envolvendo as categorias de análise gerais e específicas (Quadro 1).

Quadro 1. Categorias gerais de análise dos modelos de tomada de decisão

Modelos de tomada de decisão	Categorias gerais de análise
Modelo burocrático	Disciplina; especialização das funções; autoridade legal; carreira vertical; uso de regras e regulamentos, formalização; linhas hierárquicas definidas; fragmentação dos objetivos; divisão de trabalho; atividades padronizadas; utilização de critérios impessoais.
Modelo político	Jogos e jogadores; interesses próprios; poder; influência; alianças e associações; conflito; astúcia; negociação; competição e concorrência; coalizão; barganha; habilidade política; oportunismo e ambivalência.
Modelo colegiado	Consenso; barganhas; lealdade; comprometimento e interesses comuns.
Modelo anarquia organizada	Ambiguidade; aleatoriedade; instabilidade; autonomia individual; liderança formal fracamente hierárquica; líder como catalisador; negociação; desordem; rearranjos; flexibilidade; participantes e oportunidades independentes; problemas e soluções fortuitas, ligando problemas com soluções preexistentes.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para o desenvolvimento da pesquisa foi utilizada a amostra do tipo intencional, envolvendo os ocupantes dos cargos de reitor, pró-reitores e diretores gerais dos Centros de Ensino da Udesc (2 reitores, 2 vice-reitores, 13 pró-reitores e 28 diretores de Centros de Ensino), em exercício da função, no período de 2004 a 2011, por terem mais conhecimento e envolvimento direta ou indiretamente com as decisões tomadas acerca do custeio e investimentos.

Os dados foram coletados por meio da análise de documentos, questionário e observação participante. Os documentos pesquisados foram os relatórios de gestão, atas de reuniões e documentos eletrônicos como normas internas, procedimentos e estrutura da organização. O questionário contemplou situações de decisões em torno das categorias específicas de análise identificadas no referencial teórico e prático (Quadro 1). O pré-teste do questionário teve por objetivo verificar a consistência das perguntas elaboradas, sendo aplicado com cinco participantes da Udesc não considerados na pesquisa, com larga experiência no processo de elaboração do orçamento — custeio e investimentos. O questionário elaborado com o apoio da ferramenta *Google Docs* foi encaminhado para todos os pesquisados por meio eletrônico (2 reitores, 2 vice-reitores, 13 pró-reitores e 28 diretores de Centros de Ensino). Todos os participantes da pesquisa responderam o questionário.

Os dados coletados por meio de questionários foram tabulados de acordo com a ordem das perguntas pelo próprio sistema, gerando gráficos e tabelas para posterior descrição e interpretação. A análise descritiva permitiu a identificação das preferências dos pesquisados em relação aos modelos de tomada de decisão. Os dados e as informações obtidas em documentos foram tratados de forma qualitativa, ou seja: *a)* leitura exploratória; *b)* leitura seletiva, segundo as categorias de análise relativas aos modelos de tomada de decisão; *c)* leitura reflexiva no sentido de compreender as decisões tomadas e; *d)* leitura interpretativa das informações agrupadas segundo as categorias dos modelos de tomada de decisão. Por fim, a técnica da observação participante tornou-se relevante na medida em que foi possível verificar a realidade da organização com mais proximidade, observando aspectos complementares aos obtidos por meio de questionários e análise documental ante os fundamentos teóricos e práticos discutidos pelos estudiosos da área.

3. A Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc)

A Universidade para o Desenvolvimento do Estado de Santa Catarina (Udesc) foi criada em 20 de maio do ano de 1965, por meio do Decreto n.º 2.802. Este envolvia, inicialmente, a incorporação das faculdades de Engenharia, Educação e Escola Superior de Administração e Gerência, existentes, respectivamente, desde 1956, 1963 e 1964. Em 1973 foram criadas a Escola Superior de Medicina Veterinária e Escola Superior de Educação Física. No ano de 1985 foi criado o Centro de Artes, que agregou o Curso de Educação Artística, até então oferecido pela Faculdade de Educação. O ano de 1985 foi ainda marcado por dois outros importantes eventos para a história da Udesc: *a)* reconhecimento da Udesc pelo Conselho Federal de Educação, por meio da Portaria Ministerial n.º 893, de 11 de novembro de 1985, publicada no *Diário Oficial da União* em 26 de novembro de 1985; e *b)* aprovação do Estatuto e do Regimento Geral da Udesc, por meio do Parecer n.º 632/85 do Conselho Federal de Educação, homologado pelo ministro da Educação, em 25 de novembro de 1985.

