

**AP**

**Revista  
Brasileira de  
Administração  
Política**

ISSN 2525-5495

volume 7 número 1 abril de 2014

**REB**

**1 2**

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

**HUCITEC EDITORA**

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 7, 1 ABRIL DE 2014

ISSN 1983-8166

## SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**
- 5 Apresentação — Ainda sobre a pesquisa em Administração**  
Reginaldo Souza Santos  
Fábio Guedes Gomes
- 11 O marginalismo tardio de Marshall**  
Fernando Pedrão
- 47 Estado e sindicalismo: ruptura e institucionalização da estratégia da CUT**  
Thiago Chagas
- 79 Planejamento governamental, orçamentação e administração pública no Brasil: alavancas para o desenvolvimento sustentável**  
J. Celso Cardoso Jr.
- 105 Administração do desenvolvimento na Bahia: percursos e percalços**  
Elinaldo Leal Santos  
Weslei Gusmão Piau Santana  
Reginaldo Souza Santos  
Vitor Lélío Braga
- 127 Recursos escassos, necessidades ilimitadas?**  
Jó Santos da Silva  
Jarson Dantas Santos
- 143 Administração Política e internacionalização de capital: o papel do Estado na formação das bases para a internacionalização da indústria brasileira de construção civil, 1964-1979**  
Rômulo Carvalho Cristaldo
- 167 Políticas públicas educacionais e tratamento da informação (TI): um estudo comparativo no curso de Administração**  
Sônia Fonseca  
Sandra Magina  
Adriana Pagan
- 183 Innovations in higher education: an experience of international collaboration**  
K. C. Soares  
Jon Megibow

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 7, 1 ABRIL DE 2014

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 Pitiá 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  
Sílvio 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: Mônica Matos Ribeiro  
Projeto de capa: Alana Gonçalves de Carvalho, EDUFBA  
Revisora: Cláudia Santos de Jesus  
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. I. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração.

CDD 350

## A QUE SE PROPÕEA REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

**A** IDEIA DE ESTUDAR a gestão da sociedade surge da iniciativa de alunos do curso de Administração da UFBA, que, inquietos com a grande 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

## AINDA SOBRE PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO

REGINALDO SOUZA SANTOS  
FÁBIO GUEDES GOMES

**P**or ocasião do lançamento da **Rebap** 10, no texto de *Apresentação*, fizíamos que algo de muito estranho estava acontecendo com o processo civilizatório mundial, particularmente por essas bandas latinas, com destaque especial para o Brasil. O maior desses estranhamentos era quando ouvíamos vozes oficiais e não oficiais falando da exuberância do emprego, do sucesso das ações do governo e do alto grau de satisfação do povo. Essas seriam, então, as razões para os sucessos eleitorais na reeleição de Lula, em 2006, e a própria eleição de Dilma, em 2010.

Apesar dessas evidências oficiais, a realidade parecia plasmar-se por outras formas e enxergada por olhos mais vulpinos; isso podia ser deduzido dos números que indicavam, e indicam, um comportamento do PIB *per capita* quase nulo, nos últimos vinte anos — além de negativo, nos últimos quatro —; elevação do índice de inflação, que este ano pode ir além do topo da meta de 6,5%; o *déficit* público aumentando sem o correspondente aumento da qualidade dos serviços públicos em educação, saúde, segurança e em toda a infraestrutura; além da diminuição no ritmo de crescimento da taxa emprego, principalmente pelas dificuldades estruturais da indústria brasileira avançar e produzir riquezas.

Como essas deficiências são estruturais e se arrastam por anos a fio, a política pública está ganhando uma caracterização que há bem pouco tempo parecia imperceptível: *improvisada, desintegrada e inconclusa*! Queremos crer que a *espetacularização* dos Programas de Aceleração do Crescimento — PAC — despertou um olhar mais aguçado na percepção desses defeitos. Bem perto de nós, temos três programas exatamente com essas características: tratam-se do Programa de Reestruturação das Universidades Públicas Federais — o Reuni —; do Programa Ciência sem Fronteiras; e do



Programa de Expansão para o interior do país dos Institutos Federais — sem esquecer-nos do seu apêndice, o Pronatec. De repente, surgiram do nada, um não está integrado ao outro e os prazos e metas estão em atrasos.

Essa é uma das razões centrais que levam a política pública a ficar demorada e longe de cumprir a sua finalidade. Por quê? Como explicar a baixa capacidade em detectar esse problema e encaminhar solução, considerando que esse fenômeno tem corroído a base de legitimidade dos governos e levado infelicidade àqueles cujas sobrevivências são dependentes das políticas públicas do Estado?

A burocracia estatal, não sabendo por si mesma encaminhar solução para o problema de tão grande extensão e profundidade, procura remediá-lo através de consultorias bem específicas, cujos profissionais têm origem nos escritórios privados e algumas universidades. Esses disponibilizam para o cliente do momento uma caixa de ferramentas (*toolbox*), cujo repertório a ser utilizado dependerá — além de outros fatores — da confiança transmitida pelo consultor ou empresa do ramo e do orçamento disponível para aquele tipo de serviço.

O procedimento é sempre o mesmo, não varia: toma-se como trabalho inicial a organização de seminários com sessões de sensibilização — delas extraíndo as expectativas e as ações prioritárias dos participantes. Com relação às expectativas, sempre temos as mesmas respostas e conteúdo em qualquer situação e lugar: “adquirir novos conhecimentos”, “definir rumos e responsabilidades”, “aumentar produtividade”, “atingir objetivos”, etc. Com relação às ações, de igual modo, temos praticamente o mesmo conteúdo para qualquer tempo, lugar e situação: “valorização da cultura”, “qualificação profissional”, “fortalecimento do grupo”, “foco na ação”, “serviço de qualidade”, etc. A grande síntese é apresentada mediante a recomendação de um *Programa de Treinamento*, detonador de todo um processo de consertos que levarão às mudanças desejadas.

Qual é, então, o grande problema desse método? Primeiro porque, mesmo partindo de estudos de casos, abusa-se do uso de conceitos prévios em detrimento de uma análise mais conteudista que extraia das entranhas do nosso processo de trabalho as múltiplas causalidades que levam aos desacertos de determinadas situações concretas. Esse manejo leva à fetichização do conceito — conforme sublinha Luís de Gusmão<sup>1</sup> — e retira a

1 L. Gusmão. *O fetichismo do conceito: limites do conhecimento teórico na investigação social*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2012.

possibilidade de se inventariar mais exaustivamente as situações concretas e, assim, fazer um uso mais qualificado das formulações gerais.

Segundo, quando o trabalho de consultoria é finalizado, geralmente há sempre a recomendação de um treinamento para aqueles que participaram das sessões “terapêuticas” — que também deve ser extensivo aos auxiliares da execução. Isso é orientado por um pressuposto inventado sem estar fundamentado em situações concretas: de que as coisas não ganham um rumo correto porque a base cognitiva do corpo técnico é incompleta. Decerto que esse equívoco ocorre porque os rumos tomados pelas pesquisas no campo da Administração, nessas últimas quatro décadas de neoliberalismo atuante (saudando uma suposta trajetória triunfal do capitalismo), empobreceram muito as suas bases compreensivas da realidade, fragilizando os resultados das recomendações.

Esse casuísmo formal e positivista não é só construído doutrinariamente nas intervenções de consultorias ou nos discursos exibidos nas diferentes mídias, etc., mas também na elaboração das dissertações, das teses de doutorado e dos relatórios de pesquisas. Quando se analisam os resultados de uma política pública, as abordagens tendem a dar mais destaque aos aspectos relacionados à institucionalização das ideias — os marcos legais, sobretudo — e aos macros indicadores — com destaque para o grau de cobertura, nível de emprego, etc.

Na avaliação propriamente dita, quando não se empobrece a trajetória da análise econômica no confronto dos resultados obtidos com as metas estabelecidas, cantam-se loas para aquilo não deve ser louvado ou fazem-se um discurso de torcida em arquibancada (como se fosse um Fla x Flu) mais orientado, portanto, pela emoção (no caso, em defesa de interesses particulares e escusos) do que pela razão em achar uma solução para os principais problemas.

Além disso, quando questionamentos pertinentes são feitos, surgem criativamente as ideologias das impossibilidades para se alcançar esse ou aquele resultado ou jogam a resolução dos problemas para o futuro, como se o tempo transcorrido pelo processo civilizatório ainda fosse insuficiente para superar a angústia da luta pela materialidade.

Quase nunca os nossos trabalhos de investigação em Administração se preocupam ou respondem *como* as ações estão sendo executadas, se todos os instrumentos engendrados no processo de execução da ação ou do projeto estão sendo operados e gerenciados de acordo com o plano de trabalho; ou se os resultados obtidos estão de acordo com a *finalidade* estabelecida.

Aqui reside um problema crucial para a análise administrativa. Tanto as autoridades públicas quanto os administradores corporativos, estão confundindo *meta* com *finalidade*. A meta de um programa de qualificação profissional, por exemplo, é a que estipula um número  $x$  de pessoas seja certificado num programa  $y$ ; porém, a finalidade não deve ser esta, mas, sim, que todas as pessoas certificadas no programa sejam absorvidas pelo mercado de trabalho. Por exemplo, a meta do Programa Ciência sem Fronteiras é conceder bolsas de estudos no exterior para cerca de cem mil brasileiros, nas mais variadas áreas do conhecimento; porém, a finalidade é outra, qual seja: melhor qualificar brasileiros nos campos da pesquisa e do ensino e, com isso, ampliar as nossas possibilidades na produção do conhecimento — uma não se faz sem a outra, óbvio, mas não significam a mesma coisa; logo, uma não pode ser tomada pela outra.<sup>2</sup>

Infelizmente, os estudos e trabalhos técnicos de consultorias ou não estão preocupados com questões dessa natureza ou não têm a mínima noção de sua relevância para a proficuidade do que está fazendo — sobretudo o impacto material e psicológico naqueles diretamente beneficiários das políticas públicas. Conforme já havíamos assinalado na *Apresentação da Rebap 10*, mais preocupante ainda é constatar que o governo e os organismos de financiamento estão reféns dessa agenda e do seu método de execução elaborados pelas universidades, pelos institutos de pesquisa, pelos consultores e empresas do ramo — incluindo nesse grupo os formadores de opinião. Constrói-se, assim, uma rede de difícil dissolução porque o resultado de um trabalho sempre alimenta na sequência outro, com efeitos circulares, estabelecendo “verdades” pouco fundamentadas na realidade, mas consolidadas nesse segmento de mercado e atuação.<sup>3</sup>

A não percepção pela Administração dos equívocos acima leva inevitavelmente a outro problema de pesquisa em Administração, assim como também em Economia: estamos nos referindo à incapacidade de associar a produção pública corrente ao desenvolvimento.<sup>4</sup>

2 A rigor, a julgar pela noção de meta, podíamos dizer o Brasil vai muito bem nos campos da educação, da saúde e da segurança visto que são serviços que hoje estão amplamente universalizados, portanto, com as metas constitucionais plenamente alcançadas. Entretanto, pela noção de finalidade — que se define pelo alto grau de satisfação e pelo alcance pleno do bem-estar material —, conclui-se que o Estado tem uma dívida enorme com quem é dependente desses serviços em razão da péssima qualidade!

3 Para melhor compreensão desse ponto, ver a *Apresentação da Rebap*, vol. 6, n.º 1, abril de 2013.

4 Essa ideia de produção pública corrente está desvinculada da noção de investimento em grandes projetos de infraestrutura e/ou grandes plantas produtivas. Estamos falando do gasto ou da ação estatal no cotidiano da educação, da saúde, da segurança, da infraestrutura, etc. Um gasto ou ação sempre associado à qualidade do bem ou serviço ofertado pelo Estado.

Durante os primeiros dois séculos e meio da economia capitalista — e mesmo durante a vigência dos setenta anos de socialismo na União Soviética e os sessenta anos de experiência semelhante que vem ocorrendo na China —, a concepção que se tem de desenvolvimento é a expansão do produto acompanhada de uma dada distribuição.

A Administração Política deve compreender que essa distribuição do produto, decorrente do esforço do trabalho coletivo, pode ser feita de duas formas: uma direta, mediante o pagamento de salários compatíveis com as necessidades de sobrevivência digna de cada trabalhador e sua família; e outra indireta, mediante o provimento de bens e serviços pelo Estado. No primeiro caso, para que a qualidade de distribuição seja plenamente satisfeita, é condição *sine qua non* que a economia esteja numa situação de pleno emprego, de recursos e de mão de obra. Considerando o extraordinário avanço científico e tecnológico, particularmente, dos últimos cem anos, a perspectiva do pleno emprego fica cada vez mais distante.<sup>5</sup> Nesse sentido, a política estatal voltada para a produção de bens e serviços públicos de consumo coletivo passa a ganhar uma importância cada vez maior na garantia do nível de bem-estar da sociedade.

Considerando, por outro lado, que os recursos não são ilimitados (com exceção dos recursos naturais) e nem sempre estão disponíveis no montante das necessidades mais elevadas da sociedade, melhorar a eficiência alocativa dos recursos públicos passa a ser um pré-requisito fundamental para o alcance do bem-estar coletivo. E esse desiderato só é possível através do aperfeiçoamento do processo de gestão e do melhoramento dos instrumentos técnicos de gerenciamento das ações — a execução propriamente dita das políticas públicas.

Atualmente, a maior dificuldade em melhorar esses processos (de gestão e gerência) parece estar exatamente na base precária das informações disponibilizadas; de fato, pouco se sabe como estão sendo concebidas e executadas as políticas públicas em nosso país, nas instâncias da União, dos estados e dos municípios.<sup>6</sup>

Por fim, queremos alertar que a desconsideração do *tempo* está custando

Com isso, estamos alargando a concepção das ações voltadas para o desenvolvimento na contemporaneidade!

5 A menos que as proposições de John Maynard Keynes (*As possibilidades econômicas de nossos netos*, 1930) e Bertrand Russell (*O elogio ao ócio*, 1935) sejam implantadas imediatamente: quinze e vinte horas semanais, respectivamente. O novo livro de Thomas Piketty é um forte alerta nessa direção (*Capital no século 21*; está sendo traduzido para o português).

6 Só lembrando, quando falamos em *bases precárias de informações*, estamos falando de informações qualitativas mais apropriadas para a avaliação administrativa da ação pública quando relacionada à finalidade.

muito caro ao pensamento em Administração e aos resultados da política pública no geral. Teóricos e práticos, acadêmicos e profissionais têm o mau hábito ou de desconsiderar a temporalidade ou simplesmente de associá-la inapropriadamente ao tempo administrativo, do mandato. A nossa pobreza cognitiva ou ideológica — achamos que mais cognitiva — tenta associar o “sucesso” do Projeto de Nação à continuidade administrativa desse ou daquele partido no poder — entre nós o fato se agrava mais ainda porque nem falamos de partido no poder, mas de pessoas. Nesse caso, os termos da lógica da implantação da política pública ficam invertidos: ao invés de dar relevância ao conteúdo do Projeto, dá-se mais importância ao partido ou à pessoa no exercício do poder.

Para que a finalidade do que se está fazendo seja efetivamente cumprida, é preciso que a temporalidade seja considerada numa outra dimensão: a *dimensão teórica*, compreendida como o tempo tecnicamente necessário para executar o Projeto de Nação! Embora as duas temporalidades não sejam necessariamente coincidentes, os nossos governantes teimam em fazê-las uma expressão da outra.

Considerando que o Projeto seja a expressão das reais motivações da sociedade, então, o governo (e não o Estado, que fique claro) deve ser eleito e avaliado pela capacidade de administrar os interesses gerais do povo — que certamente no nosso estágio atual não são coincidentes com os interesses das nossas elites: acadêmica, política, econômica, militar, contraventora (por que não?), religiosa e trabalhadora.

É dessas questões centrais que este número 12 da **Rebap** está tratando, particularmente nos conteúdos dos artigos de José Celso Cardoso Jr. — Planejamento governamental, orçamentação e administração política no Brasil: alavancas para o desenvolvimento sustentável; de Elinaldo Leal Santos e outros — Administração do desenvolvimento na Bahia: percursos e percalços.

Finalizando esta *Apresentação*, alertamos que o nosso esforço intelectual não será muito grande; precisamos apenas mudar o método de conduzir as coisas, e com isso desfazer a falácia dos relatórios técnicos das consultorias: que sempre, ao final, recomendam algum tipo de treinamento como forma de superar os problemas na execução das políticas públicas. Sinceramente, o principal treinamento que o nosso corpo técnico precisa fazer é exercitar a execução do Projeto da Nação!

# O MARGINALISMO TARDIO DE MARSHALL

FERNANDO PEDRÃO\*

## Resumo

Uma leitura em retrospectiva da obra de Alfred Marshall revela a grande complexidade de um pensamento aberto à renovação da teoria, com uma noção implícita de dinamismo do sistema produtivo e com uma visão internacional do processo do capital.

Palavras-chave: Marginalismo; Organização industrial; *Business men*.

## Abstract

When reading Alfred Marshall now one find a subtle and open mind thinker, open to economic dynamic an aware of the international woven of economic life.

Keywords: Marginalismo; Industrial organization; *Business men*.

**L**ER MARSHALL HOJE pode ser um projeto extemporâneo que se divide entre uma tentativa fútil de revalidar um trabalho superado pelo progresso analítico da teoria e uma opção de aproveitar artefatos teóricos que ficaram fora de contexto. Outra justificativa para esse empreendimento pode ser a presunção de que a obra de Marshall contém contribuições genuínas ao desenvolvimento da análise econômica, que foram subestimadas ou simplesmente ignoradas por não corresponderem ao foco do debate dos anos subsequentes. Ficamos com a segunda opção, por entender que as leituras disponíveis de sua obra, inclusive por alguns de seus discípulos mais renomados, são curiosamente empobrecedoras e focalizam apenas nos aspectos formais e menos criativos de seu trabalho.

Como ponto de partida dessas reflexões, entende-se que há um marginalismo tardio, cujos principais expoentes foram Alfred Marshall e

\* Doutor em Ciências Econômicas (Ufba) e graduado em Ciências Econômicas (Ufba). É professor da Universidade Salvador e presidente do Instituto de Pesquisas Sociais. <[www.fernandopedrao.com.br](http://www.fernandopedrao.com.br)>.