No ano de 1990, a Udesc foi transformada em Fundação Universidade do Estado de Santa Catarina, por meio da Lei n.º 8.092, de 1.º de outubro do mesmo ano. A estrutura atual da Udesc contempla doze Centros de Ensino distribuídos em seis *Campi*: *a) Campus I* — Florianópolis; *b) Campus II* — Joinville; *c) Campus III* — Lages; *d) Campus IV* — Chapecó, Palmitos e Pinhalzinho; *e) Campus V* — Ibirama e Balneário Camboriú; e *f) Campus VI* — Laguna. Oferece quarenta e oito cursos de graduação, incluindo, entre eles, cursos com turnos e títulos diferentes, cursos presenciais e a distância, distribuídos por dez municípios do estado. Na Pós-Graduação, a Udesc conta com vinte e sete cursos credenciados pela Capes. Desses, dezessete são de mestrado acadêmico, três de mestrado profissional e sete de doutorado. Especificamente no ano de 2011, foram aprovados pelo Conselho Técnico Científico (CTC) da Capes os cursos de Mestrado Acadêmico em Computação Aplicada e Engenharia Florestal, bem como os cursos de Doutorado em Educação e em Medicina Veterinária, que tiveram início em 2012.

Descrição dos modelos de tomada de decisão em relação às decisões de custeio e de investimentos

Este tópico descreve as preferências dos segmentos pesquisados (reitor, vice, pró-reitores e diretores gerais), em relação aos modelos de tomada de decisão que guiaram as decisões tomadas acerca do *custeio* (diárias — civil; material de consumo; passagens e locomoção; pessoa física e pessoa jurídica) e *investimentos* (as obras demandadas na Udesc e a aquisição de equipamentos — material permanente).

Preferências dos segmentos pesquisados em relação às decisões tomadas acerca do *custeio*

No que se refere ao assunto *material de consumo, como no caso de combustíveis*, observou-se que os segmentos reitores e vice-reitores revelaram preferências pelo modelo burocrático (33%), negociação — modelo político (33%) e nos interesses comuns — modelo colegiado (33%). No segmento de pró-reitores, 76% defenderam que prevaleceram os modelos político e colegiado quando da tomada de decisões voltadas ao custeio — materiais de consumo. O segmento diretores gerais defende que prevaleceu, nas decisões de custeio, o modelo político de tomada de decisão (40%), seguido pelo modelo burocrático (30%) e pelo modelo colegiado (25%). No momento em que se realizou uma análise integrada e horizontal, percebeu-se um alinhamento ou convergência de preferências dos pesquisados quanto ao modelo político (39%), seguido dos modelos colegiado (31%) e do burocrático (25%), totalizando 70% da amostra pesquisada. Os modelos burocrático e colegiado, em conjunto, totalizaram 56% das preferências dos pesquisados.

Em relação ao assunto *despesas com serviços de pessoa jurídica*, percebeu-se, em termos horizontais, que 34% das decisões foram tomadas segundo os princípios do modelo político de tomada de decisão, seguidos pelo modelo colegiado com 31%, perfazendo 65% da amostra considerada. O modelo burocrático de tomada de decisão foi defendido por 26% dos pesquisados. 67% do segmento reitores e vice-reitores tomaram as decisões relativas às despesas com serviços de pessoas jurídicas orientados por normas e regulamentos (modelo burocrático de tomada de decisão),

seguidos pelo modelo colegiado (33%). No segmento pró-reitores, notou-se uma concentração equitativa de preferências entre o modelo burocrático, político e colegiado, respectivamente com 23% para o primeiro e 38% para os seguintes. Na concepção dos diretores gerais prevaleceu o modelo político com 37% dos pesquisados, seguido pelo modelo colegiado com 26% e pelo modelo burocrático com 21%. Em termos gerais, observou-se a preferência do modelo político, seguido pelo modelo colegiado e burocrático quanto às despesas com serviços de pessoas jurídicas. O modelo de tomada de decisão do tipo anarquia organizada, na percepção dos pesquisados, não guiou as decisões tomadas, pelo fato de as visões destes, serem unânimes quanto à sua inexistência.

Já em relação ao assunto *despesas com serviços de pessoa física*, verificou-se, de forma geral, que 42% dos pesquisados preferiram tomar as decisões por meio de regras e regulamentos, caracterizando a prevalência do modelo burocrático, seguido pelo modelo colegiado com 31%, perfazendo um total de 73% da amostra considerada. O modelo político de tomada de decisão teve a preferência de 14% dos pesquisados, seguido pelo modelo da anarquia organizada com 8% das preferências. Quando se verificaram os segmentos pesquisados em relação ao assunto *despesas com serviços de pessoa física*, observou-se no segmento reitores e vice-reitores uma concentração de 67% de preferências relacionadas ao modelo burocrático. O modelo de tomada de decisão da anarquia organizada foi percebido por 33% do segmento pesquisado. No segmento de pró-reitores, também foi constatada uma concentração de preferências pelo modelo colegiado (38%); de 31% de preferências dos pesquisados pelo modelo burocrático; de 15% pelo modelo político; e de 8% ao modelo de anarquia organizada. O segmento dos diretores gerais preferiu tomar as decisões voltadas às despesas com serviços de pessoa física com base no modelo burocrático (45%), seguidas pelas orientações dos modelos colegiados (30%), político (15%) e pelo modelo de anarquia organizada (5%). A maior convergência dentre os pesquisados ocorreu em relação às preferências do modelo burocrático, totalizando 42%. A menor incidência foi notada em relação às preferências do modelo de tomada de decisão da anarquia organizada, ou seja, 8% dos pesquisados endossaram tal modelo.

Quanto ao assunto *despesas de custeio de passagens*, as preferências dos pesquisados foram pelo modelo burocrático de tomada de decisão (39%), seguido por uma equivalência de preferências dos modelos político

e colegiado, com 25% cada. Apenas 11% dos pesquisados preferiram o modelo da anarquia organizada. Quando foram verificados os diferentes segmentos pesquisados, notou-se no segmento reitores e vice-reitor uma equivalência de preferências em relação aos modelos burocrático, político e colegiado, revelando 33% de cada modelo. O modelo de anarquia organizada, mais uma vez, não foi evidenciado. O segmento pró-reitores, também considerou o modelo burocrático (38%), seguido pelas preferências dos modelos político e colegiado, respectivamente, com 23% e 31%, totalizando 54%, não caracterizando o modelo burocrático como prevalente em relação ao total do segmento considerado. Em relação ao segmento dos diretores gerais, verificou-se que as preferências dos pesquisados estiveram mais voltadas para o modelo burocrático (40%), seguidas pelos modelos político (25%), modelo colegiado (20%) e da anarquia organizada (15%). Dessa forma, observou-se a maior convergência de preferências dos pesquisados, deste segmento, em relação ao modelo burocrático (39%).

Em relação ao assunto *obtenção dos recursos necessários para o financiamento de diárias do custeio*, observou-se maior concentração de preferências dos pesquisados em relação aos modelos político (36%) e burocrático (33%). Ambos os modelos, quando considerados em conjunto, representaram 69% das preferências dos pesquisados. A menor preferência ocorreu em relação ao modelo da anarquia organizada, com participação de 11%. Dentre os segmentos pesquisados, observou-se que o segmento reitores e vice tiveram 67% de preferências em relação ao modelo burocrático, seguidas pelas preferências do modelo político (33%). No segmento pró-reitores, percebeu-se a prevalência de preferências sobre o modelo político (38%), seguidas pelo modelo burocrático com 31% das preferências e pelo modelo colegiado com 23%, totalizando 54% das preferências dos pesquisados. No segmento diretores gerais, as preferências estiveram voltadas para o modelo político (35%), seguidas das preferências do modelo burocrático (30%) e do modelo colegiado (20%). O modelo de tomada de decisão da anarquia organizada teve apenas 15% das preferências dos pesquisados deste segmento.

De forma geral, percebeu-se que as *decisões de custeio* foram tomadas, segundo as preferências dos pesquisados (47%), a partir das orientações do modelo burocrático, seguidas das orientações dos modelos político (25%); colegiado (17%) e da anarquia organizada (11%). Nos segmentos reitores e vice, pró-reitores e dos diretores gerais, as preferências também estiveram voltadas ao modelo burocrático, respectivamente, 67%, 62% e

35% quando da tomada de decisão. No segmento diretores gerais, o modelo político ficou com 30% das preferências dos pesquisados deste segmento. O modelo de tomada de decisão anarquia organizada teve 20% das preferências dos pesquisados quando da tomada de decisões deste segmento.

Preferências dos segmentos pesquisados em relação às decisões tomadas acerca de investimentos

O tópico revela os modelos de tomada de decisão que guiaram as decisões tomadas em relação aos investimentos (as obras demandadas na Udesc e a aquisição de equipamentos — material permanente). As preferências dos pesquisados (reitor e vice-reitor; pró-reitores e diretores gerais) em relação aos modelos de tomada de decisão que guiaram as decisões tomadas demonstraram, de modo geral, a predominância do modelo político de tomada de decisão (53%), seguidos do modelo colegiado (22%) e do modelo burocrático (14%). O modelo de tomada de decisão da anarquia organizada teve uma preferência não expressiva (3%). Na visão dos segmentos pesquisados, reitor e vice-reitor (67%) e pró-reitores (46%), prevaleceu o modelo político de tomada de decisão. No segmento pró-reitores, o modelo colegiado ficou com 38%, seguido de 15% das preferências pelo modelo burocrático. O modelo burocrático e colegiado quando considerados em conjunto, representaram 53% das preferências dos pesquisados. Também as preferências do segmento diretores gerais revelaram as características do modelo político (55%), seguido pelo modelo burocrático (15%) e pelo modelo colegiado (10%), totalizando, esses últimos, 25% das preferências dos pesquisados.