Knut Wicksell, no qual Marshall representa o ponto de inflexão dessa corrente de pensamento, revelando as diferenças entre a corrente inglesa e a austríaca. Pode-se acompanhar o desenvolvimento de contradições internas do marginalismo em Marshall, enquanto Wicksell aponta a rumos de desenvolvimento da teoria que só se completariam com a obra de Gunnar Myrdal. O distanciamento entre os rumos seguidos por Wicksell e por Marshall marca a separação entre uma teoria que procura sua legitimidade em uma análise formal do campo monetário e outra que quer se legitimar tratando da realidade prática da economia. O trabalho de Marshall completa o ciclo de uma inversão da teoria pura a uma teoria da prática. Torna-se uma teoria da indústria e da administração, enquanto a obra de Wicksell se reproduz como teoria pura e a inversão para uma teoria social aplicada só seria feita por Myrdal muito depois da morte de Wicksell, com seus estudos sobre os negros norte-americanos e sobre o sul da Ásia.

O problema de estabelecer uma ponte entre a especulação teórica e uma economia aplicada à solução de problemas concretos continuaria, e seria desbordada pela corrente keynesiana, onde o projeto de seu fundador seria uma economia monetária da produção. O campo keynesiano geraria sucessivas rupturas ou distanciamentos entre seguidores de Keynes que procuraram reformar as bases de uma teoria não marxista da acumulação, outros que aprofundaram o arsenal de análise estática do equilíbrio dinâmico e outros, ainda, que desenvolveram os aspectos de políticas públicas. Na segunda metade do século XX, identificam-se pelo menos três grupos de trabalhos com a mesma pretensão de serem neokeynesianos, assim como se encontram antagonistas de Keynes que se apresentam como seus herdeiros. Até o parietano Hicks pretende “completar” a *Teoria geral* de Keynes (Hicks, 1972).

Marshall aparece na teoria econômica como um marginalista tardio em relação com Jevons e Menger e como aquele que levou a doutrina utilidade marginal a suas últimas consequências. Nesse movimento foi, por isso mesmo, o que fez vir à tona as contradições dessa doutrina no relativo a derivar uma análise de uma economia nacional de princípios microeconômicos e de utilizar referências de tempo em uma análise estática. Finalmente, por trabalhar com uma teoria da procura baseada em ajustes graduais decorrentes da realização de negócios que abrangem os diversos setores da economia, Marshall passa a utilizar um conceito de negócios, que envolve um conceito geral de organização e centra a atenção nas condições de qua-

lificação do trabalho nos diferentes setores da produção. Essa inversão do foco da teoria transforma sua análise teórica marginalista em uma análise prática da industrialização, com suas conotações tecnológicas, financeiras e administrativas.

Comecei a trabalhar com Marshall como uma derivação de um estudo sobre as *Teorias da mais valia* de Marx, que encerram uma disposição de ver com objetividade o transitório e o permanente na teoria econômica, separar estruturas e ideias, identificar pistas do desenvolvimento do corpo teórico. Trabalhar com Marshall pode ser uma excursão ao passado da teoria econômica e em condições em que ela perdeu suas referências políticas e culturais. No entanto, pode ser um exercício enriquecedor, no que funciona como uma recuperação de conceitos e de estilos de trabalho que foram contradições descartadas pela ortodoxia. Entende-se que a leitura crítica da teoria é um modo de fazer teoria, que registra as controvérsias, dissidências e ruas sem saída, perfazendo a imagem dos que diferem do pensamento oficializado. Uma inversão da leitura de Marshall na direção de seu tema predileto que a economia prática pode ter um efeito salutar de romper com a intransigência na leitura comparativa de autores com diferentes declarações ideológicas.

O marginalismo tardio de Alfred Marshall é a maior construção do conservadorismo vitoriano reformista em economia. A obra de Marshall representa um esforço de desenhar o funcionamento da economia enquanto um sistema combinado de produção, distribuição da renda e consumo, com uma definição dos fundamentos éticos e culturais do sistema, com suas transformações e implicações nas condições de vida das pessoas. É uma economia socialmente responsável, que se dispõe a oferecer uma guia para a modernização tecnológica com uma filosofia social de progresso da classe trabalhadora. Numa apreciação da obra de Marshall no fluxo da teoria econômica é preciso vê-la como parte do marginalismo com suas possibilidades analíticas e suas limitações, como expressão de determinado esforço de explicação do sistema capitalista e como contribuição a uma análise econômica aplicada. No primeiro desses três planos, Marshall se envolve em um emaranhado de argumentos sobre a formação social da demanda que o levaram a usar generalizações duvidosas sobre as empresas, junto com pressupostos sobre convergência de interesses entre capitalistas e trabalhadores. No relativo a uma explicação do sistema capitalista, há os aspectos de uma visão favorável do sistema, mas com a possível objetividade.

Finalmente, a contribuição de Marshall a uma economia aplicada supera em muito seus contemporâneos e alunos, com uma compreensão do sistema produtivo como uma combinação de indústria e comércio e com elementos de uma análise da economia internacional em compasso com as transformações objetivas do sistema.

Para Marshall o sistema econômico é uma combinação de funções que interagem e não uma lista ou um conjunto de setores. As funções interdependem de organização social e de tecnologia. Essa noção abre caminho para uma análise econômica baseada em inter-relações entre áreas de atividade em vez de identificar setores essencialmente diferentes, tais como supostamente agricultura e indústria, ou indústria e comércio. É consistente com sua compreensão de mercado como um ambiente de negócios e de alterações de mercado mediante movimentos graduais. Segundo ele, o comércio alavanca as condições de mercado para a expansão da produção industrial e esta depende da realização de negócios para vender seus produtos e adquirir suas matérias primas.

O gradualismo de Marshall está em franca oposição a sua definição como de análise estática, ou estática comparativa, que continua inerte perante os processos temporais. Veremos que o gradualismo da abordagem de Marshall envolve uma noção objetiva de tempo, que situa os ambientes de curto e de longo prazos como progressões independentes, entretanto, interagindo na montagem do que vem a ser antigo, novo ou renovado. A noção de renovação é fundamental. A possibilidade de o velho se tornar novo ou de que o novo surja velho (IT, PP>) precisa ser vista à luz dos preconceitos que cercam o trabalho teórico na periferia.

O tempo está carregado de experiências que tornam incomparáveis os diferentes tempos dos diferentes processos. É uma abordagem que aproxima a colocação dos grandes problemas da economia dos paradoxos de Zenon, que abre espaço para reflexões sobre a novidade de cada processo social em relação com seus antecessores e com seus colaterais. O tratamento do tempo é uma ideia recorrente, que se retoma repetidas vezes em seus dois grandes livros e que se revela essencial para determinar os comportamentos dos capitalistas e dos trabalhadores em suas repetidas e variadas relações. A insistência de Marshall em colocar os problemas da teoria econômica em termos de uma análise de negócios revela a distância entre a consistência lógica dessa teoria geral e a necessidade de uma consistência material quando se trata da gestão dos negócios.

## Descaminhos cruzados

Em torno a Marshall desenvolveu-se uma simplificação reducionista, representativa dos pontos de vista empiristas e pragmáticos, que predominaram no ambiente acadêmico da Grã Bretanha e dos Estados Unidos. O foco em objetividade significou objetivização de conceitos, mas não uma relação direta com a prática social. Leu-se Marshall apenas como o autor de uma teoria marginalista da demanda, responsável de uma defesa do capitalismo como um sistema social inevitável, cujos efeitos sociais negativos podem ser minorados mediante uma ética que se coloca acima dos interesses individuais dos capitalistas. Centrando suas atenções nessa parte do trabalho, a ortodoxia produziu uma leitura parcial e tendenciosa de sua obra, que se torna apenas um exercício formal de um marginalista politicamente ingênuo. Para Schumpeter, Marshall seria apenas “um reformista vitoriano”. O Marshall que surge das leituras convencionais dos livros de história do pensamento econômico é apenas um teórico tardio do marginalismo, cuja obra não é muito mais que um aperfeiçoamento técnico da leitura clássica tardia de John Stuart Mill, que tampouco se distingue muito de Menger e Böhm-Bawerk.

Depois de uma influência predominante na economia britânica, durante as décadas entre a unificação da Alemanha e a Primeira Guerra Mundial, sua influência se afirmou, quando a teoria econômica se encontrava em uma crise de identidade, com o aparecimento de um poder continental decisivo na Europa continental, com o socialismo nacional da União Soviética e com a constituição do poderio imperial norte-americano, surgiam as rachaduras no processo da teoria que indicavam a necessidade de renovação. O significado ideológico da obra de Marshall está identificado com a defesa da versão do capitalismo representada pelo Império Britânico, que deixava de ser o centro mundial do poder do capital. Certamente ela fez esse papel, que ficou historicamente datado e concluído.

Na controvérsia entre colocá-lo como marginalista tardio ou como fundador da corrente neoclássica, prefiro a primeira dessas opções, pelo menos, por considerar que ele avançou no sentido contrário ao dos neoclássicos, tanto por definir variáveis como processos como por sua aderência a uma análise histórica prática da economia e da administração. Além disso, Marshall se diferencia de todos os outros autores da corrente

de pensamento marginalista por sua identificação com o real concreto imediato da economia, pela responsabilidade social e pelo modo como ela se realiza em diversos países. Considerava-se um continuador e aprimorador do pensamento de Ricardo e de Mill, mas estabeleceu novos caminhos de análise aplicada que se precisa mapear para avaliar adequadamente a importância de sua obra. Revelou-se, como precursor em diversos dos campos da prática da economia moderna, especialmente no relativo à economia industrial, ao desenvolvimento da economia internacional, ao manejo de tecnologia e de financiamento no mundo dos negócios. Combinou uma dedicação à análise na perspectiva de negócios com uma genuína preocupação com a renda e a situação social dos trabalhadores.

Desde sua posição ortodoxa, Marshall representa uma contradição essencial entre o sentido prático da análise econômica e a opção por uma abordagem subjetivista que fundamenta a formação do conhecimento no campo social na esfera individual, e as possibilidades de transformação no contexto internacional dependem de capacidade e de decisão para aproveitar os recursos disponíveis. Trabalha com uma visão de convergência entre os interesses do capital e a formação da renda dos trabalhadores, pelo que rejeita a crítica social representada pela teoria do valor trabalho e da mais-valia, optando por considerar científico esse subjetivismo que reduz a formação do conhecimento à esfera individual. Com isso, opta por considerar a abordagem subjetivista como compatível com a visão prática da economia. Marshall faz profissão de fé positivista, como veremos adiante, apoiando-se em Spencer e Comte. No entanto, à parte dessas contradições, representa um grande acervo teórico que deve ser avaliado em sua riqueza temática e em seu sentido prático.

O paralelismo entre Marshall e Keynes foi construído por este último, que, além de ter sido aluno de Marshall, procurou construir sua própria abordagem teórica sobre uma leitura dos antecessores alternativa à feita por Marshall.<sup>1</sup> O primeiro procurou apoiar-se nos Fisiocratas e nos Clássicos, enquanto o segundo se apresentou como uma ruptura com eles, apesar de seus fortes vínculos com Malthus e com o próprio Marshall. Além disso, são duas propostas de teoria apoiadas em pressupostos e

1 Não se pode omitir o esforço de análise comparativa de Joan Robinson, que coloca Marshall frente a Marx e a Keynes, com um favorecimento da contribuição de Keynes à teoria da demanda, mas omitindo o dado essencial da diferença entre a postura de Marshall, equidistante de interesses econômicos e a de Keynes alinhada com os interesses do capital bancário (Robinson, 1959).

objetivos diferentes. Keynes apresenta sua *Teoria geral* como uma superação da teoria sustentada por Marshall e oferece como vantagens sua teoria da demanda efetiva e sua visão monetária da economia. Mas há boas razões para considerar que o movimento keynesiano, que representa a adoção do ponto de vista do capital financeiro como ordenador da análise econômica, não oferece uma explicação do sistema produtivo em seu conjunto, nem em setores menos ainda em regiões e cidades. A relação geral entre produção e uso de dinheiro foi posta de lado por uma teoria organizada na perspectiva do capital bancário.

Fica em aberto uma disputa sobre o verdadeiro significado de Marshall no desenvolvimento da teoria econômica em geral e através de sua visão marginalista. Está claro que Keynes pretendeu apresentar uma teoria monetária da produção, enquanto Marshall representa uma teoria industrial do sistema social da produção. Falta adicionar outro elemento fundamental, que é a diferença entre a teoria socialmente orientada de Marshall e a teoria dos interesses do capital financeiro de Keynes.

É preciso distinguir pelo menos quatro aspectos em que a obra de Marshall é importante para uma economia aplicada atual e para uma economia com visão social, que são: (a) sua percepção de gradualismo e de equilíbrio temporário, com suas repercussões em uma teoria da demanda; (b) sua contribuição à análise econômica da indústria; (c) sua abordagem da economia a partir da visão de negócios, que permite equiparar os movimentos de capital e de trabalho entre agricultura e indústria; e (d) a interação entre localização de indústrias e urbanização. A contribuição de Marshall hoje se vê mais pelo trabalho sobre a indústria, mas procuraremos mostrar aqui que há um legado igualmente importante no relativo ao tratamento da economia capitalista como um ambiente de negócios, além de um considerável trabalho sobre a distribuição social da renda. Em todos esses campos ressalta-se que várias de suas ideias, inclusive sobre inovação, foram, por alguma razão, atribuídas a outros autores, como Schumpeter, ou utilizadas por outros como Keynes.

Surpreende a falta de textos significativos em nosso meio sobre a obra de Marshall, dada sua importância no arsenal teórico da grande teoria, como denominou Shackle, especialmente, agora, quando há um ressurgimento banalizado de algumas de suas ideias<sup>2</sup> e quando há muitas

2 De repente, encontra-se que algumas das ideias de Marshall são apresentadas como de Schumpeter ou são perfilhadas pelos chamados neoschumpeterianos.

mais razões para opor uma economia de sentido prático à abstração reducionista da análise neoclássica. Com a influência das declarações anti-Marshall de Keynes perdeu-se de vista que se trata de abordagens variantes de representação dos interesses do capital, descartando o que há de marshalliano em Keynes e o que há de pós-keynesiano em Marshall. Diluíram-se as críticas deste último ao cerne do marginalismo, que insiste em encerrar a problemática do trabalho no contexto da utilidade marginal. Em ensaio penetrante Joan Robinson (1961) lança elementos de comparação entre Marshall e Marx à luz do sentido histórico de prática dominante em ambos.

Com a declaração de princípio de que a análise de Marshall é estática perdeu-se o significado de seu tratamento do problema de tempo em suas várias expressões, em termos de prazos, de duração dos investimentos e, principalmente, sua noção de que o sistema econômico se desloca gradualmente. O gradualismo é uma percepção do objeto de análise que envolve tempo de modo essencial, qualificando o significado dos deslocamentos de variáveis. O tratamento do tempo e das condições concretas em que operam as empresas constitui um alicerce sólido para uma análise da indústria. Diremos que as principais contribuições de Marshall estão em aspectos que são colaterais na estrutura de seu trabalho, mas que qualificam sua teoria da procura.

O interesse atual por Marshall no contexto de uma Economia Política crítica sem compromisso algum com o poderio inglês nem como o norte-americano tem outra explicação, por valorizar os aspectos universais de interpretação do capitalismo. A contribuição de Marshall se reativou, então, primeiro por conta de propostas de política, tais como de vantagens de aglomeração e de distritos industriais, que supostamente vêm de suas ideias, mas representam um grave equívoco em relação com sua compreensão do componente qualitativo do sistema de produção; segundo, com sua noção de internalização de mudança na economia. Marshall pode ser criticado pelo que disse, mas não pelo que se lhe atribui por erro ou pelo que não se lhe reconhece.

Alfred Marshall (1842-1924) foi, essencialmente, um intelectual consistente com seus princípios e vem a ser o principal economista representativo da corrente marginalista inglesa — herdeira do empirismo de Locke — e responsável das principais ideias que nortearam a análise industrial. Pode ser considerado como o máximo representante de uma abordagem prática da economia burguesa do capitalismo. Uma das principais razões

de uma leitura crítica de sua obra surge do contraste de sua teoria, fundada na prática, comparada com o desenvolvimento da doutrina de Keynes, que se reduz à visão monetária do sistema produtivo ou à visão neoclássica, que troca o sentido de realidade por uma consistência formal de aplicabilidade indefinida. Nas diferenças entre esses sacerdotes do Império Britânico, encontra-se uma presunção de que a prosperidade do sistema de poder econômico é boa para todos que são incluídos em sua esfera de influência e que a continuidade do sistema de poder é historicamente necessária. O significado da ascensão do poderio norte-americano foi plenamente percebido por Marshall, que situou acertadamente a importância dos deslocamentos da fronteira de ocupação como mecanismo que gerou uma nova composição de capacidade produtiva, assim como percebeu a importância da recepção de imigrantes qualificados, que deu aos EUA uma vantagem desconhecida na Europa. Registrou as diferenças estruturais do modelo norte-americano, especialmente no relativo à formação de um mercado de trabalho que foi fortalecido pela imigração de trabalhadores qualificados.

Marshall trouxe importantes avanços à teoria da demanda, no que introduziu escalas de tempo e uma noção de deslocamentos progressivos que não foi absorvida ou que foi rejeitada pela estática neoclássica. Assim, longe de procurar elementos de continuidade entre os marginalistas e os neoclássicos, passamos a ver como e de que forma foram introduzidas simplificações conceituais na análise econômica que não estão justificadas pela realidade. Representa, acima de tudo, uma abordagem de bom senso na perspectiva dos capitalistas: o capital se manifesta através da realização de negócios. Seguindo as pegadas de Shackle (1967), podemos entender que Marshall estabeleceu linhas de trabalho para o desenvolvimento de uma teoria econômica do mercado que estão incorporadas, inclusive, por seus críticos como Keynes. Também está claro que Marshall representa o ponto máximo e uma transição interna do marginalismo, que se percebe das diferenças entre seus *Princípios de economia* e em seu *Indústria e comércio*, onde as condições de monopólio entram em contradição com a concorrência. Superficialmente, trata-se de uma teoria industrial da produção, que se compara desfavoravelmente com a tentativa de uma teoria monetária da produção de Keynes. Na prática, em sua abordagem dedicada a viabilizar o funcionamento do capitalismo, levanta grande número de temas que ficaram fora do horizonte de análise do grupo keynesiano.