Observou-se a convergência das preferências dos segmentos pesquisados em relação ao modelo político no momento da tomada de decisão, pois na visão dos segmentos pesquisados (reitor e vice-reitor), prevaleceu o modelo político de tomada de decisão (67%). No segmento pró-reitores, o modelo político também foi o preferido (46%), seguido pelo modelo colegiado (38%) e pelo modelo burocrático (15%). O modelo burocrático e colegiado, quando considerados em conjunto, representaram 53% das preferências dos pesquisados. Também as preferências do segmento diretores gerais expressaram as características do modelo político (55%), seguido pelo modelo burocrático (15%) e pelo modelo colegiado (10%), totalizando, em conjunto, 25% das preferências dos pesquisados.

Já no que concerne a *aquisição de equipamentos (material permanente)* notou-se, mais uma vez, de forma geral, a predominância das preferências dos segmentos pesquisados pelo modelo político de tomada de decisões. O modelo colegiado obteve a segunda posição e o modelo burocrático a terceira. Verificou-se uma concentração de preferências pelo modelo político de tomada de decisão. No momento em que foram observadas as preferências dos segmentos pesquisados (reitores e vice, pró-reitores e diretores gerais), percebeu-se que o segmento reitores e vice tiveram as preferências pelo modelo político (67%), seguido pelo modelo colegiado (33%). No segmento pró-reitores, as preferências também foram voltadas para o modelo político (62%), seguido pelo modelo colegiado (31%). No segmento dos diretores gerais, as preferências também revelaram a predominância do modelo político (70%). O modelo de tomada de decisão da anarquia organizada obteve 5% das preferências dos segmentos pesquisados. De forma integrada, notou-se a predominância pelo modelo político, seguido pelo modelo colegiado de tomada de decisão.

Os segmentos pesquisados, quando questionados sobre o modelo de tomada de decisão que deveria orientar as decisões de investimentos tomadas no âmbito da Udesc, apresentaram preferências pelo modelo burocrático (45%), seguido pelo modelo político (33%) e pelo modelo colegiado (19%). No segmento reitores e vice, as preferências refletiram características do modelo burocrático (67%), seguidas pelo modelo colegiado (33%). Também no segmento pró-reitores, as preferências ficaram concentradas no modelo burocrático (62%), seguidas pelas do modelo político (31%). O segmento dos diretores gerais apresentou uma dispersão maior, ou seja, na visão deste segmento, o modelo político (40%) deveria ser o predominante, seguido pelos modelos burocrático (30%) e colegiado (25%).

A análise integrada dos resultados obtidos revelou a ocorrência de um alinhamento das preferências dos segmentos reitores e vice e pró-reitores quanto ao modelo burocrático de tomada de decisão. No entanto, percebeu-se certa divergência em relação ao segundo modelo, ou seja, para o segmento reitores e vice, as preferências foram voltadas para as características do modelo colegiado (33%), ao passo para os pró-reitores, as preferências expressaram sinais do modelo político (31%). Observou-se, também, um desalinhamento entre as preferências dos segmentos pesquisados reitores e vice e pró-reitores, quando comparados com o segmento diretores gerais, em que o modelo burocrático foi o predominante, em relação

aos dois primeiros segmentos, ocupando uma posição secundária no segmento dos diretores gerais. A Tabela 1 mostra uma síntese das preferências dos segmentos pesquisados: reitores e vice (R/V); pró-reitores (PR); e diretores gerais (DG), em relação aos modelos de tomada de decisão quanto ao custeio e investimento executados na Udesc no período de 2004 a 2011.

Tabela 1. Síntese das preferências dos segmentos pesquisados

		Custeio					Investimento	
		Material de consumo	Pessoa jurídica	Pessoa física	Passagens	Diárias	Material permanente	Obras
Modelo burocrático	R/V	33%	33%	67%	33%	67%	0%	0%
	PR	15%	15%	31%	38%	31%	8%	15%
	DG	30%	30%	45%	40%	30%	10%	15%
Modelo político	R/V	33%	33%	0%	33%	33%	67%	67%
	PR	38%	38%	15%	23%	38%	62%	46%
	DG	40%	40%	15%	25%	35%	70%	55%
Modelo colegiado	R/V	33%	33%	0%	33%	0%	33%	33%
	PR	38%	38%	38%	31%	23%	31%	38%
	DG	25%	25%	30%	20%	20%	15%	10%
Modelo anarquia organizada	R/V	0%	0%	33%	0%	0%	0%	0%
	PR	8%	8%	8%	8%	8%	0%	0%
	DG	5%	5%	5%	15%	15%	5%	5%

Fonte: Elaborado pelos autores.

3.2 Análise dos resultados alcançados em relação aos fundamentos teóricos e práticos discutidos pelos estudiosos da área

Os achados deste estudo, como de outras pesquisas realizadas por autores como Blau (1973), Baldrige et al. (1982), Mintzberg (1995), Morgan (1996) Hardy & Fachin (2000), Costa Neto (2007) e Leitão (2010), foram condizentes com a visão de que não existe um modelo ideal de tomada de decisão, ou seja, o modelo burocrático foi o dominante, seguido pelos modelos político e colegiado. Tais argumentos são reforçados por Campos (1978), quando comenta sobre a questão do "grau" das dimensões organizacionais nos diferentes setores, como na organização como um todo. A questão é de "grau", porque os resultados demonstraram que pode haver a predominância de um dos modelos de tomada de decisão sem a exclusão dos demais, ou seja, prevaleceu o modelo burocrático em maior grau ou o político e colegiado e vice-versa, não demonstrando uma questão de presença ou ausência. Por exemplo, o segmento diretores Gerais defendeu que prevaleceu nas decisões de custeio o modelo político

de tomada de decisão (40%), seguido pelo modelo burocrático (30%) e pelo modelo colegiado (25%). No momento em que se realizou uma análise integrada e horizontal, percebeu-se um alinhamento ou convergência de preferências dos pesquisados quanto ao modelo político (39%), seguido dos modelos colegiado (31%) e do burocrático (25%), totalizando 70% da amostra pesquisada.

Blau (1973) sustenta os achados deste estudo, acerca da predominância do modelo burocrático de tomada de decisão, quanto às decisões de custeio, pelo fato de as instituições universitárias se caracterizarem como burocráticas, já que empregam a divisão do trabalho e a hierarquização da administração. Baldrige et al. (1982) complementam alegando que as organizações universitárias, nos mais diferentes países, podem ser caracterizadas pelos mais variados modelos de organização. Colabora, também para esta situação, o Modelo de Gestão e de Organização e as Resoluções internas vigentes na Udesc. A legislação interna e externa tanto incentivou como restringiu as decisões tomadas em relação ao custeio.

O modelo político de tomada de decisão verificado em segunda posição, de acordo com as preferências dos pesquisados, no que concernem às *decisões de custeio* e, em primeira posição em relação às *decisões de investimentos*, reforçaram os argumentos de Lindblom (1981), quando diz que, nos sistemas políticos, os indivíduos ou grupos de interesse têm a necessidade de fundamentar suas decisões apropriando-se de informações, conhecimentos, análises de pesquisas ou estudos científicos para corroborar suas próprias escolhas. Allison (1971) também argumenta que o modelo político do processo decisório é produto dos diversos objetivos e escolhas dos tomadores de decisões, em relação às preferências que devem ser efetivadas no momento de tomada de decisão. Nesse modelo, a participação é espontânea e temporária, já que os indivíduos que compõem a organização participam apenas de certas decisões, cabendo a alguns grupos a primazia no processo, como constatado na Udesc, ou seja, a maioria não é persistente e assídua às reuniões decisórias. Também, os grupos possuem diferentes objetivos e valores, em face das funções profissionais e ideológicas (Bin & Castro, 2007).

4. Conclusões

Os achados da pesquisa revelaram que as decisões tomadas em relação ao custeio e investimentos entre 2004 e 2011, na Udesc, foram influenciadas

por diferentes características dos modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada). As decisões tomadas, no que tange ao *custeio*, refletiram mais, segundo os segmentos pesquisados, as características do modelo burocrático, seguidos pelos modelos político e colegiado. Já no que se refere às *decisões de investimento*, verificou-se que prevaleceram as características do modelo político de tomada de decisão, seguidas pelos fundamentos dos modelos burocráticos e colegiados.

Conclui-se que não existe um modelo ideal de tomada de decisão, ou seja, um modelo que contemple todas as questões qualitativas e quantitativas. Tal situação revelou uma questão de "grau" e não de presença ou ausência dos modelos de tomada de decisão. A questão foi de "grau" (Campos, 1978), ou seja, prevaleceu o modelo burocrático em maior grau ou o político e colegiado e vice-versa, não demonstrando um sequenciamento linear, como proposto pelos teóricos e pesquisadores que defendem a visão prescritiva e normativa. Nessa visão, as decisões podem ser tomadas por meio de regras e modelos, demonstrando um processo funcionalista e de razão utilitária. Observou-se, assim, que nenhuma dessas categorias de modelo explicou com acurácia o processo decisório, pelo fato de haver grande incidência de decisões que contrariavam os padrões esperados ou que se distanciavam do ponto ótimo.