No entanto, no quadro da economia conservadora contém uma teoria real do capital, que se coloca em um plano histórico muito mais abrangente que a abordagem de Keynes, que ficou restrita às determinações do capital bancário e se autoexcluiu da heterogeneidade do processo geral do capital. Também sua visão de uma continuidade entre indústria e comércio em função da realização de negócios constitui um antecedente que não foi adequadamente reconhecido por teóricos mais recentes, como Ronald Coase, que fundamentam sua abordagem em custos dos negócios. Finalmente, a abordagem de uma leitura prática da economia, isto é, de uma teoria derivada de observações diretas do funcionamento real da produção coloca Marshall como um marginalista prático, isto é, que oferece referências para uma análise de economia aplicada, com uma crítica do uso de abstrações simplificadoras que o coloca perto de Oskar Morgenstern. Longe de uma revisão saudosista dessa análise que Keynes rotulou — indevidamente — como clássica, trata-se de avaliá-la reduzindo a crítica simplificadora do grupo keynesiano a suas devidas proporções. Veremos que essa ressalva se aplica especialmente no relativo ao tratamento da economia internacional, em que a abordagem prática de Marshall atenta ao desenvolvimento da capacidade dos países para ampliarem sua participação nos negócios internacionais, através da diversificação do seu sistema produtivo, constitui uma contribuição mais adequada às condições do comércio internacional nos seus sucessivos movimentos, depois da segunda guerra mundial.

Neste estudo, doravante as citações a Marshall são feitas a *Principles of economics* (PE) e a *Industry and trade* (IT).

### **Ética e teoria do valor**

A teoria econômica se organiza sobre uma teoria do valor que trata do valor social, isto é, daquele que é reconhecido pela sociedade. Marshall e Marx coincidem em negar valor gerado na esfera da individualidade. Anos depois, Mannheim dirá que não há pensar estritamente individual. A teoria do valor utilidade enfrentou-se com esse problema e com a correspondente necessidade de estender a ponte entre o valor percebido individualmente e o realizado socialmente. A identificação do fundamento ético da economia é o momento em que as valorações individuais se veem em suas raízes sociais, quando o individual se vê como um derivado de um

coletivo. O fundamento ético do marginalismo de Marshall estabelece a linha equinocial do desenvolvimento da teoria. Será uma busca de resultados instrumentais para servir ao capital ou será uma referência de como o capital deverá prestar contas à sociedade? A questão aqui é que a postura ética de Marshall tem consequências específicas no desenvolvimento da teoria.

O fundamento ético leva a uma sucessão de opções, ao longo da teoria pura e da aplicada. Trata-se de uma filosofia social cuja contribuição ele pretende aprimorar, começando com sua rejeição da teoria do valor trabalho, sua posição contrária à teoria da mais-valia, em princípio porque alega que o valor criado pelo trabalho só se realiza mediante o uso de maquinaria e de organização que são colocadas pelos capitalistas. Noutras palavras, as relações de classe são desiguais, mas não se pode negar que os riscos incorridos pelos capitalistas e sua iniciativa de produzir garantem sua posição. Nesse contexto, coloca-se sua preferência por formas cooperativas de organização. A concorrência para ele é um mal inevitável: “Se a concorrência for comparada com cooperação enérgica em trabalho não egoísta pelo bem público, mesmo as melhores formas de concorrência são relativamente más, enquanto as formas mais ásperas e duras são odiosas” (Marshall, 1967, p. 7).

Alega Marshall que o valor criado pelo trabalho só se realiza mediante o uso de maquinaria e de organização que são colocadas pelos capitalistas, onde ambas são instrumentais para ensejar a criatividade do trabalho. A primeira parte dessa argumentação se rebate com a compreensão de que a maquinaria é sempre trabalho anterior.<sup>3</sup> Fica em aberto a questão relativa à organização, que é um tema que aparece sob explicações contrárias em Marx e nos marginalistas, mas que é onde os marginalistas têm um argumento, onde se associa a originalidade da organização com o risco assumido pelo capital.

Isso acontece porque trata com pessoas concretas e não com abstrações. Não se trata de uma teoria abstrata do consumo, mas de uma teoria voltada para as condições sociais de vida das pessoas ligadas às rendas do trabalho. O objetivo de ampliação da mobilidade social dos trabalhadores é parte integrante dos objetivos da economia. Há uma preocupação com a distribuição da renda — ausente em Keynes — onde a individualidade se vê como parte de uma coletividade (Marshall, 1967, p. 35). O eixo central

<sup>3</sup> Torna-se aqui necessária uma distinção entre trabalho anterior e trabalho morto, porque esse trabalho anterior metamorfoseado continua parte integrante do conjunto produtivo.

desse discurso teórico é uma teoria da demanda formada a partir de uma teoria do valor derivada da utilidade marginal, na qual, entretanto, se considera que todo o quadro de utilidade pode se deslocar segundo flutue o sistema de preços.

Marshall parte de um quadro de vontades (*wants*), cuja composição corresponde sempre a um dado momento do sistema produtivo, que não se resolve com o conceito de necessidades (*needs*), em que as vontades que se materializam em demanda evoluem junto com a diversificação do sistema produtivo e contêm vontades saciáveis ou utilidades decrescentes e vontades que se encontram com rigidez do sistema e se tornam custos crescentes (Marshall, 1967, p. 78). A diversificação é um impulso concreto que se forma sobre diferenciações de qualidade e que toma a forma de alterações nas opções de negócios.

A qualificação dos trabalhadores é um elemento essencial, que deve ser colocada frente a requisitos objetivos de trabalho qualificado, por sua vez decorrentes da organização da produção. Como se trata da produção em sociedades avançadas, isto é, a Inglaterra, Marshall considera que a organização vem a ser um fator de produção que qualifica o conjunto de terra, capital e trabalho.

Os dados do cotidiano são fundamentais para ele. Segundo Alfred Marshall, a ciência econômica se forma a partir de observações do cotidiano, pelo que a teoria mais avançada espelha a percepção do sistema mais desenvolvido (Marshall, 1967, pp. 41-5). As necessidades<sup>4</sup> das pessoas (Marshall, 1967, pp. 73-5) estão objetivamente situadas nas condições de diversificação do sistema produtivo, mas compreendem as condições ideológicas da diversificação do consumo, em que ele admite que o desejo de *status* pode superar a percepção das opções numa relação entre renda e consumo.

A teoria do valor surge de um quadro de utilidades marginais para os indivíduos, pelo que o valor em sociedade depende de alternativas de uso dos mesmos bens, isto é, das condições objetivas da economia em um e outro sistema. Mas a análise da esfera individual fica indeterminada, porque não há continuidade entre a lógica dos interesses das pessoas e o da sociedade. Fica em aberto resolver como esse enquadramento microeconômico da relação entre utilidade e renda vai se refletir na economia nacional em seu conjunto. Marshall deixa praticamente subentendida — em aberto

<sup>4</sup> Alfred Marshall usa a expressão *wants* que significa vontade e não usa a expressão *needs* = *necessidades*. Tampouco parece correto traduzir como desejos, que seria *wishes*.

— a delimitação da economia nacional. Também assume que o quadro de utilidade se desloca com alterações de eficiência do sistema produtivo.

Marshall oferece diversas conceituações parciais de empresa, que essencialmente convergem à de negócio, portanto, indiferenciadas entre diferentes ramos de atividade. O capital faz negócios através de empresas. Mas deixa diversos pontos pouco elaborados, inclusive sua noção de empresa representativa, que, finalmente, é uma empresa média em um dado contexto de empresas e capaz de captar com eficiência as diversas vantagens ao seu alcance.

O tratamento do relativo a mercado certamente é fundamental, mas tem diferentes funções no corpo da teoria. Para Marshall, mercado é o ambiente de negócios em um equilíbrio temporário de oferta e procura e deve ser observado segundo os elementos que são transitórios. Distingue-se o equilíbrio de oferta e demanda normais, dado que há operações intempestivas que se distanciam da normalidade. O processo do equilíbrio tem de ser colocado no tempo real das operações produtivas. Justamente, essa percepção do significado do tempo, com prazos de produção, confere a Marshall maior abrangência conceitual que a Keynes. Se, como diz Shackle, o movimento de integração do corpo teórico da teoria da utilidade marginal se confrontou novos argumentos do ambiente mundial, da década de 1920, é preciso ver a sincronia entre o discurso da teoria e o rumo da economia mundial.

Os argumentos desenvolvidos nos *Princípios* levam a ver o movimento do sistema — nacional — como referenciado por uma combinação de tendências de rendimentos crescentes e decrescentes. Cabe citar um parágrafo:

O argumento geral deste livro mostra que um aumento no volume agregado de produção de qualquer coisa geralmente incrementará o tamanho, portanto, as economias internas possuídas por uma empresa representativa; e isso sempre aumenta as economias externas a que ela tem acesso, habilitando-a a produzir com um custo proporcionalmente menor de trabalho e sacrifício que antes (Marshall, 1967, p. 265).

Adiante, Marshall apreciará o progresso do sistema produtivo em termos do progresso social da classe trabalhadora, sempre dentro dos padrões estabelecidos e conduzidos pela sociedade do capital como um elemento necessário da preservação do sistema.

## Escopo e método em economia

O tratamento da questão de método não está apenas onde os autores declaram, mas onde eles enfrentam problemas específicos de método na construção e na aplicação de sua teoria. Seu significado tampouco está explícito. As opções de método do campo do marginalismo dividem-se entre as positivistas austríacas e as empiristas inglesas, coincidindo todas em pressupor que o objeto de estudo é um corpo teórico que insubstituível, porque trata de um sistema que pode ser aperfeiçoado, mas que não está sujeito a mudanças básicas. Serão sempre mudanças no sistema, porém jamais serão mudanças do sistema.

As diversas referências alinhadas por Marshall para sustentar suas opções de modo de trabalhar têm o efeito contrário de mostrar inconsistências entre as soluções no plano dos conceitos, especialmente no relativo à utilidade marginal, e as condições de operacionalização da análise, que o levaram ao mundo da economia aplicada. Fundamentar a teoria do valor na utilidade significa tomar escalas individuais de valor, mas não garante que a análise em seu desenvolvimento seja ou permaneça micro-econômica.

Na identificação da relação entre teorização e método cabe ficar com Schumpeter quando diz que Marshall se coloca como um continuador de Adam Smith e, diremos, com escassa ou nula aproximação com os marginalistas que o precederam. Em um importante anexo de *Principles of economics*, tal como fizera John Neville Keynes — com um título de livro semelhante — Marshall considera que uma teoria unificada do campo econômico e do social em geral é um objetivo desejável, mas inatingível. Para ele, no campo social, a explicação do mundo atual e as previsões são diferentes e incompatíveis. Mas toma uma posição audaz no que prega o valor do bom senso como meio de formação de conhecimento, entrando em franca colisão com as correntes do racionalismo científico e com o positivismo em economia. “O olho não treinado pode contribuir em muito para o progresso do conhecimento científico, mas só percebe os aspectos superficiais” (Marshall, 1967, p. 638). Encontra-se aí mais uma contradição entre sua profissão de fé positivista e sua prática empirista. A rigor, Marshall não distingue claramente entre o positivismo evolucionista de Spencer e o positivismo organicista de Comte.

Pode-se dizer que o tratamento dado por Marshall ao problema de método é experimental, no sentido de que configura uma aproximação progressiva baseada em incorporação de experiências e revisão constante das experiências já incorporadas. Registra sistematicamente informações operacionais do sistema e extrai observações sobre as quais se fazem generalizações progressivas. Assim, as extensas representações formais que se encontram como rodapés dos *Princípios de economia* sustentam os conceitos teóricos usados, enquanto as observações de *Indústria e comércio* mostram a relativização das generalizações conceituais.

Ao ver o sistema produtivo de hoje como um produto de uma evolução de práticas e de experiência acumulada (capítulos III e IV), Marshall (1926), focaliza nos elementos de continuidade do sistema produtivo que enquadram as inovações, vendo-as como resultados compatíveis com a qualificação incorporada no sistema e não como eventos isolados. A qualificação é dinâmica e está ligada à funcionalidade. Para Marshall, o progresso do conhecimento aumenta espaços de certeza, ao mesmo tempo em que desenvolve a consciência da ignorância. A qualificação do trabalho ocupa um lugar central na formação do capital e da capacidade produtiva, na trajetória secular do risco. O fundamento da economia industrial moderna deve ser procurado no processo combinado de qualificação do trabalho e de especialização do capital e com os estímulos da formação do grande sistema colonial que constituiu a base da expansão do mercado mundial. O ponto fraco dessa abordagem é sua incapacidade para tratar com rupturas, estruturais ou incidentais, do sistema, que compreendem aspectos técnicos e institucionais, sobre os quais essa abordagem experimental é inoperante.

### **Primeira aproximação à teoria da produção**

Supõe-se que Marshall não tem uma teoria estruturada da produção, mas o que se encontrar é que o encaminhamento das condições de funcionamento dos agentes de produção compreende propriedades de cada um deles e do conjunto. A produção se realiza mediante um sistema que se organiza a partir de condições de aproveitamento de recursos físicos e de uma força de trabalho denominada por sua qualificação e que funciona segundo regras que se definem a partir dos usos do solo e da organização da produção industrial. Agricultura e indústria são acionadas por negócios.

A realização dos negócios consulta custos de produção e movimentos de valorização de ativos. Nos primeiros, prevalecem as regras básicas de rendimentos decrescentes e custos crescentes e as estratégias de internalização de economias externas. A indústria assume a liderança na movimentação do sistema produtivo, porque é desde a perspectiva industrial que se podem definir negócios que envolvem os demais setores, isto é, a agricultura e o comércio. Essa abordagem da produção torna logicamente necessário o desenvolvimento de uma teoria da indústria e da administração dos negócios.

A partir de um quadro de necessidades historicamente definidas, em que há necessidades que devem ser satisfeitas, surge que é preciso produzir, pelo que é preciso criar uma teoria da produção. A sociedade produz bens com diferente funcionalidade, que são bens de consumo e bens de produção. A capacidade de produção da sociedade depende do modo como eles se combinam. A classificação de bens de consumo, bens de produção é o primeiro passo para uma teoria da produção que parte de uma distinção entre o conceito de capital em geral e a especificidade da capacidade instalada de produção e prossegue com uma relação entre a capacidade instalada e a composição do produto. Segundo a visão progressiva da produção esposada por Marshall, a composição dos bens de produção é funcional à capacidade instalada e predetermina a produção de bens de consumo. A produção não só é datada como é parte de uma cadeia de possibilidades técnicas e de oportunidades econômicas que aparecem ante os homens de negócios como opções para aplicação de seu capital.

Seguindo a pista de Adam Smith, Marshall trabalha com a relação entre a necessidade de aplicar o capital e um quadro de escolhas de aplicação, referenciado, primeiro, pela capacidade de internalizar economias externas e, depois, pela combinação de custos crescentes e rendimentos decrescentes. A teoria da produção para Marshall é uma explicação da função produtiva da empresa, que torna necessário resolver os problemas conceituais de uma função representativa da configuração técnica atual do sistema e de uma função representativa da acumulação de capital. Pode-se entender que essa seja a explicação de ensaios de Joan Robinson sobre esses temas.<sup>5</sup>

Mas a teoria marshalliana da produção está ancorada em pressupostos de espaços de tempo entre os sinais de mercado e as reações dos homens de negócios e intervalos de tempo entre os processos de produção e a reali-

<sup>5</sup> Joan Robinson. The production function and the theory of capital e Accumulation and the production function. *Collected economic papers*, vol. II. Oxford: Basil Blackwell, 1964.

zação da renda. O gradualismo de Marshall envolve uma noção operacional de tempo que se perdeu na análise de Keynes.

## A formação da teoria da procura

### Utilidade e valor

O marginalismo gira em torno de uma teoria do valor construída sobre a noção de utilidade, que é o indicativo de satisfação individual. Supõe que os preços que se paga por algum bem representam graus de satisfação, pelo que o excesso de satisfação sobre os preços é um excedente do consumidor. Será preciso explicar, primeiro, se essa satisfação podia ser inferida antes da produção dos bens em causa e, segundo, se os graus de satisfação são invariantes para cada bem, ou se a satisfação pode variar os mesmos bens em diferentes situações de consumo, tal como pode acontecer com objetos que são tecnicamente superados apesar de que suas funções poderiam ser executadas do mesmo modo que antes, como máquinas elétricas de escrever ou aparelhos de *fax*. Para Marshall, entretanto, a utilidade marginal não é universalmente confiável, porque corresponde a certas situações de preços pelo que a satisfação pode não se revelar imediatamente, dado que há casos em que não se dispõe desse bem a preço algum (Marshall, 1926, p. 107). As restrições que surgem à universalidade da validade da utilidade vêm de que as vontades de consumir mudam junto com a diversificação do sistema de produção, do que decorre a necessidade de construir um quadro de utilidades relativas distribuídas sequencialmente no tempo.<sup>6</sup>

A novidade do trabalho de Marshall, no contexto do marginalismo, é que para ele a teoria do valor está impregnada de imprevisibilidade e irracionalidade. Primeiro, porque parte do excedente do consumidor, que é um conceito que descreve ganhos inesperados que separam e se diferenciam da lógica do consumo guiado por usos racionais de renda disponível. Segundo, porque considera que em todos os níveis de renda há maus usos de renda, tanto na forma de desperdícios como por simples esbanjamento. O excedente do consumidor é uma vantagem de oportunidade, mas que se

<sup>6</sup> Entende-se que a proposta de análise mediante curvas de indiferença é uma tentativa de responder a esse desafio da teoria, mas a formulação apresentada adiante por Hicks das curvas de indiferença em *Valor e capital* (1947) é completamente estática e não responde a esse desafio. Não tem muito sentido o argumento de Hicks de que a opção por uma formulação estática é apenas evitar complexidades formais em um assunto que se esclarece cabalmente na fórmula estática.

configura frente a uma procura “normal” que implica eficiência “normal”, que, por sua vez, é um conceito extraído de um ambiente definido por técnicas básicas universalmente conhecidas e usadas, contra as quais surgem possibilidades atípicas de eficiência.<sup>7</sup>

Tacitamente, isso significa reconhecer que há situações de escassez absoluta que não são simples desvios de escassez relativa, mas que não podem ser expressos pelas comparações relativas.<sup>8</sup> Encontra-se aí um argumento decisivo contra a possibilidade de trabalhar todas as situações do sistema em torno de escassez relativa. É uma observação contraditória com a insistência dos marginalistas de continuarem a buscar soluções de escassez relativa, que constituem a base de premissas que permitem trabalhar com a teoria da utilidade marginal. Nesse mesmo capítulo estratégico sobre valor e utilidade (Marshall, 1926, cap. VI), Marshall transfere o argumento da utilidade individual para o meio social sem introduzir qualificações do coletivo (Marshall, 1926, p. 108), aparentemente inaugurando o que se tornaria um erro generalizado assumido adiante como opção metodológica pela corrente neoclássica que deixou de questionar os fundamentos empíricos de suas generalizações, tal como fez Hicks ao tomar os processos de demanda como situações separadas do tempo.