As decisões tomadas no âmbito da Udesc entre 2004 e 2011, no que tange ao *custeio* e ao *investimento*, evidenciaram as influências dos modelos de tomada de decisão escolhidos, refletindo diferentes tipos de racionalidade. O modelo de tomada de decisão burocrático parte do pressuposto de que as organizações são racionais. Os aspectos irrealistas do racionalismo (Etzioni, 1967), são reduzidos por meio do incrementalismo. As organizações não são racionais (por exemplo, Simon, 1983; Morgan, 1996), pelo fato de elas não serem homogêneas, além de os fins serem determinados valorativamente. Fica difícil chegar a um acordo quanto à racionalidade, uma vez que, a um fim sempre se pode contrapor outro, baseado em outro sistema de valores. Os aspectos referentes às preferências e ao temperamento, aliadas às experiências passadas do decisor (desde o reitor até o diretor de centro), como percebido neste estudo, revelaram um significado diferente à situação ou problema em análise, impedindo, dessa forma, o entendimento das organizações como sistemas plenamente racionais.

A metáfora política questiona o mito de que as organizações constituem sempre empreendimentos interligados e coesos, orientados por uma

racionalidade homogênea que persegue um objetivo comum (Morgan, 1996). A pluralidade de interesses nas organizações é percebida quando diferentes grupos tentam perseguir objetivos diferentes e conflitantes. As decisões são mais o resultado de negociações e lutas internas entre diversos interesses do que representação à ação racional. A ação racional utilitária deve ser vista somente como mais uma entre outras orientações possíveis da ação com sentido (Weber, 1979). Segundo Morgan (1996), em uma organização convivem muitas racionalidades ou como diz Mintzberg (1985), não existe organização sem discordância, debates, confrontos, alianças e desafios.

Por essa razão, as decisões tomadas em relação aos investimentos refletiram muito mais o modelo de tomada de decisão político (por exemplo, Allison, 1971; Bin & Castro, 2007) do que o burocrático e colegiado. No caso da Udesc, como aconteceu em outras organizações, os decisores, quando da tomada de decisão, procuraram satisfazer interesses e objetivos de indivíduos e/ou de grupos. A decisão foi resultado de metas e preferências distintas dos decisores, pelo fato de ter prevalecido o jogo político e o processo de barganha. Conclui-se que o processo decisório foi intensamente negociado, principalmente em relação aos investimentos. Situações de conflito, disputa e influência, decorrente dos interesses divergentes, foram visíveis na tomada de decisão, pois os envolvidos no processo procuravam negociar, visando assegurar os interesses próprios ou paroquiais em detrimento do interesse comum da universidade.

Por fim, vale mencionar que os dados e as informações obtidas refletiram, também, a interpretação subjetiva dos pesquisadores envolvidos com o tema, ou seja, pesquisadores e pesquisados estiveram imersos na cultura de uma sociedade e de uma época, que envolveu não somente conceitos, como também, pressupostos e crenças que influenciaram de forma positiva ou negativa as respostas conferidas pelos pesquisados em relação às situações-problema acerca dos modelos de tomada de decisão. A pesquisa desenvolvida tem limitações, ou seja, reflete as percepções dos pesquisados em relação aos modelos de tomada de decisão (burocrático, colegiado, político e anárquico) que orientaram/influenciaram as decisões de custeio e de investimentos entre 2004 e 2011. Os eventos internos e externos, assim como os sentimentos dos pesquisados podem ter influenciado a escolha de um modelo de tomada de decisão em detrimento de outro. Também as interpretações subjetivas dos pesquisadores por terem vivido as tensões e

conflitos e os momentos de coesão e de cooperação no período avaliado. Por fim, os resultados não permitem generalizações para outros períodos ou outras realidades organizacionais, pelo fato de os dados coletados por meio de percepções serem voláteis ao longo do tempo e por se tratar de um estudo de caso em uma instituição universitária.

No que tange ao desenvolvimento de novos estudos, recomenda-se: a) reaplicação da pesquisa com outros segmentos envolvidos direta ou indiretamente acerca das decisões tomadas na elaboração do orçamento da Udesc; b) desenvolvimento de novo estudo sobre o processo de tomada de decisão por meio da aplicação de outros instrumentos de pesquisa, como, por exemplo, a pesquisa-ação, visando o entendimento do processo de tomada de decisão como um todo.

Referências

- ALLISON, G. T. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little Brown, 1971.
- ALLISON, G. T. & ZELIKOW, P. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Nova York: Addison Wesley Longman, 1999.
- ALVES, A. J. *Análise da comunicação organizacional em um processo de tomada de decisão em uma instituição federal de ensino superior*. Mestrado em Administração. Curitiba: Programa de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal do Paraná, 2007.
- ANASTASSOPOULOS et al. *Strategor: stratégie, structure, décision, identité – pilitique générale d'enterprise*. Paris: InterÉditions, 1991.
- BALDRIDGE, J. V. *Estruturación de políticas y liderazgo efectivo en la educación superior*. México: Noema, 1982.
- BETHLEM, A. S. Modelos de processo decisório. *Revista de Administração*, São Paulo, vol. 22, n.º 3, pp. 27-39, jul.-set. 1987.
- BEYER, J. & LODAHL, T. A Comparative study of patterns of influence in United States and English universities. *Administrative Science Quarterly*, vol. 21, pp. 104-29, 1976.
- BIN, D. & CASTRO, V.J. Racionalidade e política no processo decisório: estudo sobre orçamento em uma organização estatal. *Revista Administração Contemporânea [on-line]*. 2007, vol. 11, n.º3, pp. 170-09.
- BIRNBAUM, R. *How colleges work: the cybernetics of academic organization and leadership*. San Francisco: Jossey-Bass, 1988.