### Procura e utilidade

O livro V dos *Princípios* contém o miolo da teoria da procura, que na verdade é a uma teoria do equilíbrio temporário, sustentado pela procura “normal”. A noção de equilíbrio temporário pressupõe tempo. A demanda para Marshall é algo historicamente concreto, que não pode ser tratado no estilo abstrato de Jevons. Ela interdepende da utilidade que, por sua vez, se identifica com situações concretas de vontade de consumir. Nada tem em comum com a conceituação neoclássica posterior de uma demanda genérica. Por isso, trata-se realmente de um estudo da formação da demanda, no qual se contrapõem vontades individuais e efeitos coletivos,

7 Há uma semelhança surpreendente entre os conceitos de normal e não normal em Marshall e os conceitos de ciência normal e anomalias na concepção de ciência em Thomas Kuhn, em seu *Estrutura das revoluções científicas* (1967). Tudo que é repetitivo fica por conta da normalidade e tudo que é inovador se atribui ao que não é normal, que pode ser visto como anomalia ou pode vir do componente de inesperado do sistema.

8 Esse ponto foi exaustivamente explorado por Marx no Livro I de *O capital* em sua comparação de valor relativo e equivalente. A equivalência surge em um dado momento de desenvolvimento e de compartilhamento da tecnologia dos diversos grupos sociais.

distinguindo os diferentes efeitos da demanda de bens e serviços essenciais (*necessaries*) na composição da demanda em seu conjunto.

Numa incursão conceitual de extrema importância para a teoria do desenvolvimento, Marshall distingue ciclos de demanda, que correspondem a momentos do desenvolvimento do sistema de tecnologias. Para ele a teoria da demanda contempla uma elasticidade da demanda, que é acionada por aumento da diversidade do sistema produtivo e por vontade de se distinguirem dos consumidores (Marshall, 1926, livro V, cap. III). A elasticidade é a sensibilidade a preços, que varia segundo o nível de renda e os hábitos de consumo. Mas ele percebe que há uma armadilha na própria expansão do sistema, que pode resultar em queda da utilidade média, afetando a utilidade marginal. Como os preços regulam a captação de renda via utilidade, o consumidor pode ter ganhos individuais inesperados — o excedente do consumidor — que podem alterar sua posição de renda. Há uma demanda normal — bens em uso generalizado — e uma demanda intempestiva — adjetivo meu — assim como há um universo de demanda individual e de demanda coletiva. O ajuste entre oferta e procura se realiza com defasagens de tempo que são captadas e decodificadas pelos investidores com margens de atraso.

A análise de Marshall se organiza em torno dos negócios que o capital realiza, tomando como referência central a combinação de indústria e comércio e estendendo-se a suas articulações com a agricultura por um lado e com os transportes por outro. Para ele, a educação é o fundamento do progresso, que responde pela elevação tecnológica, no contexto do financiamento controlado pelo capital. A organização é o fundamento da sociedade econômica moderna. Marshall tratou organização como um processo — que envolve a divisão do trabalho — e não como um estado. Vê a organização como motor de uma concentração de indústrias especializadas em localizações escolhidas (Marshall, 1926, cap. XII), que passa a ter efeitos sobre as indústrias específicas pelo modo como elas derivam resultados da combinação de tendências de rendimentos crescentes e decrescentes. Percebe que a concentração surge de causas políticas e institucionais, mas que passa a ter vantagens de escala e de especialização. A parte mais criativa está em registrar que as vantagens — internas e externas — tornam-se determinantes de alterações na composição do sistema produtivo.

O excedente do consumidor é uma vantagem transitória que surge de situações inesperadas. Com sua teoria de excedente do consumidor Marshall

tacitamente assume a irracionalidade do mercado e sua composição de eventos temporários imprevistos que surge de vantagens inesperadas devidas a ajustes entre preços, indiretamente assumindo-se que a formação dos preços em mercado aberto é essencialmente irracional. Dependem do ambiente e de oportunidades, isto é, da conjuntura. O excedente do consumidor variará segundo o progresso da produção industrial. Essa premissa coloca Marshall em oposição ao marginalismo de Menger e lança os fundamentos de uma análise histórica do mercado.

### Equilíbrio de oferta e procura

Para Marshall, o equilíbrio é uma situação transitória de ajuste entre manifestações de vontade de compra e reações dos homens de negócio em acionarem os mecanismos de oferta para suprirem essa procura. Schumpeter (1956, pp. 823-5) marca a centralidade da teoria do equilíbrio de oferta e procura na obra de Marshall, ressaltando como esse discurso aparentemente simples encobre uma análise refinada. A leitura de Schumpeter não capta o essencial desse outro discurso marginalista. Ao trabalhar a questão do equilíbrio, Marshall divide o mercado entre transações de procura normal e não normal, onde a chamada empresa representativa tem um papel especial, em que “suas economias internas e externas dependem da mercadoria que produzem” (Marshall, 1926, p. 285). Ocorre que esse conceito de normalidade implica uma composição de mercado em que as distâncias entre o grupo das empresas maiores e o das menores não pode ser maior que a distância entre as maiores e a média do conjunto. Noutras palavras, a normalidade descreve certas condições de dispersão entre empresas inversa ao monopólio.

De fato, a análise formal estática de Marshall revela-se insuficiente para dar curso à análise que ele desenvolve. Tal análise envolve uma distinção de curto e longo prazos e de eventos mais longos e breves, no qual o equilíbrio é sempre uma situação fortuita. O ajuste de procura e oferta acontece em determinados ambientes de mercado, onde se encontram preços de oferta determinados por custos de produção e preços de procura determinados por renda atual e pelo histórico de preços. Nesse ambiente, há uma demanda “normal” e outra não normal, que chamo de intempestiva.<sup>9</sup> Nesse

9 Marshall submete o conceito de normal à experiência de mercado.

ambiente de mercado predominam deslocamentos progressivos dos preços e das quantidades. Segundo Marshall, o equilíbrio é essencialmente transitório ou mesmo incidental. A estabilidade do equilíbrio depende de forças concretas que operam no mercado na esfera das transações normais (Marshall, 1926, p. 287).

No mundo de Marshall os investimentos decorrem de movimentos graduais, afetados por tendências de rendimentos decrescentes e oportunidades de aplicação de recursos. Daí que são induzidos pelas tendências dos ajustes entre oferta e procura no que eles resumem tendências vigentes e contribuem para definir novas tendências. Diremos que esse esquema é logicamente explorado segundo os eventos do curto e do longo prazos se influenciam mutuamente, tomando em conta a relação entre a demanda normal e a intempestiva, no qual o conceito de normalidade está sujeito a revisões. É um sistema guiado por deslocamentos progressivos que são sempre combinações e referências internas e externas, em que se encontram perspectivas de rendimentos crescentes e decrescentes.

Essa análise avança em considerações sobre as características de oferta e demanda no meio rural e no urbano. Marshall vê igualmente na perspectiva de negócios a demanda industrial de terra, que vê como semelhante em todos aspectos à da agricultura (Marshall, 1926, p. 373). A tendência a rendimentos decrescentes na agricultura é uma referência no longo prazo para a elevação dos preços de produtos de consumo generalizado para uma população crescente.

## **Dimensões setoriais**

### A questão da agricultura

Tal como Marx, Marshall vê a agricultura como o espaço social em que o capital realiza negócios, onde, portanto, o valor da terra está determinado pelo que ela pode produzir. Assim, o valor da terra depende de tecnologia e dos modos de organizar o trabalho. Na sequência de uma revisão das colocações dos Fisiocratas, de Adam Smith e de Ricardo, Marshall desenvolve um raciocínio sobre tendências em longo prazo que afetam os negócios na agricultura, que é onde se visualiza com maior clareza o efeito de rendimentos decrescentes. A agricultura é como a parede contra a qual se joga abola de pelota basca. Ela não resolve o problema central de eficiência

do sistema, mas sem ela não há como definir trajetórias para a economia nacional em seu conjunto. Por outro lado, mas ela se torna incompleta sem uma colocação realista do significado da indústria, que se tornou o carro-chefe do sistema produtivo. A agricultura se converte em uma dificuldade procurada.

A tendência a rendimentos decrescentes é uma referência, em longo prazo, para a elevação dos preços dos produtos de consumo generalizado para uma população crescente. Trata-se de colocar a renda diferencial de Ricardo no tempo da exploração das glebas de terra, em que os capitalistas serão atraídos a realizar gastos crescentes para manter níveis de produtividade, mas terminarão por reconhecer que as perdas de recursos demandam despesas que não são cobertas pelos resultados financeiros da produção. Diremos que, logicamente, daí sai um critério seletivo de aplicações de capital na agricultura que tenderão a criar um ambiente dual entre empreendimentos capitalistas rentáveis e a produção agrícola socialmente necessária.

### A questão urbana

A questão urbana recebe um tratamento especial, em que se distinguem as influências de diferentes tipos de negócios em cada cidade, ao lado do essencial da moradia das pessoas. A localização de indústrias selecionadas em cidades escolhidas teria efeitos progressivos que alteram as condições dos negócios, ao tempo em que modificam as condições de formação de preços nas cidades. Nas palavras de Marshall, “esta localização elementar de indústrias gradualmente preparou o caminho para muitos dos modernos desenvolvimentos da divisão do trabalho nas artes mecânicas e na tarefa de gerenciamento de negócios” (Marshall, 1926, pp. 222-3). Sobre essa base, entende-se que se formam coletivos urbanos diferenciados, detentores de poder de compra, movimentando uma diversificação da demanda.

O mais importante é que a concentração de indústrias seletivas favorece uma preferência por qualidade na produção e na seleção de produtos, induzindo uma diferenciação qualitativa. Ao contrário de François Perroux (1958), que propôs criar polos de crescimento, a partir de propriedades de certo tipo de indústrias — na prática, a combinação de siderurgia e metalurgia — como uma decisão imperial, Marshall em um movimento por agregação, que aproveita diferenciais de qualidade, que se desenvolveram ao longo do tempo. Enquanto Perroux pensa nas propriedades tecnológicas

da grande indústria, Marshall toma como referência um movimento de qualificação dos trabalhadores.

Ao situar a questão urbana em seus aspectos imediatos, Marshall resalta o papel dos efeitos locais das cidades na criação de sinergias regionais, citando os exemplos das cidades de Flandres e do sul da Inglaterra. A ideia de que as regiões surgem a partir do dinamismo das cidades coincidirá com algumas das mais importantes correntes da análise regional e urbana, que contrastam esses efeitos com os impactos locais de redes internacionais de negócios. Veremos que Marshall também entrou nessa seara, quando explorou as inter-relações entre a combinação de indústria e comércio com as redes de transportes.

### **A organização industrial e a da economia<sup>10</sup>**

#### A organização industrial desmitificada

Para Marshall, a organização industrial é o ambiente ativo da indústria. Indústria é toda atividade transformadora, mas encerra uma experiência desde as formas pré-industriais de produção. A organização propicia aumentos de produtividade, segundo ela cria as condições para um melhor aproveitamento das qualificações dos trabalhadores. Numa perspectiva crítica, seu conceito de organização descreve o estado atual de desenvolvimento da superestrutura e indica as condições de extração de excedente por parte dos capitalistas. Marshall é o principal teórico da indústria, herdeiro das tradições clássicas,<sup>11</sup> e, nessa posição, deu uma das maiores contribuições ao pensamento sobre a produção industrial, onde inclusive algumas de suas ideias são erroneamente atribuídas a Schumpeter e a Hicks. Pode-se afirmar que se trata da maior e melhor fundamentada contribuição à análise do sistema produtivo em sua forma de Segunda Revolução Industrial. De fato, a análise estrutural de Marshall contém o germe de uma análise historicamente fundamentada, onde o caráter transitório dos eventos é fundamental.

Marshall representa o que há de mais avançado nos pontos de vista de uma economia oficial, que se formou sobre as bases do colonialismo de

<sup>10</sup> O livro IV dos *Princípios de economia* está dedicado à indústria.

<sup>11</sup> Em numerosas passagens Marshall cultiva as contribuições dos Clássicos, especialmente de Adam Smith. Schumpeter destaca semelhanças nos aspectos éticos e no estilo de análise dos dois.

sua época, mas que desenvolveu um discurso socialmente orientado, focalizando no salário real e na mobilidade dos trabalhadores. Começa com uma abordagem sócio-histórica sobre a população e sobre a capacidade e a qualidade do trabalho do operariado industrial. Valoriza os fundamentos culturais da qualificação dos trabalhadores com sua ligação com a qualidade do trabalho artesanal, atribuindo diferentes papéis à educação dos homens de negócios e dos trabalhadores.

Marshall focaliza a relação orgânica entre a produção industrial e o aumento da riqueza, considerando o papel dos hábitos de poupança na formação do capital industrial. Aponta aos motivos e fundamentos culturais da poupança (Marshall, 1926, cap. VII). A organização propriamente dita é o processo social da industrialização e é o fundamento da indústria. Ela teria fundamentos na luta pela sobrevivência e depende de condições sociais e hereditárias que regulam a especialização do trabalho, afetando as possibilidades históricas da divisão do trabalho. O ponto forte da doutrina de Marshall sobre a indústria é sua percepção da concentração industrial como uma convergência de especializações em certas localizações específicas, que podem variar no tempo (Marshall, 1926, cap. X). A questão em causa é a própria especialização, no que ela significa no processo de encaminhamento da produção industrial em seu conjunto. Marshall percebe que a localização se torna um elemento ativo na atração de outras indústrias segundo os padrões de diversificação que se instalam. Complementarmente, a localização deve ser vista segundo sua relação com a formação do consumo.

Marshall trabalha com a relação entre vantagens de escala e condições de organização, avaliando-as em relação com o potencial de expansão do mercado. A organização na produção em larga escala resulta em economias de material e em potencial tecnológico. Surge uma relação entre domínio da maquinaria e desempenho comercial. Em algumas de suas páginas mais famosas, Marshall define uma abordagem da questão da indústria, para cujo entendimento deve-se distinguir entre a produção industrial em seu conjunto e a estruturação atual da indústria com sua capacidade de produção e de engajamento de trabalhadores. Alguns conceitos forjados por ele são essenciais para seu estilo de análise. Destacaremos os de empresa representativa e de demanda normal, que se complementam com os de economias internas e externas. A indústria é, ao mesmo tempo, o principal campo de negócios e o meio como a sociedade gera espe-

cialização do capital e do trabalho. Neste ponto, vale a pena reproduzir algumas de suas frases:

Muitas daquelas economias no uso de habilidades especializadas e de maquinaria que são comumente olhadas como pertencentes aos grandes estabelecimentos não dependem do tamanho das fábricas. Algumas dependem do volume agregado de produção e de sua vizinhança, enquanto outras. . . dependem do volume agregado de produção no mundo civilizado. E aqui introduzo dois termos técnicos. Podemos dividir as economias surgidas do aumento na escala de produção de qualquer tipo de bens em duas classes, primeiro aquelas que dependem do desenvolvimento geral da indústria; e segundo, aquelas que dependem das empresas específicas envolvidas, por sua organização e pela eficiência de sua gerência. Chamaremos as primeiras de economias externas e as últimas de economias internas (Marshall, 1926, pp. 221-2).

A partir daí, o dinamismo do sistema dependerá da capacidade das indústrias para internalizarem economias sistema em seu conjunto.

A questão do monopólio

O monopólio aparece como uma tendência do grande capital. Marshall registra o trabalho pioneiro de Hobson sobre esse tema. Seu papel no sistema produtivo e na sociedade deve ser avaliado mediante uma comparação de sua eficiência com os benefícios e resultados negativos que traz para a sociedade. Marshall oferece uma análise teórica dos monopólios em que se comparam os ganhos de renda do capital monopolista com seus efeitos em emprego e renda, na distribuição em geral e na formação da renda dos trabalhadores.

### **Indústria e comércio**

A progressão combinada de indústria e comércio

Deve-se ver *Indústria e comércio* como uma obra colateral tardia em relação com os *Princípios de economia*, em que Marshall explorou a estruturação, os enraizamentos e os desdobramentos da produção industrial no

mundo do capitalismo moderno. Nessa obra, publicada em 1919, focaliza na organização dos negócios, com algumas previsões quase proféticas sobre os desenvolvimentos do mundo do capitalismo de hoje. No encaminhamento dessa análise, compara a experiência inglesa com a alemã, francesa e a norte-americana, desenvolvendo uma avaliação crítica do papel dos monopólios ante as possibilidades de expansão dos mercados nacionais. O essencial desse extenso livro de Marshall (754 páginas) é que focaliza nas inter-relações entre comércio e indústria, destacando o papel do comércio em desenvolver relações de complementaridade entre indústrias, desse modo estabelecendo uma abordagem que contraria correntes posteriores que trabalharam sobre a oposição entre esses setores.<sup>12</sup> Tal cooperação se formou ao longo da história da economia, desde a Idade Média e com passagem pelo período Mercantilismo. A tese central é que a indústria irriga o comércio e modifica seus padrões de funcionamento.

Focaliza nas condições de cooperação nas indústrias e avalia o desenvolvimento industrial em termos das condições de vida dos trabalhadores. Rejeita Marx mas representa a corrente dos chamados Socialistas Fabianos, que tiveram um importante papel nas propostas sociais da Inglaterra. A visão de Marshall sobre os monopólios se forma a partir de uma extensa e minuciosa avaliação da consistência dos ganhos de monopólio e de seus efeitos sociais. Entende que a maior parte dos monopólios são condicionais e que somente em alguns poucos casos é possível extrair os lucros potenciais apontados por essa situação. Sua análise leva a preferir sempre alternativas de funcionamento compatíveis com a realidade do mercado.

Em *Indústria e comércio* afirmam-se com mais força as características de uma análise prática da economia a serviço do grande poder econômico e político, cujo empirismo configura um estilo de abordagem completamente diferente do caminho seguido pela corrente neoclássica. Segundo Marshall, a indústria arrasta o comércio em geral e especial o comércio internacional. Marshall trabalha a partir de vantagens individuais iniciais que podem almentar modificações na pauta do comércio entre as nações, pelo que elas induzem mudanças na composição das transações. O comércio internacional

12 A suposição que o desenvolvimento se alcança mediante um fortalecimento da indústria que se sobrepõe a uma decadência da agricultura tornou-se um tabu que não consulta a industrialização da agricultura nem o controle financeiro da biotecnologia. O foco nas interações entre os setores tem maior potencial para trabalhar sobre os processos do desenvolvimento dos sistemas produtivos.

é essencialmente plural, o que põe a análise marshalliana em rota direta de colisão com ferramentas neoclássicas tais como o modelo Heckscher-Olin ou com as posteriores e repetitivas armações de Samuelson. Mas os incrementos no comércio não necessariamente se sustentam, dependendo de seus efeitos na mobilização interna de capital e de trabalho. O essencial é a comparação do valor do que se exporta com o que se importa, onde a própria operação internacional vai alterar o valor interno dos bens transacionados. Assim, há ganhos *prima facie* e ganhos na organicidade do sistema.

Marshall avança na argumentação de que as economias mais diversificadas acumulam mais vantagens de comércio e passam mais ganhos aos demais.<sup>13</sup> A interação entre economias em diferentes situações de desenvolvimento virá através do comércio, que terá de ser analisado como um campo de conflitos e ajustes onde se realizam transações normais — na linguagem de Marshall — e transações que chamaremos de intempestivas, que são aquelas que podem carregar a inovação do sistema. Observe-se que em Marshall a renovação tecnológica está ligada a condições estruturais e não a situações subjetivas como em Schumpeter.

A mobilidade do capital e do trabalho entre países ou regiões será um fator de enriquecimento e a letargia desses fatores (Marshall, 1926, p. 25) será um fator de atraso. O novo e o velho se alternam na história contemporânea, segundo os países e as comunidades são incorporados no modo industrial de aproveitar recursos ou como são de movimentos inovadores (Marshall, 1926, p. 98)<sup>14</sup> que são parte de movimentos orgânicos do sistema e não de habilidades individuais incidentais. No entanto, isso pode ser positivo do comércio que encontra restrições reais quando a exportação de bens tecnologicamente simples não se estende a estruturas industriais menos diversificadas, que são tecnicamente incapazes (Marshall, 1926, p. 26). Daí que o comércio tenderá a progredir entre nações tecnologicamente comparáveis. O comércio de matérias-primas pode oferecer vantagens iniciais mas não tem como aprofundar.

13 Essa aparente generalidade foi tomada por Prebisch como uma característica do Império Britânico, cujo grande coeficiente de exportações contrastava com a pequena abertura da economia norte-americana pelo que a substituição da influência inglesa pela norte-americana aumentou a vulnerabilidade externa das economias latino-americanas.

14 Cabe aqui transcrever um parágrafo profético de Marshall: “Outra vez, um país que tem sido visto como velho pode tornar-se novo de repente, pois o corpo de seu povo pode despertar para os atrativos dos métodos industriais modernos e aplicá-los energicamente aos seus grandes recursos naturais que estavam dormentes até então. O Japão tornou-se novo neste sentido nesta geração. Índia, China, Sibéria e mesmo Brasil podem tornar-se novos quando esta geração houver passado (1920!!!)”.

Nesse contexto, colocam-se os custos de transportes que influem na definição da esfera de influência dos países, nos quais as reduções de custos operacionais correspondem a um alargamento do horizonte dos negócios. Por esse mecanismo, acentuam-se *vantagens diferenciais* que revertem em desenvolvimento da capacidade de exportar, comparadas com *vantagens plenas*, que abrangem todos os elementos da capacidade de realizar negócios. Marshall distingue *influência diferencial* e *influência plena*. Ambas se veem nos custos terminais das transações (Marshall, 1926, p. 31).

Com esse critério, Marshall vai rever a questão agrícola em função da estrutura de financiamento da produção. Melhores condições de financiamento explicam a tendência a que esse setor opere mediante grandes propriedades que são aquelas em melhores condições de trabalhar com financiamento moderno. A mola propulsora do comércio é o financiamento, valendo citar (Marshall, 1926, p. 46):

[ . . . ] o Banco da Inglaterra já era o centro de financiamento estável e o sistema escocês com sua combinação de economia e eficiência se apoia no suporte inglês para seu comércio internacional. Esse fato fez a unidade dos dois países mais forte que parece ser na superfície; e isso foi junto com a segurança interna e externa, ambas derivadas da força do exército e da marinha britânica.

O papel dos recursos naturais muda no processo segundo seu poder de atração acompanha a evolução do complexo de indústria e comércio: “Capital e trabalho perderam o poder que tiveram de atrair matérias-primas. São elas agora que atraem capital e trabalho” (Marshall, 1926, p. 113).

A elasticidade é uma medida da sensibilidade a preços que só se concretiza em tempo real. Tratá-la em condições separadas do tempo é um falseamento que não enriquece a análise.

A capacidade e resposta da demanda a mudanças em preços que às vezes é chamada de elasticidade é um processo gradual e em parte por isso a diminuição dos custos das manufaturas corresponde a um alargamento na escala de operações que é gradual e às vezes incerto (Marshall, 1926, p. 131).

### Standartização e escala de produção

A standartização generalizada da produção industrializada norte-americana, avança a par e passo com a ampliação do mercado interno. Segundo suas palavras, standartização e aumento de escala regulam o movimento de maquinização da produção, com ganhos econômicos terminais, mas com perdas em qualificação do trabalho no processo em seu conjunto que revertem em contradição do próprio processo de mecanização. Marshall é consciente das diversas implicações da standartização em termos das interdependências das escalas de diferentes ramos da indústria. A generalização dos processos de standartização tem inspiração no esforço bélico, mas tem efeitos sobre o modo como o sistema industrial se organiza para se expandir. Assim, será o estilo norte-americano se imporá nesse modo de apropriação de tecnologia. Esse processo será acelerado pela combinação de homogeneização de matérias-primas e vantagens dos meios de transportes e comunicações.

### A crescente dependência financeira da inovação

Na visão de Marshall, a capacidade de inovar depende, por um lado, em ter a capacidade de reter a memória da experiência incorporada na produção e, por outro lado, de dispor de financiamento adequado e oportuno para o desenvolvimento dos negócios. A capacidade de inovar está estreitamente ligada ao modo reflexivo de processar a memória de processos de trabalho e de uma competência socialmente incorporada. A inovação pode ser individualmente realizada, mas depende de uma atividade social. Assim, é um processo que se desenvolve junto com o estilo de desenvolvimento da indústria. A inovação é parte do processo de trabalho e é preparada pelos erros e acertos e, principalmente, pela capacidade de comparar experiências.

### **Uma gerência científica dos negócios e a indústria**

O desenvolvimento do sistema produtivo se faz mediante a expansão do sistema industrial, em um movimento que tornou necessárias abordagens e procedimentos que explorem até suas últimas conseqüências os princípios

de racionalidade compatíveis com a elevação tecnológica e o correspondente desenvolvimento do trabalho qualificado. A noção de trabalho qualificado é fundamental na construção analítica de Marshall, que se volta para a capacidade de autorregeneração da produção industrial. A produção industrial é a principal referência dessa abordagem, mas é preciso ter claro que o capital se move mediante a realização de negócios, que envolve a aplicação de capital nos diversos setores da economia. O foco em negócios funde as figuras do empreendedor e do industrial na do homem de negócios e define a representação do capital como integradora das forças produtivas.

Em 1919, Marshall publicou *Industry and trade* que ainda não foi traduzido para o português e onde se concentram suas ideias sobre a análise industrial do processo econômico e de suas implicações no desenvolvimento do que chamou de *scientific management*. É uma abordagem essencialmente microeconômica que valoriza uma combinação de experiência e iniciativa, contrapondo-se às tendências autoritárias do capital nos negócios. Reconhece como antecessor um certo Babbage e propõe um sentido razoável de trabalho, no qual identifica padrões de eficiência habitual com salários-padrão. Por gerência científica, Marshall considera a contabilidade de custos, o controle do desperdício e todas as medidas que melhoram a adequação do trabalho à maquinaria e que passam ao planejamento da maquinaria para adequá-la ao processo de trabalho. A eficiência da maquinaria deve ser aferida à luz das condições de organização do trabalho. Em suas palavras:

gerência científica no essencial é um método de redistribuir e reorganizar funções e as relações mútuas do pessoal em um grande negócio, com o propósito de aumentar a eficiência agregada estreitando as faixas de responsabilidade da maioria dos empregados e trazendo estudos cuidadosos a incorporar em instruções a serem dadas até as operações manuais mais simples (Marshall, 1926, p. 239).

Na visão prática de Marshall, a administração depende do que se administra e corresponde a uma compreensão das relações sociais que constituem a economia. Marshall certamente é o pioneiro de uma teorização de uma administração “científica” dos negócios, significando com isso uma abordagem racional sistemática do conjunto de operações estabelecidas e de novos tipos de operação. O fundamental para ele é o planejamento

que enquadra os negócios no espaço-tempo das operações e que distingue as condições de maturidade dos negócios. Nessa abordagem, procura combinar funções em vez de linhas de mando e qualifica os cargos de chefia como de guias técnicos, criando condições para um trabalho contínuo e para desenvolver a capacidade de lidar com situações novas. O que denomina de administração científica é uma racionalidade sistemática que expurga práticas personalistas. Recorre à experiência acumulada em formas de produção anteriores e inclusive aos sistemas de comando das forças armadas, com o objetivo de combinar a regularidade dos modos de operar com a capacidade de lidar com o inesperado. Para ele, na realidade, o problema técnico nunca é somente técnico e pertence a uma esfera de planejamento que envolve a escolha da atividade e as decisões sobre o capital.

A gerência ou gestão científica compara eficiência com intensidade de trabalho, pautando-se por condições adequadas de trabalho e observações sistemáticas sobre as operações em curso. A conexão entre o trabalho de planejar operacional e as condições concretas de realização de tarefas manuais deve ser um foco de atenção constante. Se a seleção de indústrias tecnicamente convergentes cria novas opções de negócios terá de ser conduzida com critérios capazes de captar as vantagens internacionais dos negócios. As concentrações locais são indicativas de articulações internacionais e não podem ser separadas das ramificações internacionais dos negócios.

Esse estilo de trabalho contempla padrões relativos e padrões absolutos de eficiência, em que o critério de relativização é válido para julgar situações essencialmente transitórias. Se as reações no sistema são graduais não há porque estabelecer regras fixas nas relações de trabalho. Os deslocamentos do sistema não são iguais uns aos outros porque decorrem de diferentes combinações de situações consideradas como normais e situações atípicas. É uma sequência do conceito de procura normal e não normal, que qualifiquei como intempestiva, que indica um sistema econômico que pode estar em equilíbrio temporário ou incidental, mas que está sujeito hoje a processos do longo prazo. Normal vem a ser, ao mesmo tempo, o que representa o modo atual de eficiência e o que é repetitivo. O modo de progredir é se distanciar dessa normalidade.

A transferência desses conceitos microeconômicos para um nível macroeconômico envolve incertezas e riscos que não podem ser resolvidos no plano de empresas. Fica, portanto, por esclarecer o perfil histórico e operacional do Estado.

## Novas posições de países em desenvolvimento

A preferência pela análise voltada para a prática traduz-se, necessariamente, em historicidade do processo da análise. Considerando como as oportunidades de expansão econômica estarão ligadas à disponibilidade de recursos e condições de ampliação de mercado, Marshall adiantou conceitos surpreendentes sobre países que poderiam chegar a desempenhar papel mundialmente relevante. O conceito de nacionalidade está ligado aos de tradição e de coesão social.

Sua visão do mundo internacional chegou a ser profética, como se vê do texto a seguir:

Outra vez, um país que tem sido visto como velho pode tornar-se novo de repente, pois o corpo de seu povo pode despertar para os atrativos dos métodos industriais modernos e aplicá-los energicamente aos seus recursos naturais que estavam dormentes até agora. **O Japão tornou-se novo neste sentido nesta geração. Índia, China, Sibéria e mesmo Brasil com recursos naturais muito maiores podem tornar-se novos quando esta geração houver passado** (Marshall, 1926, p. 98).

## A distribuição, as rendas do trabalho e as do capital

A teoria econômica burguesa sempre teve grande dificuldade em perceber a distribuição como um problema da estruturação social e tratou de reduzi-lo a termos individuais, representados pelo coeficiente de Gini. O debate social e histórico da distribuição teve acolhida como contraponto da teoria do desenvolvimento (Pedrão, 1959; Pinto, 1968), representando uma ruptura com a abordagem individual da renda e tomando os salários como remunerações de classe e não de pessoas isoladas. O desmonte da abstração keynesiana do consumo foi consagrado alguns anos depois por Hicks no próprio campo conservador: “Para que se possa esperar razoavelmente que a função consumo permaneça estável é preciso que ela seja mensurável em unidades de salário” (1974, p. 17). Com essas referências, o tratamento dado por Marshall à distribuição ganha um interesse especial. Parte do ambiente de “eficiência normal” em relação com a qual as remunerações dos diversos grupos são dispersões mensuráveis como desvios.

Supõe-se que todos os trabalhadores estão incorporados no mesmo sistema, que não há ruptura entre os maiores e menores salários.

Marshall vê sua contribuição à teoria da distribuição como um refinamento da teoria de Ricardo, passando por alto a contradição entre a distribuição como consequência da apropriação do excedente pelos capitalistas e a distribuição como uma regra operacional de divisão do produto de hoje. Trata da distribuição em todo o livro VI dos *Princípios* (Marshall, 1967, pp. 418-601), começando por situar historicamente o tema no contexto do sistema de produção tal como ele se desenvolveu desde a Idade Média, considerando como a situação de distribuição está regulada pelas condições específicas em que participam os diferentes trabalhadores e os diversos homens de negócio. Distingue o que chama de eficiência normal, que seria aquela que não acarreta novos custos indiretos. Segue-se uma teoria da distribuição que liga a remuneração dos fatores à sua eficiência marginal, a qual, por sua vez, se define a partir do montante de cada um dos fatores. Produção e consumo andam juntos, mas o modo como a produção responde à demanda define a disponibilidade futura de capital e trabalho engajado nessa produção, portanto, a remuneração dos fatores envolvidos.

A questão geral da distribuição é a principal ligação entre a abordagem microeconômica inicial de Marshall e a construção de uma macroeconomia de base clássica, apoiada em restrições da renda fundiária e da renda dos trabalhadores. O ponto de partida é a capacidade dos trabalhadores de gerarem um excedente de valor, que deve ser confrontado com os modos de consumo. Esse raciocínio começa pela agricultura, seguindo a tradição — dos Fisiocratas a Mill —, mas muda de rumo quando desloca a distribuição para a questão da captação de excedente na sociedade industrial. Essa guinada se vê em dois pequenos trechos que vale reproduzir:

Se uma nova invenção dobra a eficiência do trabalho em qualquer negócio é que um homem faz mais produtos sem mais equipamento, pelo que o valor destas coisas cai pela metade. A demanda efetiva pelo trabalho de cada um aumentará e a parte de cada trabalhador será um pouco maior que antes (Marshall, 1967, p. 424).

A distribuição será um problema da economia industrial. Será, portanto, considerar os dois aspectos de geração de excedente e de controle da produtividade. Não estamos muito longe da teoria da mais-valia relativa,

exceto porque a teoria da exploração é substituída por uma confusa e contraditória teoria de cooperação.

Segundo Marshall, as rendas dos trabalhadores estão regidas pelas características ambiente do mercado no qual prevalecem as diferenças entre as condições atuais de qualificação dos trabalhadores e seu acesso a ambientes em que sejam qualificados em seus locais de trabalho. Haverá padrões normais de remuneração correspondendo a padrões normais de eficiência. Mas eles serão afetados pelas restrições de renda da agricultura e pelas tendências dos aumentos de produtividade da indústria. O mercado de trabalho como tal é afetado pela demora em dispor de trabalhadores com as qualificações necessárias para a reprodução do capital.

Segundo nosso autor, a remuneração dos trabalhadores é um problema que deve ser tratado em perspectiva do processo da economia, portanto, acompanhando as transformações do sistema produtivo. Marshall parte da relação entre salário real e nominal, colocando o condicionamento do poder de compra frente àquelas despesas necessárias à sustentação da classe trabalhadora no contexto da oferta e da demanda de trabalhadores pelo sistema produtivo. A remuneração dos trabalhadores irá variar segundo suas qualificações se ajustem aos requisitos técnicos da evolução dos negócios e isso representa uma carga de custos de educação no salário real disponível das famílias dos trabalhadores.

Marshall entra em contradição entre ressaltar a criação de empregos pelo capital e as restrições aos ganhos dos trabalhadores, que ficam à mercê das opções de investimento dos capitalistas. A noção de renda real dos trabalhadores inclui sua disponibilidade e seus modos de uso de tempo de lazer e sua capacidade de conduzir seus próprios objetivos de mobilidade e ascensão social.

### **Progresso e condições de vida**

A última parte dos *Princípios de economia* é devotada a uma análise crítica do significado do progresso econômico nas condições de vida das pessoas (Marshall, 1967, pp. 574 a 601). A noção de condições de vida envolve um conjunto de variáveis que relacionam condições de consumo essencial com oportunidades de progresso individual e ambiente de trabalho. Assim, é algo muito mais complexo que padrões de consumo e de esforço dos trabalhadores, aí incluído seu uso de lazer. Por essas razões,

Marshall se coloca a favor de uma redução da jornada de trabalho. Como a qualificação é essencial, é preciso dar aos trabalhadores oportunidades para que seu trabalho seja uma fonte de independência e aumentar sua capacidade para decidir sobre seus próprios aumentos de renda. Segundo Marshall, os resultados sociais do progresso devem ser medidos por meio da distribuição da renda que, de fato, é um processo em que há posições móveis dos diversos capitalistas e dos diversos trabalhadores. Nesse processo, os rendimentos dos trabalhadores devem ser atualizados por seu poder de compra atual e seu potencial de crescimento.

### Referências

- BÖHM-BAWERK, E. V. *Capital e interés*. México: Fondo de Cultura Económica, 1984 [1884].
- . *Teoria positiva do capital*. 2 vol. São Paulo: Abril Cultural, 1986.
- DOBB, M. *Theories of value and distribution since Adam Smith*. Cambridge: Cambridge University Press, 1973.
- HICKS, J. *La crisis de la economía keynesiana*, Barcelona: Labor, 1976.
- JAMES, E. *Historia del pensamiento económico en el siglo XX*. México: Fondo de Cultura Económica, 1974.
- JEVONS, W. S. *The theory of political economy*. Londres: Penguin, 1970 [1871].
- KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. Londres: Macmillan, 1966.
- KEYNES, J. N. *Scope and method in political economy*. Nova York: Augustus Kelley, 1965.
- KUHN, T. *A estrutura das revoluções científicas*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1972.
- MANNHEIM, K. *Ideologia e utopia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1982 [1929].
- Marshall, A. *Principles of economics*. Londres: Macmillan, 1967.
- . *Industry and trade*. Londres: Macmillan, 1926.
- MENGER, K. *Princípios de economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- MILL, J. S. *Principles of political economy*. Londres: Penguin, 1970.
- MORGENSTERN, O. *On the accuracy of economic observations*. Princeton: Princeton University Press, 1963.
- RIMA, I. *História do pensamento econômico*. São Paulo: Atlas, 1990.

ROBINSON, J. *Ensayos de economia pós-keynesiana*, México: Fondo de Cultura Económica, 1959.

ROBINSON, J. *Notes on Marx and Marshall*. Collected Economic Papers. Oxford: Basil Blackwell, 1961, vol. 2.

SCHUMPETER, J. *History of economic analysis*. Nova York: Oxford Press, 1966.

SHACKLE, G.L.S. *The years of high theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.

# ESTADO E SINDICALISMO: RUPTURA E INSTITUCIONALIZAÇÃO NA ESTRATÉGIA DA CUT

THIAGO CHAGAS\*

## Resumo

A tensão, entre uma postura adesista e outra disruptiva, fez parte da estratégia de luta das organizações operárias. A construção, por parte do capital, da hegemonia na sociedade civil, principalmente após a revolução bolchevique de 1917, se torna tão importante quanto a articulação da hegemonia na fábrica. Nesse caudal, é cada vez maior a participação do aparelho de Estado nos referidos processos. As políticas estatais dispensadas para controle e cooptação da classe operária se sofisticam ao longo do tempo. A história de lutas da CUT demonstra como o embate entre as duas alternativas foi vencido pela mais conservadora, sem, contudo, eliminar as ambiguidades do movimento operário. Entre a ruptura e a institucionalização, a opção, segundo a própria concepção de Estado da CUT, será disputar por dentro do aparelho de Estado a direção da sociedade, arcando com todas as consequências de tal escolha.

Palavras-chave: Organização Operária; Estado; Revolução.

## Abstract

The tension between a adesista posture and other disruptive, was part of the struggle of the workers' organizations strategy. The construction, by capital, hegemony in civil society, especially after the Bolshevik revolution of 1917, becomes as important as the articulation of hegemony in the factory. In this flow, is increasing the participation of the state apparatus in these processes. State policies waived for control and cooptation of the working class become more sophisticated over time. The history of struggles CUT demonstrates how the clash between the two alternatives was won by the conservative, without eliminating the ambiguities of the labor movement. Between rupture and institutionalization, according to the conception of the State CUT, will play option from within the state apparatus the direction of society, bearing all the consequences of such a choice.

Keywords: Workers Organization; State; Revolution.

**A**s discussões acerca das estratégias dos operários diante da luta de classes envolvem uma série de aspectos, desde a correlação de forças na sociedade em questão, o grau de organização da classe operária, o grau

\* Doutor em Ciências Sociais (Ufba) e professor do Instituto Federal da Bahia (Ifba).

de organização e coesão da classe dominante, os aparatos repressivos do Estado, o estado geral da economia e as condições materiais de reprodução das classes. No presente artigo, retomo o debate em torno da questão da relação entre classe social e Estado, mais especificamente o lugar que o Estado ocupa na estratégia de luta política e econômica da CUT. Sem a pretensão de esgotar o assunto em tão breve artigo, a necessidade de abordar o tema se deve à razão de existirem orientações teóricas diferentes sobre o papel e o conceito de Estado e à recente chegada ao governo federal de um partido com forte apoio da CUT, de base social, operária e popular.

Após a vitória do Partido dos Trabalhadores, percebe-se que a conquista do poder estatal pela via eleitoral, representou não só um maior distanciamento das linhas gerais da organização (se tomarmos como referência seus princípios fundantes), como demonstrou os limites de uma estratégia assentada na via eleitoral-parlamentar como meio de mudança social. Em última instância, o que se observa é a adesão ativa à reprodução da ordem social do capital.

Não é nova a discussão sobre as oscilações nos rumos do movimento político operário. Destacamos, no caso particular, a experiência da CUT. Organizada pelos setores mais combativos do operariado, com forte teor anticapitalista e, pode-se dizer, de tendência socialista, a guinada liberal parece não ser mais uma novidade, nos idos de 2014. Sem percorrer o mesmo caminho que o PT (de um partido da classe operária, para um partido dos trabalhadores, passando por um partido do povo, até chegar a um partido dos cidadãos), a CUT foi aos poucos mudando sua orientação política, seu discurso e sua combatividade. Se podemos tomar como explicações mais estruturais para tais mudanças a reestruturação produtiva do capital, após a crise dos anos 1970 e a queda da URSS, isso não é, a nosso ver, suficiente para explicar a guinada ideológico-prática dessa organização da classe operária. Nesse sentido, categorias como classe, consciência e totalidade podem ajudar a fazermos mediações entre o particular e o geral, entre a objetividade e a subjetividade, e entre o indivíduo e a sociedade.

Com a divulgação das perseguições e arbitrariedades praticadas pelo Estado soviético, ainda nos anos 1950, junto à maior participação do Estado na resolução de contradições (tanto no âmbito das relações fabris, como no seio da sociedade), o que se convencionou chamar de eurocomunismo, ganha força, reacendendo as teses que colocavam o Estado no centro da via de transformação social ou pelo menos de humanização do capital.

A socialdemocracia partia do princípio de que poderia democratizar o capitalismo por meio de reformas parciais, e de que o seu avanço progressivo poderia desaguar no socialismo. A aposta na estratégia institucional e eleitoral como meio de superação do capitalismo ganha força. A ideia de que uma nova sociedade jamais poderia se erguer sob uma base que partisse da violência, mesmo que essa violência fosse dirigida às classes detentoras dos meios de produção e em nome da emancipação do restante da sociedade. A conclusão era óbvia: “a superação do capitalismo dar-se-ia pela via do Estado, o seu controle era decisivo. No Estado é que se decidiria a história” (Lessa & Tonet, 2012, p. 74). Equívoco similar pôde ser observado também na concepção dos bolcheviques. A partir dos anos 1920, a concentração do poder do Estado nas mãos do partido trazia a “esperança de que a partir do Estado controlar-se-ia a economia e, desse modo, no momento adequado, se faria a transição ao comunismo. Novamente, seria pela via do Estado que se caminharia em direção ao comunismo” (Lessa & Tonet, 2012, p. 74). A valorização do Estado

como mediação fundamental para o socialismo significou que tanto a socialdemocracia quanto o estalinismo conceberam a transição como um processo essencialmente político, como se o Estado (e a política) fossem fundantes da sociedade e não mais o trabalho. Correspondentemente, os partidos e sindicatos operários, sejam eles socialdemocratas ou de linha soviética, passaram a defender uma tática de aproximação ao Estado, de penetração no Estado e, também, uma concepção crescentemente eleitoreira da luta de classes (Lessa & Tonet, 2012, p. 75).

Trabalhadores e proletários dos países capitalistas mais importantes, notadamente a partir da crise dos anos 1970, estavam cada vez mais convencidos de que a melhor estratégia era a negociação.<sup>1</sup> Perdido completamente o horizonte revolucionário, a estratégia e a tática se reduzem a conseguir melhores condições de vida e salário para os operários das fábricas. A burocracia, solidamente estabelecida na direção dos organismos sindicais e partidários dos operários, adere a posturas cada vez mais limitadas no tocante às suas reivindicações e horizontes de alcance. A categoria profissional

<sup>1</sup> Para ver mais detalhes das concepções e ações concretas de correntes adesistas à ordem do capital ver os trabalhos de Lessa & Tonet (2012) e Nascimento & Tonet (2009).

passa a desempenhar papel importante no conjunto das lutas das organizações operárias.

### **Tratamento teórico para o problema da formação da consciência**

Soluções teóricas para o entendimento das alterações na consciência de classe nem sempre são satisfatórias quando se submetem ao plano da realidade. Podemos perceber que o percurso que vai da alienação até a constituição de formas coletivas de luta, passando pela posterior evolução até à perspectiva revolucionária, e culmina na institucionalização e burocratização, não é nenhuma novidade. Se o entendimento desses ciclos das lutas operárias só podem ser compreendidos ao serem “incluídos no conjunto das relações que determinam o ser social e as classes” (Iasi, 2006, p. 16), não se pode partir de um pressuposto que entenda ser característica da consciência de classe dos operários uma acomodação à ordem social, nem tampouco de que seja intrínseca à sua condição a negação da ordem e o vislumbre da ruptura social. A consciência, sendo também prática, é um movimento que encontra diferentes mediações e se expressa de diferentes formas, em constante mutação. Como, então, dar um tratamento não exatamente à consciência, mas às alterações na atividade ideológico-políticas da classe operária, no caso específico, à sua organização política, a CUT? O problema da consciência está ligado às mediações que articulam determinações particulares e genéricas, constitutivas do ser social. Ora se apresenta como “consciência do indivíduo isolado, ora como expressão da fusão do grupo, depois da classe, podendo chegar a diferentes formas no processo de constituição da classe até a uma consciência que ambiciona a universalidade” (Iasi, 2006, p. 25). Muitos estudos costumam tratar do problema da constituição da consciência de classe tentando apreendê-la por descrições e relatos empíricos da atuação na imediaticidade da luta, ou, em outro polo, concebendo a classe trabalhadora como uma construção idealizada e a-histórica, portadora de uma missão que em algum momento se realizará no plano concreto. Captar a passagem de uma instância a outra seria o meio de realizar a tarefa de entendimento dos caminhos percorridos pela atividade ideológico-prática da CUT, nos últimos trinta anos.

As classes não se definem apenas pela sua posição objetiva nas relações de produção e propriedade, devendo-se levar em conta o permanente

movimento de afirmação e negação, ora como indivíduos submetidos à concorrência, ora como órgãos vivos do capital em seu processo de valorização, ora como encarnação dos interesses de classe em luta, ora como aspectos subjetivos da contradição histórica entre a necessidade de mudar as relações sociais e a determinação das classes dominantes de mantê-las.

No curso deste artigo tentamos nos blindar de análises que buscassem valorizar aspectos individuais, psicológicos, traições ou coisas do tipo para tentar explicar o curso ideológico-prático da CUT, em especial, suas concepções de Estado e implicações no curso de sua estratégia de luta. Buscamos, então, partir das formas gerais da sociedade, da correlação de forças das classes em luta e de determinações históricas.

Se ainda é pertinente perguntar se a classe social é determinante para a construção das identidades sociais, não menos o é saber em que medida a forma atual do capitalismo alterou a composição e o perfil da classe operária a ponto de inviabilizar a alternativa revolucionária numa perspectiva de saída do capital. Inquirir sobre o nível de influência que alterações nas forças produtivas e nas relações de produção têm na construção da identidade e da luta operária faz-se necessário.

### **Antecedentes históricos das revoluções operárias**

Na história do movimento operário e do socialismo moderno, a transição entre o messianismo burguês e a ideia de autoemancipação operária se processa entre 1789 e 1830 (Löwy, 2012). Para Engels, o proletariado começava a se desvincular das massas não possuidoras, dando origem a uma nova classe, mas ainda incapaz de uma ação independente, permanecendo uma ordem oprimida, impossibilitada de ajudar a si mesma, podendo no máximo receber uma ajuda de fora.

É com as formulações de Marx que a emancipação da classe trabalhadora ganha um corpo teórico mais acabado. A revolução passa a ser concebida como uma tarefa própria e exclusiva da classe trabalhadora. A tomada de consciência da sua capacidade revolucionária deve ser uma tarefa inerente à condição de vida e de luta da classe trabalhadora.

Löwy coloca a emergência da ideia de autoemancipação como dependente da conjuntura — situação revolucionária, ou da estrutura, condição proletária. A coincidência histórica das duas ordens pode, então, transformar-se em ideia-força das grandes massas populares. É

ainda durante os abalos revolucionários burgueses que surgem, antes mesmo da constituição do proletariado moderno, as manifestações de comunismo. Assiste-se ao surgimento das primeiras manifestações modernas de comunismo, onde a práxis revolucionária se traduz, no nível da consciência da vanguarda e das massas, numa atitude de radicalização das aspirações igualitárias e pela eclosão da autolibertação (Löwy, 2012, p. 47).

Embora durante as revoluções burguesas houvesse conflitos no seio da classe trabalhadora entre moderados e revolucionários, é somente após a maturação da revolução industrial que surge uma “base estrutural para uma concepção coerente e rigorosa tanto do comunismo quanto da autoemancipação. Entretanto, o papel da conjuntura continua a ser determinante: via de regra, é só no desenrolar das grandes crises revolucionárias que as grandes massas do proletariado identificam-se com as linhas mais gerais dessa concepção” (Löwy, 2012, p. 48).

Persistem setores da classe operária que não questionam por completo as bases sociais da sociedade civil burguesa e aceitam o novo Estado, assentado sobre a infraestrutura da propriedade privada e do mercado capitalista, como salvador supremo, encarnador da virtude pública diante da corrupção e do particularismo dos indivíduos, demiurgo da história, herói sobre-humano libertador dos homens. As doutrinas políticas burguesas (Maquiavel e o príncipe, Hobbes e o soberano absoluto, Voltaire e déspota esclarecido, Rousseau e o legislador, Hegel e Napoleão) assentam-se todas na ideia de um Estado encarnador da vontade coletiva. A emancipação política burguesa projeta a vida política numa esfera acima e fora da sociedade. Nesse campo político não há uma associação entre a alienação econômica do mercado capitalista e a alienação política do Estado liberal.

Se a revolução burguesa não pressupõe que a burguesia deseje uma autotransformação, desejando, assim, somente se tornar dominante, para o caso da classe operária, a transformação consciente da sociedade não pode ter, como fim último, a realização do estado imediato da sua condição operária, mas a supressão da sua condição pela tomada de consciência e pela ação revolucionária.

Contudo, é preciso estar atento a um movimento recorrente e ainda atual no caudal das revoluções operárias; o fato de que, por uma série de razões — e que só o estudo dos contextos históricos específicos é capaz de

elucidar, a vanguarda ou mesmo uma grande parte da massa retoma, por conta própria, a mitologia burguesa ou recupera formas de organização e de ação passadas. Löwy chega a elencar alguns aspectos que poderiam explicar tal postura regressiva, a saber: a fraqueza e a imaturidade, ligadas ao baixo nível de consciência do movimento operário; as derrotas sofridas e os recuos das revoluções; o isolamento da vanguarda, a burocratização e o descompasso entre dirigentes e a massa.

A ideia central do comunismo de massas de Marx repousa em uma análise crítico-científica, que põe a revolução operária do terreno da possibilidade e não da inevitabilidade ou do voluntarismo. Cabe ao intelectual e ao partido fazer mediações, mas jamais servir de guia ou demiurgo da revolução. É no conflito existente nas relações entre Estado e sociedade civil que Marx

irá buscar as bases para romper com a filosofia hegeliana do Estado. A essência privada da sociedade civil e seu individualismo centrado na propriedade privada limitam a constituição do político à liberdade do comércio e da propriedade, à independência das esferas privadas. A verdadeira democracia seria, à luz das ideias de Marx, resultante da transformação radical da sociedade, pela supressão do Estado político alienado e da sociedade civil privatizada. Deve-se abolir a separação entre social e político, universal e particular. A república burguesa norte-americana ou a monarquia prussiana são formas de um mesmo conteúdo, a propriedade privada. Logo, não se trata de alterar a forma política, mas o conteúdo social. Na recusa de soluções utópicas ou criadas pela mente de gênios brilhantes, Marx entende que os princípios basilares para construção de uma nova sociabilidade devem ser buscados no próprio mundo, no decorrer das lutas, rejeitando a separação moralizante entre o ser e o dever ser.

A crítica de Marx estava em denunciar que “a organização socialista do trabalho total, em vez de surgir do processo revolucionário de transformação da sociedade, surge da «subvenção estatal», subvenção que o Estado concede às cooperativas de produção «criadas» por ele, e não pelos trabalhadores”. Não cabia imaginar que por meio de subvenção estatal fosse possível construir uma nova sociedade (Marx, 2012). Nas críticas que tece às concepções lassallianas de Estado, Marx demonstra ceticismo quanto às possibilidades de uma ruptura dentro dos marcos da forma de Estado da sociedade burguesa, a república democrática.

A idealização da via revolucionária por dentro do Estado encontrará eco no século XX, dentro da linhagem liberal da social-democracia alemã

dos anos 1920. A ordem pacífica instituída pelo Estado, segundo essa concepção, ia de encontro à ideia de um Estado condutor da sociedade a seus fins, seguidor dos moldes da fábrica e seus pressupostos ordenativos, com suas regras e obediências a planos (Oliveira, 2004). Nesse sentido, o

correlato do patrão na fábrica-fábrica era o Estado na fábrica-sociedade. Ambos se legitimavam pelos papéis que cumpriam de reprodução de corpos só na aparência dispare. O novo corporativismo se propunha a ser esse embrião de corpo intermediário responsável pela construção de uma identidade setorial, tendo em vista o fortalecimento de uma postura reivindicativa, num momento em que as necessidades reprodutivas do capital dependiam cada vez mais dos processos hegemônicos. Era o nascer de uma possibilidade de participação nos processos decisórios centrada no capital, com eliminação do trabalho como componente ativo (Oliveira, 2004, p. 180).

A questão da participação, mais especificamente das classes operárias, nos processos de construção de uma hegemonia que garantisse a reprodução do capital, passa pela institucionalização das reivindicações e das organizações da classe trabalhadora, segundo a ideia da necessidade de um árbitro neutro, o Estado.

A eclosão da revolução soviética, em 1917, e o conseqüente crescimento do movimento operário, em boa parte do Ocidente europeu abriu uma vaga de lutas que visam a construção de uma “realidade que reflita minimamente os ideais de solidariedade e comunitarismo” (Oliveira, 2004, p. 186).

O capital, contudo, não esperaria para ver os desdobramentos de tais acontecimentos, tratando de se adiantar ao recrudescimento da combatividade operária no espaço fabril e fora dele, com medidas repressivas e novos modelos gestoriais capazes de aplacar os ânimos dentro da fábrica. Disseminam-se os métodos de controle e gestão do trabalho, desenvolvidos por Taylor. O foco da análise taylorista era dirimir as reivindicações dos trabalhadores, tentando garantir um ambiente que preconizasse a colaboração<sup>2</sup> entre capital e trabalho, que, na sua visão, tinham interesses convergentes.

2 A Inglaterra será pioneira na formação de espaços institucionais que integram trabalhadores e capitalistas sob a mediação do governo, visando elaborar proposições que vão de assuntos relacionados à melhoria do processo de trabalho, passando pelas relações trabalhistas, até discussões sobre diretrizes macroeconômicas.

Visando deslocar a tendência operária que preconizava maior controle do processo de produção, difunde-se com a nova perspectiva gestorial a ideia de participação, a ser viabilizada pela via da qualificação operária. Sem dúvida que a

estratégia capitalista de postular em alguns espaços a participação dos trabalhadores como alternativa gestorial só se justifica, portanto, pelo avanço conseguido pelo movimento operário organizado em direção a uma perspectiva revolucionária [...]. A participação passa a ser vista como mecanismo de controle. Trata-se de ativar mecanismos de participação dos trabalhadores como alternativa estratégica defensiva do capital (Oliveira, 2004, p.187).

Deslegitimar qualquer tendência que colocasse a contradição entre capital e trabalho como inconciliável é então o *leitmotiv* das ações assumidas em nome dos interesses da firma. Aos poucos vão sendo construídos pactos que deslocam paulatinamente correntes que abrem espaço para maiores questionamentos da ordem do capital em favor de outras que abandonam a possibilidade de controle social dos processos produtivos e a ruptura com o padrão de dominação. Oliveira (2004) destaca que tal postura dos trabalhadores organizados é uma estratégia “conscientemente elaborada”. Prova disso são as inúmeras experiências nas formações sociais europeias ocidentais, de corte democrático, em que espontaneamente os trabalhadores assimilam tal ideologia colaborativa. Mas uma vez fica clara a ideia de que embora o movimento contraditório do capital encerre uma luta de classes fundamental, aquela em que se debatem capitalistas e operários, isso não implica, de antemão, uma necessária tomada de consciência, de cariz revolucionário, pela classe trabalhadora.

A institucionalização das lutas vai ganhando corpo. Após o fim da Segunda Guerra Mundial, a Europa se encontra em dificuldades (crise política, estrutura produtiva destruída e níveis de desemprego e inflação elevados), o moderno Estado social de direito vai ganhando forma, abrigando em suas hostes demandas sociais organizadas e elaborando decisões políticas que alteram de forma significativa a própria forma estatal, sem, contudo, se dar o mesmo com seu conteúdo. A intensificação da presença do Estado o torna mais do que um agente secundário, um partícipe ativo no processo de reprodução social, ampliando os mecanismos de representação

de interesses e reforçando o intervencionismo estatal. A defesa de uma ação estatal não será mais limitada ao âmbito monetário ou anticíclico (mediante a criação de uma demanda agregada), mas se ampliará a searas da sociedade civil, em suas relações não mercantis. Correntes à esquerda, reverberando as ideologias reformistas presentes desde os anos 1920, distanciam-se cada vez mais da ideia de uma transição revolucionária, momento em que o Estado deveria ser transformado em uma ditadura do proletariado. Pelo contrário, assimila-se a noção de Estado como espaço privilegiado de disputas de interesses organizados, como campo de forças que aglutina diversas tendências, sem nenhum questionamento da ordem do capital.

A crescente demanda por uma nova configuração estatal, notadamente após a crise de 1929, termina por “ampliar o consenso de que a participação do Estado na gestão racional da dinâmica privada poderia se transformar em fórmula capaz de impedir que conflitos daí decorrentes — marcadamente os que redundavam dos mecanismos de apropriação de seus resultados” (Oliveira, 2004, p. 203). Tal pactuação é reforçada pelo “perigo” soviético — como ameaça ideológica e modelo de intervenção estatal; e por uma Europa que não consegue sair da crise — níveis de crescimento econômico insatisfatórios e momento de forte influência política da social-democracia e dos operários. Somente com o advento da crise econômica do final dos anos 1960 que os marcos institucionais do pós-guerra sofrem questionamentos e políticas de intervenção do Estado passam a incomodar. As críticas recaem sobre o espaço que acumulou ao se transformar em eixo importante da gestão democrática da economia, intervindo na sociedade como um todo. A própria culpa da crise recai no Estado, agora acusado de não conseguir mais contornar a incertezas estruturais.

### **As ambiguidades da CUT a respeito do Estado**

A crise econômica mundial repercute nas periferias capitalistas mediante a crise do padrão de financiamento e do modelo de substituição das importações. No Brasil, a ditadura civil-militar já não encontra capacidade para manter o seu padrão de dominação. A quebra do protecionismo comercial representará o início de dificuldades para manutenção do pacto fordista periférico. O sindicalismo fordista e sua estratégia de defesa do modelo social-democrata de relações e de contrato vinha se viabilizando através da transferência da produtividade para os salários, referendando o

pacto. Com as dificuldades econômicas e a quebra da reposição salarial, ainda nos anos 1970, o sindicalismo aparece na luta contra o regime militar, mas mantém a defesa de uma sociabilidade baseada na tríade negociação/confronto/contratação — o que não deixava de ser uma novidade na tradição da política e das relações de trabalho no Brasil (Oliveira, 2005). É nesse caudal que o movimento operário brasileiro funda a Central Única dos Trabalhadores, em 1983.

O novo segmento, apartado da experiência das décadas de lutas passadas, recrutado entre migrantes e localizado fora da cidade de São Paulo (no polo industrial do ABC), dirige o processo. Suas incertezas e ambiguidades também serão cada vez mais nítidas, à medida que as condições concretas exijam posicionamentos. A defesa de uma “separação profilática das lutas econômicas reivindicativas e a dimensão política, tratada como um misto de saudável desconfiança e puro preconceito” (Iasi, 2006, p. 362) representa seu distanciamento de referenciais marxistas e liberais.

Líderes sindicais mais combativos nem sempre conseguiam apresentar alternativas de fato autônomas em relação à estrutura sindical. Em discursos, respeito e elogio a presidentes de sindicatos pelegos, demonstrando uma atitude legalista e dentro da ordem se combinavam com críticas severas às degradantes condições de trabalho. A busca de saídas que representassem o novo podia ser observada na fala de uma forte liderança sindical. Segundo o líder sindical Luiz Inácio, o homem estava, no sistema de trabalho brasileiro,

esmagado pelo Estado, escravizado pela ideologia marxista, tolhido nos seus mais comezinhos ideais de liberdade, limitado em sua capacidade de pensar e se manifestar. Escravizado pelo poder econômico, explorado por outros homens, privado da dignidade que o trabalho proporciona, tangido pela febre do lucro (Iasi, 2006, p. 363).

Para o novo sindicalismo a democracia assume a condição de valor universal, mesmo sem precisão sobre o que de fato significa democracia. Para o movimento sindical era um misto de garantias e mecanismos de gestão de políticas públicas, representação e participação política, abridora de possibilidades para conquistas populares em função do seu caráter plural. Entre os protagonistas do movimento operário de 1978 havia um consenso quanto à importância e necessidade de participação dos trabalhadores como

condição para a própria existência da democracia (Zanetti, 1995). Ao mesmo tempo, era clara a constatação, feita pelo próprio movimento, de que a mobilização dos trabalhadores se dava por questões econômicas, embora incluisse na pauta a lei de greve, a crítica à estrutura sindical corporativa e a anistia. Mas essa amplitude das lutas, muitas vezes, restringia-se ao âmbito discursivo, pois a “ausência dos trabalhadores nas lutas mais gerais da oposição ao regime é um fato que ninguém pode negar” (Zanetti, 1995, p. 30). Já em 1979, em outro discurso, a posição do líder sindical, acima referido, sofre leve alteração, vendo a necessidade de cambiar sua relação com o Estado. Percebendo os limites da luta categorial e mesmo declarando-se apolítico e defendendo que não deveria haver participação dos trabalhadores em nada que os tirasse da sua luta salarial, conclui que a classe política e os partidos políticos não se posicionam em relação à greve, devendo o movimento sindical, em razão disso, disputar espaços dentro do Estado, por meio do voto e da organização política, partidária e parlamentar, aumentando, assim, sua influência na vida social do país.

O partido político é visto como o melhor instrumento com o qual o trabalhador pode travar a luta, segundo tese do IX Congresso dos Trabalhadores Metalúrgicos, Mecânicos e de Material Elétrico do Estado de São Paulo, em 24 de janeiro de 1979. A participação política dos trabalhadores na vida da Nação estava no mesmo projeto que impedia o partido de ter em suas fileiras não assalariados. A tomada do poder passava pelo Estado e, como condição para a democracia, estabelecer-se-ia, sob o governo de trabalhadores, a erradicação dos latifúndios improdutivos, a distribuição de terras aos trabalhadores sem terra, a nacionalização e estatização de todas as empresas estrangeiras, de setores estratégicos (bancos, empresas de energia, indústria extrativa, infraestrutura) e controle popular sobre os fundos públicos. Sua plataforma pretendia, no plano ideal, alterar de forma significativa as relações de propriedade do país. Em 1979, é organizada a Comissão Nacional Provisória. Nessa, os operários eram 47%, os trabalhadores rurais 11%, e os professores 11%.

A ata de fundação da CUT continha esboços do que seria o plano estratégico geral e sua compreensão sobre quais deveriam ser os princípios norteadores das relações, não só com o patronato, mas com o Estado. Dentre os pontos destacava-se a ideia de que a central devia ser unitária e classista, em busca de uma sociedade sem exploração, com democracia política, econômica e social. Pregava-se ruptura com posturas de coopera-

ção com o capital e a organização dos trabalhadores por local de trabalho e em torno de pautas mais gerais. Deveria lutar para alterar a estrutura sindical e desatrelar o sindicato do Estado.

O paradoxo é que justamente nessa luta contra o governo se forja a incorporação do movimento e de suas práticas às hostes institucionais, alterando, aos poucos, a linha insurrecional do movimento operário. Nesse sentido, “a política institucional acolheu uma das formas daquele questionamento — o Partido dos Trabalhadores —, o qual surgiu de um amplo conjunto de categorias sindicais das forças de trabalho” (Oliveira, 2005, p. 137). Mais do que uma cooptação ou mudança sobre as concepções de Estado e sobre suas relações com ele, a adesão das direções dos trabalhadores ao projeto fordista dava-se pela aceitação dos limites da democracia que começa a se gestar, nos anos 1980, com a transição democrática.

As atas congressuais e as pautas reivindicativas do período das greves, e mesmo do momento da transição democrática, destoam do que se observava nas pautas e lutas públicas. A tensão entre um projeto de longo prazo e o que se expressava no campo político eleitoral, imediato, tendeu a fazer fenecer a primeira alternativa, culminando na intensificação da via institucional como desfecho das lutas populares.

As greves, embora tenham crescido em número, num contexto de luta pela democracia e por políticas sociais universais continuavam atreladas às condições de trabalho e salariais. Com o passar dos anos, a democracia, símbolo de uma alternativa à ditadura, fica desqualificada pela sua incapacidade de resolver o problema do crescimento e da inflação, e termina com a pecha de corrupta. A ineficiência estatal se torna a explicação para os graves problemas do país. O antiestatismo começa a ganhar força. As ambiguidades aumentam em meio à crise econômica e o desemprego. Fontes (2010) identifica certa desconsideração do operariado em relação ao Estado como *locus* importante de poder. Sua conquista não seria importante para a luta popular. Os novos movimentos assumem, então, dentre outras posições, a de recusa não só de uma luta no âmbito do Estado, mas também da interferência e intermediação de partidos ou organizações estáveis (vistas como entraves à dinâmica dos movimentos). Embora tais afirmações não sejam totalmente equivocadas, elas expressam apenas um viés, não colocando as ambiguidades do próprio movimento concreto, que se encontrava às voltas entre uma disputa dentro dos limites institucionais, uma luta restrita à sociedade civil e uma luta insurrecional.

A própria noção do que seria a reforma do Estado era ambígua, sendo também um dos pontos de divergência entre setores da classe trabalhadora. A diferença de regime de contratação dos operários das estatais era o mote da cunha patrocinada pela mídia e por seguimentos operários. Criavam-se meios para rachar a classe operária. A estratégia da burguesia, da mídia e de outros setores da classe trabalhadora, era ressaltar a diferenciação que, de fato, havia entre segmentos da classe operária do setor privado (localizados nas multinacionais), do Estado (nas estatais) e frações não operárias localizadas no setor de serviços. A luta pela manutenção do emprego e por melhoria salarial não era levada a cabo mediante unificação das categorias, mas feita em separado, mostrando os limites da luta salarial. Isso, além de esvaziar o debate em torno da exploração, demonstrava o quanto a CUT era, mais do que um órgão coletivo unificado, um espaço de aglutinação de tendências nem sempre congruentes.

Se o sociometabolismo do capital é uma necessidade histórica do seu próprio processo de constituição, a

transformação da forma pela qual o capital e o Estado interagem não altera, contudo, a natureza do modo de produção capitalista, mas adapta-o para fazer frente ao processo de valorização e acumulação de capital. É nesse sentido que se torna absolutamente fundamental para o capital a construção de uma nova institucionalidade (reforma do Estado, redefinição da relação executivo-legislativo-judiciário, reformas no sistema educacional, da previdência e reforma sindical) que lhe ofereça força de trabalho segundo suas exigências. Na reconstrução do terreno institucional a dinâmica da luta de classe é sempre fundamental (Dias & Bosí, 2005, pp. 45-6).

A grande conquista dos trabalhadores no período democrático dos anos 1980 foi o reconhecimento da legitimidade da sua causa salarial e a abertura de uma mesa de negociações, algo sempre negligenciado pelas empresas. Mas tais movimentos mostraram o caráter incipiente ou prematuro do nível de consciência de classe desenvolvido até então, não conseguindo ir além, rumo a uma confrontação mais aberta que buscasse negar o próprio capital (Antunes, 1988). A fala do então presidente do sindicato dos metalúrgicos dá pistas dos contornos que assumiriam esses movimentos após a transição democrática. A busca por autonomia diante do Estado e

por reconhecimento dos trabalhadores como componente fundamental para o desenvolvimento do país mostrava os limites estreitos em que se colocavam aquelas lutas. Mais do que isso, a concepção que tinham do Estado estava bem próxima da vertente social-democrática, pois entendia que “a classe política, mesmo não sendo composta de trabalhadores, era eleita para fazer alguma coisa em seu benefício” (Zanetti, 1995, p. 26).

A ambiguidade das posições no interior da própria CUT sobre o sentido da democracia e do papel a ser desempenhado pelos trabalhadores é patente nas falas e concepções de lideranças, ou mesmo nas atas da fundação e as posteriores. Se, por um lado, questiona a tutela estatal, mais do que extinguir esse Estado, tais sindicatos buscam sua inserção nesse mesmo aparelho, definindo a democracia pelo nível de participação que as classes subalternas desfrutam nos referidos espaços estatais.

Entre os intelectuais, Vianna (1983) reforça a visão de que o Estado, visto como uma instituição em separado, atua como mediador de conflitos, devendo, pois, ser incluído no rol das prioridades do movimento dos trabalhadores, dedicados mais à interlocução com o patronato. A limitação da luta ao âmbito privado, para Vianna (1983), além de estreitar a oposição à questão econômica, salarial, fazia com que os sindicatos perdessem a chance de voltar-se para questões mais amplas. O Estado, como esfera pública era, então, o espaço ideal para levantar questões de maior amplitude. Interessante notar que a referida visão termina por reconhecer a democracia como valor universal e objetivo a ser alcançado. A superação da estrutura sindical corporativa e autoritária passaria pela institucionalização do conflito entre capital e trabalho. A postura mais combativa diante do Estado e do capital vinha acompanhada do “deslocamento da atenção e da luta, da área do Estado e da conquista do poder, para o fortalecimento da sociedade civil, vista como espaço privilegiado para consolidação da democracia” (Zanetti, 1995, p. 49). A denúncia do Estado autoritário leva ao enaltecimento do que seria a sua contraparte, a sociedade civil. Nega-se a tutela estatal sem negar o próprio capital, que, em última instância é a razão de ser do próprio Estado.

### **As estratégias da CUT no contexto neoliberal**

No início dos anos 1990, a reestruturação produtiva e a ascensão de uma coalizão de direita ao poder abrem espaço para reformas neoliberais,

iniciadas com mais força no governo Collor. Embora tenha começado ainda na transição democrática (1979-1988), época em que uma ampla gama de forças discordantes tinha como único ponto de congruência a democracia, é no início dos anos 1990 que a agenda pública reforça seu viés neoliberal, mais ortodoxo, restringindo a democracia à redução da inflação e à resolução da dívida social brasileira, mesmo que esta fosse vista sempre como variável dependente do crescimento econômico. As privatizações das empresas estatais (com demissões em massa), a desregulamentação da economia, a abertura comercial, a liberalização do movimento de capitais e a reforma do Estado conformam novas práticas e representam um contra-ataque ao poder dos trabalhadores.

A eleição de Fernando Collor de Mello representa tanto a incapacidade das forças operárias e populares para conduzir a transição, como uma ofensiva do capital industrial e financeiro, nacional e internacional, em relação ao ganho organizativo dos movimentos operários.

Ganha espaço a tese de que a empresa privada deve, cada vez mais, absorver atividades antes desenvolvidas pelo Estado. A reformulação institucional, mediante contratos de concessão, é a via pela qual as funções antes monopolizadas pelo Estado vão se transferindo à iniciativa privada. A abertura comercial, a desregulamentação das relações de trabalho e a redução de entraves à mobilidade de capitais são agora alçadas à condição de viabilizadoras da competitividade. No contexto democrático, busca-se integrar a tomada de decisões do Estado à dinâmica da acumulação do capital e às redes de poder de classes em vias de restauração.

A nova governança passa por uma rearticulação entre sociedade civil e Estado. Na produção de legislação e estruturas regulatórias, na coerção de movimentos operários não alinhados e na assimilação do discurso dos que faziam oposição, a lucidez pragmática do Estado neoliberal busca unir repressão e participação, coerção e assimilação. As organizações não governamentais e do terceiro setor proliferaram em conjugação com a solidificação do Estado neoliberal. O conceito de sociedade civil, tomado como oposição ao poder do Estado, torna-se central para os resistentes. Pode-se dizer, então, que, no contexto do neoliberalismo, não se esvazia o Estado nem suas instituições, mas confere-lhe nova configuração, equilibrando coerção e consentimento.

Em meio à ofensiva do capital sobre o trabalho, o racha do movimento operário fica explícito nas eleições de 1989, com o apoio público

da CGT à candidatura de Collor.<sup>3</sup> A acirrada eleição de 1989 expressava a polarização da sociedade brasileira naquele momento e o caráter não hegemônico das soluções para a transição democrática. Após o pleito eleitoral, o novo governo abre campanha de difamação das lutas populares e de setores sindicalistas ligados ao funcionalismo público. O antiestatismo ganha força no seio da opinião pública. A fragmentação cada vez maior da classe trabalhadora, a concorrência entre as centrais e a reestruturação produtiva, jogavam contra a unificação da classe.

É nesse contexto que a CUT abandona a postura defensiva e opta por uma postura propositiva. Entende-se que a crítica não caberia mais, a não ser que viesse acompanhada de alternativas concretas. Essa postura “começou a ser esboçada na Plenária Nacional da CUT, de agosto de 1990, em Belo Horizonte, e saiu consolidada do IV Congresso da CUT, realizado em São Paulo, em setembro de 1991” (Boito, 1996, p. 91).

Tal postura, embora representasse a hegemonia da corrente Articulação Sindical, não seria capaz de sufocar, de vez, a ala esquerdista. A nova estratégia deu sustentação à produção de documentos que defendiam políticas setoriais, a constituição de fóruns tripartites (governo, associação patronal e trabalhista) e a ampliação das câmaras setoriais. Segue-se daí a coadunação dessa postura com o neocorporativismo da CUT. A postura casuística nas questões que se colocavam e o abandono de qualquer luta mais ampla e de longo prazo, aos poucos, comprimem as pautas diante dos estreitos limites das instâncias estatais. Participar do poder passa a ser o sentido da estratégia cutista.

As noções de Estado e de sociedade civil da CUT, como também a sua própria concepção de classe, se modificam, com o avançar da ofensiva neoliberal. O discurso que entendia a relação entre a classe trabalhadora, empresários e governo como inerentemente conflituosa, agora se transfigura na defesa da harmonia, (re)semantizando os grupos e os identificando não mais como classe, mas como sociedade civil organizada.

As análises passam a colocar as dificuldades dos trabalhadores não como resultado das relações sociais que estão na base do modo de produção capitalista, mas resultantes de políticas equivocadas do governo. A visão liberal de sociedade propugnava uma parceria com o Estado e o capital. Tais perspectivas dominam o discurso, em que pesem as oscilações

3 Antônio Magri, presidente da Central Geral dos Trabalhadores, assumirá a pasta do Ministério do Trabalho.

e dubiedades. A luta, agora, é por participação da sociedade civil nos mecanismos de gestão estatal, no controle dos fundos públicos, na formulação de políticas públicas. A própria noção ampla de sociedade passa a permitir que a CUT defenda a necessidade de reestruturação da economia brasileira, através da introdução de novas tecnologias, de reformulação dos processos de trabalho, de abertura ao comércio exterior e da especialização produtiva. Cabe ao país articular uma nova estratégia produtiva, aglutinando os interesses das indústrias e dos trabalhadores como meio de reverter as desigualdades sociais. É preciso atrair investimentos estrangeiros e dar incentivos creditícios e fiscais a empresas privadas.

Adaptar-se requer a reformulação do arcabouço regulatório que esteve vigente durante o período pós-guerra. No Brasil, a ideia de que a regulação estatal introduz desequilíbrios nos mercados, estanca a produtividade e emperra o crescimento econômico (meio mais racional de atingir o bem-estar) passa a ganhar corpo e fundamentará todas as investidas que visam reformas sociais, principalmente as ligadas à regulação laboral, que têm um impacto direto sobre os custos diretos e a produtividade.

O discurso da inevitabilidade das transformações causadas pelas inovações tecnológicas e pela concorrência não deixava alternativa, senão integrar-se ao referido contexto. A dinâmica do mercado de trabalho, diante das regulações vigentes, não seria capaz de estimular a elevação da produtividade. A orientação é buscar formar consensos entre capital e trabalho, uma vez que esses elevariam a produtividade e resultariam em manutenção do emprego. A cooperação passa a ser o eixo da relação entre as classes, condição para a Nação competir no atual cenário internacional.

A desqualificação da CUT e o enaltecimento das lideranças pelegas, alçadas aos postos de maior escalão do governo, deixam claras as intenções do primeiro governo eleito pelo voto popular, desde 1961. Contudo, não bastaria colocar uma cunha no movimento sindical, incentivando lideranças pelegas e a formação da Força Sindical. Era preciso quebrar a força numérica dos sindicatos combativos, lançando mão, para isso, da violência do desemprego. Na década de 1990, o desemprego nacional atinge cerca de dez milhões de brasileiros, chegando, em algumas regiões metropolitanas, a dois dígitos, ou 140% maior que nos anos 1980. Esse seria um duro golpe nos sindicatos, agora em condições visivelmente desfavoráveis, diante da reestruturação produtiva e da abertura comercial (Mattoso, 2001; Pochmann, 2002).

A partir de 1994, as políticas contracionistas do Plano Real conseguem estancar a inflação, mas geram forte recessão com elevado desemprego. As medidas econômicas e políticas do governo Fernando Henrique Cardoso, a partir de 1995, não seriam facilmente aceitas pelos trabalhadores. Uma onda de greves toma conta do país em função das alterações nas relações laborais, introduzidas em paralelo ao processo de privatização. Com o acirramento do desemprego e da repressão, a questão econômico-salarial cede espaço para a manutenção do emprego. Era uma clara postura defensiva do movimento sindical, que viu reduzir suas fileiras, contribuições e combatividade. O número de greves, na década de 1990, esteve na casa do milhar, com o número de grevistas oscilando entre dois e cinco milhões de trabalhadores por ano. Mas, a partir de 1997, a queda é acentuada, saindo de 1.228 greves, em 1996, para 631, em 1997, e 506 greves, em 1999.

As alterações nos padrões de regulação do trabalho representarão mudanças significativas.<sup>4</sup> Tais mudanças ocorrem no período democrático e após o auge da luta do movimento operário nos anos 1978-1988. Enfraquecido, o movimento operário caminha para a conciliação. Assiste-se a uma “indiferenciação de interesses de capital e trabalho e a conseqüente redução da legitimidade de projetos alternativos de gestão do trabalho e mesmo de relações industriais” (Cardoso, 2003, p. 56). A luta por categoria e, mais especificamente, por empresa, torna-se a prática no movimento sindical,

4 No tocante aos *contratos de trabalho*, em 1994, são criadas cooperativas de prestação de serviço, sem caracterização de vínculo empregatício e sem os direitos trabalhistas previstos na CLT; em 1995, é favorecida a terceirização do emprego e a formação de cooperativas de trabalho; em 1996, são eliminados os mecanismos que inibem a demissão imotivada e reafirma-se a demissão sem justa causa; é redefinido o contrato temporário, facilitando sua proliferação; estabelece-se a unificação dos impostos e contribuições; e reduz-se parte do custo de contratação do trabalho; em 1998, é estabelecida a jornada de quinze horas semanais, com salário e direitos reduzidos e sem participação do sindicato na negociação; em 1999, define-se o limite de gasto do Estado nas despesas com pessoal; regulamenta e estabelece o prazo de dois anos para as demissões por excesso de pessoal, e é estabelecida a possibilidade de demissão dos servidores públicos estáveis por excesso de pessoal.

A regulação em torno do *tempo de trabalho* sofre alterações, procurando flexibilizar as formas de uso da força de trabalho. Em 1998, é definida a jornada organizada (banco de horas) para atender às flutuações dos negócios, com prazo de um ano para sua compensação, mediante acordo ou convenção coletiva. No tocante aos *salários*, em 1994, são intensificados os incentivos para a livre negociação, mediante a eliminação da política de reajuste salarial do Estado; é proibida a cláusula de reajuste automático dos salários; em 1997, é estabelecido o fim da correção do salário mínimo, sendo seu valor definido pelo Poder Executivo; em 2000, define-se que a participação do trabalhador nos lucros e resultados da empresa deve ser resolvida por negociação coletiva de trabalho. A respeito das formas de *organização do trabalho e da luta sindical*, em 1996, estabelece-se punição para servidores grevistas e limita-se o número de dirigentes sindicais; em 1998, inibe-se a validade de acordos e convenções até que novos sejam negociados; e, em 2001, define-se a contratação de novos trabalhadores por até três meses em caso de greve dos funcionários públicos por mais de dez dias (Pochmann & Moretto, 2002).

levando a um conservadorismo do qual o movimento tem, cada vez mais, dificuldade de sair. O auge do desemprego levou os sindicatos a aceitarem remuneração por resultado — PLR, enxugamento de estruturas administrativas, adoção de jornadas de trabalho flexíveis e redução dos salários.

A combinação devastadora de neoliberalismo e reestruturação produtiva alterou a correlação de forças a favor do capital. No âmbito interno à fábrica, processos de *downsizing* reduziram o número de trabalhadores e diversificaram as formas de exploração da força de trabalho. A flexibilização produtiva, a desregulamentação e as novas formas de gestão do capital indicavam que o fordismo brasileiro também se mesclava com novos processos produtivos, com as formas de acumulação flexível e elementos oriundos do chamado toyotismo (Antunes, 2011).

### **A CUT e o governo petista**

Para Antunes (2011), a fragilidade da classe trabalhadora, no momento da vitória petista, era visível. Há um recuo da luta de parcelas dos operários, sindicalistas e trabalhadores rurais e um visível processo de institucionalização e moderação do PT. Atuando como instrumento das classes dominantes e apoiado no operariado industrial, no assalariado médio e no trabalhador rural, o PT mantém o social-liberalismo preconizado por Bresser. Com forte apoio do agronegócio e da burguesia financeira e industrial, sua chegada ao poder era o culminar de um processo e não o seu início. A vitória tardia traria dificuldades em função das mudanças observadas na CUT, no PT e no país. A capacidade de gestão econômica, solapada pelas privatizações e pela rolagem da dívida pública, a fraqueza dos sindicatos urbanos e dos trabalhadores rurais e a ampla coalizão de partidos não apontavam para um projeto nem sequer reformista.

Agir em nome do desenvolvimento econômico da nação, abandonando qualquer possibilidade de participação ativa da classe trabalhadora, endossa o projeto de sociedade que busca a inclusão de “todos”, capital e trabalho, num mesmo bloco de poder. O consentimento, com a chegada do PT ao poder político (pelo menos ao poder formal), agora não é mais dos explorados em aceitarem sua condição, mas dos dominantes em cederem aos dominados a direção moral.

A vitória petista ocorre num momento que a ideologia do consenso passa a se disseminar não entre os que necessitavam da aquiescência dos

trabalhadores diante do novo republicanismo, mas entre os próprios trabalhadores. As duas maiores centrais sindicais do país, a CUT e a FS, não desmentem esta guinada do movimento sindical em direção à via conciliatória. A mediação entre os diversos interesses, a criação de fóruns de discussão, conselhos tripartites e outros aparelhos institucionais reprodutivos visam disseminar a cultura da conciliação. O Estado de Direito, baluarte da democracia, é visto como suficiente, para, pela via eleitoral, realizar reformas significativas na sociedade. Não por acaso, a sacralização do direito leva a

considerá-lo como antessala da justiça, numa clara apologia da passividade, ou de esperança passiva. A esperança de que um dia as coisas tinham que mudar somava-se à crença de que tinha-se direito, quase que naturalmente, a um quinhão na quota de distribuição social, como se os regimes políticos simbolizassem ora uma fonte de restrição, ora uma fonte de possibilidade de realização de direitos naturalmente humanos ou sociais (Oliveira, 2006, p. 9).

Ações coordenadas entre as centrais sindicais dos trabalhadores e setores industriais puderam ser observadas em reivindicações ao governo federal. Os pedidos iam desde mais conteúdo nacional em peças até a desoneração da PLR. O ímpeto de determinados seguimentos operários em busca de privilégios ia de encontro aos interesses do segmento empresarial para o qual trabalhavam. As pautas denunciavam a articulação entre segmentos dos operários e do capital industrial.

O governo promove a participação de movimentos sociais e sindicatos mediante a abertura do Estado à sociedade civil organizada. O avanço do processo de democratização passa pelo acesso dessas organizações às instâncias estatais. Na prática, tal participação se traduziu no endosso das classes subalternas às intenções conciliatórias, mirando um projeto que, pela primeira vez, buscava incluir os mais pobres. A própria CUT demonstra, pelo menos a partir de suas resoluções congressuais, as intenções do tão propalado pacto social pelo desenvolvimento de toda a sociedade. A Executiva Nacional da CUT, reunida em São Paulo, nos dias 24 e 25 de abril de 2012, aprovou a seguinte resolução sobre a conjuntura nacional:

As recentes medidas adotadas pelo governo federal de redução da taxa Selic e dos bancos públicos — Banco do Brasil e Caixa Econômica

Federal — de redução do *spread* bancário atendem em parte as reivindicações, mobilizações e negociações realizadas pela CUT nos últimos anos. Desde 2005, a CUT vem aprofundando o debate sobre um projeto de desenvolvimento para o país que pressupõe o fortalecimento do mercado interno, maior investimento público nas políticas sociais e na infraestrutura. Para isso, dentre outras medidas, é necessário um intenso movimento de redução da taxa de juros e das margens de lucros praticadas pelo sistema financeiro no Brasil, que são muito maiores que no restante do mundo. Em um ambiente de estagnação e sem ameaças de curto prazo de inflação, o movimento consistente de queda da taxa Selic deve continuar a ser um dos objetivos principais do governo, visando aumentar o consumo e o investimento, além de desvalorizar o câmbio (que tanto “estrago” tem feito à indústria), para estimular a atividade econômica do país. A redução da taxa Selic abre também a possibilidade de ampliação dos gastos públicos em investimentos, uma vez que reduz fortemente o gasto com serviço da dívida pública (CUT, 2012).

Num recuo proposital e oportuno do ponto de vista de suas direções, os sindicatos e centrais sindicais aceitam o que passa a ser imposto, agindo na condição de figurantes ou apêndice secundário. Por um lado, aceitam a posição de parceiros do governo nas ações que buscam legitimar; por outro lado, buscam impedir que reais contradições se precipitem. Por meio da conciliação, governo e organizações representativas demonstram oportunismo e fragilidade política.

A participação de representações sindicais no governo, a exemplo da CUT, viabilizou-se pela ocupação de cargos, atuação nos conselhos e arranjos setoriais. As cúpulas sindicais passam a assumir como seu o discurso das pastas ministeriais do Estado. Articulam-se ao mercado de ações pela via dos fundos de pensão e coparticipam dos grandes planos de qualificação profissional.

O debate em torno das relações entre a CUT e o Estado procura dar conta das determinações dessa relação. D’Araujo (2009) destaca a intensa participação dos trabalhadores sindicalizados em cargos do Estado e que essa participação deveu-se à crescente democratização da sociedade brasileira, que se legitimava justamente pela incorporação de atores antes excluídos do sistema político. A eleição do PT, em 2002, e a elevada sindicalização

do setor público (setor que assumiria o maior número de cargos no Estado), também contribuíram para essa forma de participação. Era notória a participação de dirigentes públicos sindicalizados em partidos, centrais sindicais e movimentos da sociedade civil. O engajamento cívico cumulativo permitia maior participação dos setores intelectualizados da classe trabalhadora em detrimento dos mais pauperizados e ligados aos trabalhos manuais. Tal forma de participação abria espaço para maior influência destes na formulação de políticas públicas.

A análise da autora questiona se tal participação representava uma adesão ou cooptação pelo Estado desses segmentos mais articulados aos espaços do poder. Tal participação, a seu ver, representava um fortalecimento da sociedade civil, sendo essa proximidade do Estado e do governo um ganho resultante do crescente poder associativo dos trabalhadores e, no caso específico do setor estatal, da condição de funcionário público.

Essa participação não fez com que o governo alterasse as bases do sindicalismo corporativo (unicidade sindical, imposto sindical, Justiça do Trabalho, manutenção do contrato de trabalho flexível e a estrutura corporativa) e nem representou uma tendência discrepante do que vinha sendo observado no relacionamento do