- BLAU, P. M. *The organization of academic work*. Nova York: Wiley-Interscience, 1973.
- CAMPOS, Edmundo (org.). *Sociologia da burocracia*. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.
- COHEN, M. D.; MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, pp. 1-25, 1972.
- COSTA NETO, P. L. O. (org.). *Qualidade e competência nas decisões*. São Paulo: Edgard Blücher, 2007.
- EISENHARDT, K. & ZBARACKI, M. J. Strategic decision making. *Strategic Management Journal*, [s.l.], vol. 13, pp. 17-37, 1992.
- ETZIONI, A. Mixed scanning. *Public Administration Review*. Trad. Francisco G. Heidemann, vol. 27, n.º 5, pp. 385-92, dez. 1967.
- GOERGEN, P. Ciência, sociedade e universidade. *Educação e Sociedade*, Campinas, vol. 19, n.º 63, pp. 53-79, 1998.
- GONTIJO, A. C. & MAIA, C. S. C. Tomada de decisão, do modelo racional ao comportamental: uma síntese teórica. *Caderno de Pesquisas em Administração*. São Paulo, vol. 11, n.º 4, pp. 13-30, out.-dez. 2004.
- HABERMAS, J. *Conhecimento e interesse*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.
- HARDY, C. The nature of unobtrusive power. *Journal of Management Studies*, [s.l.], vol. 22, n.º 4, pp. 384-99, 1985.
- HARDY, C. & FACHIN, R. *Gestão estratégica na universidade brasileira: teoria e casos*. 2.^a ed. Porto Alegre: UFRGS, 2000.
- ITO, M. H. *O processo de tomada de decisão em duas instituições de ensino superior catarinense*. Mestrado de Administração. Florianópolis: Curso de Pós-Graduação em Administração. Universidade Federal de Santa Catarina, 2007.
- LEITÃO, P. C. C. *Informação, concorrência e processo decisório em instituições de ensino superior: um estudo sob o enfoque do sensemaking organizacional*. Doutorado em Ciência da Informação. Belo Horizonte: Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação, Escola de Ciência da Informação, Universidade Federal de Minas Gerais, 2010.
- LINDBLON, C. E. *O processo de decisão política*. Brasília: UnB, 1981.
- LODAHL, J. B. & GORDON, G. The structure of scientific fields and the functioning of university graduate departments. *American Sociological Review*, Aliso Viejo, vol. 37, n.º 1, pp. 57-72, fev. 1972.

- MARCH, J. G. *Como as decisões realmente acontecem: princípios da tomada de decisões*. São Paulo: Leopardo, 2009.
- MARCH, J. G. & OLSEN, J. *Ambiguity and choice in organizations*. Bergen: Universitetsforlaget, 1976.
- MARTINS FILHO, J. *O ensino superior no Brasil: situação atual e perspectivas*. São Paulo: Ciee, 2000.
- MILLETT, J. D. *Management, governance and leadership*. Nova York: Amacom, 1980.
- MINTZBERG, H. The organization as political arena. *Journal of Management Studies*, [s.l.], vol. 22, pp. 133-53, 1985.
- . *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa: Dom Quixote, 1995.
- MINTZBERG, H. ; LAMPEL, J.; QUINN, J. B. & GHOSHAL, S. *O processo da estratégia: conceitos, contextos e casos selecionados*. Porto Alegre: Bookman, 2006.
- MORIN, E. *O método I: a natureza da natureza*. Portugal: Europa América, 1977.
- MORGAN, G. *Imagens da organização*. São Paulo: Atlas, 1996.
- MORENO, N. A. *A informação arquivística no processo de tomada de decisão em organizações universitárias*. Doutorado. Belo Horizonte: UFMG/ECI, 2006.
- PARNOFF, L. *O processo decisório em uma burocracia profissional — implicações políticas e racionalidade administrativa – o caso da Unijuí*. Mestrado em Desenvolvimento. Ijuí: Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Desenvolvimento. Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (Unijuí), 2007.
- PIMENTA, S. M. (org.). *Recursos humanos: uma dimensão estratégica*. Belo Horizonte: Cepead; UGMG, 1999.
- PIMENTA, L. B. *Processo decisório na universidade multicampi: dinâmica dos conselhos superiores e órgãos de execução*. Doutorado em Educação. Salvador: Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal da Bahia, 2007.
- PETTIGREW, A. M. Strategy formulation as a political process. *International Studies of Management & Organization*, [s.l.], vol. 7, n.º 2, pp. 78-88, Summer 1977.
- SIMON, H. *The New Science of Management Decision*. Prentice Hall College Div. Revised edition: June 1977.
- SIMON, H. A. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro. FGV, 1983.

- STROUP, H. M. *Bureaucracy in higher education*. Nova York: Free Press, 1966.
- UDESC. Universidade do Estado de Santa Catarina. *Relatório anual de Gestão 2010*. Disponível em <http://www.udesc.br/arquivos/id_submenu/430/relat_rio_anual_de_gest_o_2010_novo_modelo.pdf>; acesso em 15-11-2011.
- ZANELLA, A. I. C. *A influência da cultura e da experiência decisória sobre a percepção do processo decisório individual: um estudo comparativo entre Brasil, França e Estados Unidos*. Mestrado. Porto Alegre: PPGA/EA/UFRGS, 1999.
- WEBER, M. *Sociologia*. São Paulo: Ática, 1979.
- WILDAVSKY, A.; DEMPSTER, M. et al. A theory of the budgetary process. *American Political Science Review*, vol. LX, n.º 8, pp. 529-47, set. 1966.

Resumo

O artigo tem por objetivo geral analisar de que forma os modelos de tomada de decisão (burocrático, político, colegiado e anarquia organizada), influenciam as decisões tomadas em relação ao custeio e investimentos. Os fundamentos teóricos envolvem os conceitos de tomada de decisão e as características que fundamentam os modelos de tomada de decisão, ou seja, os modelos burocrático, político, anarquia organizada e colegiado. A amostra utilizada para o estudo foi do tipo intencional, envolvendo os ocupantes dos cargos de reitor, pró-reitor e diretores gerais dos Centros de Ensino da Udesc, no período de 2004 a 2011. As técnicas de coletas de dados utilizadas compreenderam a análise documental, o questionário estruturado e a observação participante. Os achados da pesquisa demonstraram que as decisões tomadas no período de 2004 a 2011 refletiram diferentes graus de influências dos modelos de tomada de decisão. As decisões de custeio refletiram mais as características do modelo burocrático, seguidos pelos modelos político e colegiado, enquanto as decisões de investimento revelaram a predominância do modelo político de tomada de decisão, seguido dos modelos burocrático e colegiado.

Palavras-chaves: Universidade. Modelos de Tomada de Decisão. Decisões de Custeio e de Investimentos.

Abstract

The article aims to analyze how models of decision making (bureaucratic, political, collegiate, and organized anarchy) can influence the decisions taken in relation to funding and investments. The theoretical foundation involve the concepts of decision-making and the characteristics that underlie models of decision making, the bureaucratic, political, organized anarchy, and collegiate models. The sample for the study was of the intentional kind, involving incumbents of the positions of President, Proosts and Deans of Udesc colleges, in the period from 2004 to 2011. The data collection techniques used was comprised of document analysis, structured questionnaires, and participant observation. The research findings showed that the decisions made in

the period of 2004 to 2011, reflected different degrees of influence models of decision-making. The decisions involving the costs reflected the characteristics of the bureaucratic model, followed by political and collegiate models, while investment decisions revealed the predominance of the political model of decision-making, followed by bureaucratic and collegial models.

Keywords: University. Models of Decision-Making. Decisions of Costs and Investments.

A América Latina na encruzilhada
Theotonio dos Santos

Maastricht e o gerenciamento da união monetária
Cláudio Gontijo

Visão multidimensional da pobreza. Diversidades de políticas para a redução da pobreza em Moçambique
Lígia Cacilda Maria Andre Zaqueu

O Nordeste do Brasil e a crise econômica do início do século XXI
Dailson Batista de Farias & José Bezerra de Araújo

Economia política institucionalista: a contribuição de Ha-Joon Chang para a administração política
Fagner C. Dantas

Controle social no Brasil: a administração política como transformadora da percepção do gestor público na sua relação com a sociedade
Maria Cecília Bezerra Tavares, Paulo Emílio Matos Martins & Vanuza da Silva Figueiredo

Os conselhos municipais no exercício do controle social: uma análise do conselho municipal de saúde diante do ato de controlar as ações do Sistema Único de Saúde (SUS) no município de Castro Alves (BA) entre os anos 2010-2011
Edinei Gonçalves de Araujo & Ivo Pedro González Júnior

A participação da advocacia pública estadual no processo legislativo: uma análise na Procuradoria Geral do Estado de Santa Catarina (PGE/SC)
Adrián Sánchez Abraham & Sandro Cabral

Modelos de tomada de decisões: o caso Udesc
José Francisco Salm, Marcus Tomasi & Nério Amboni

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

HUCITEC EDITORA
PARA VOCE LER E FALAR

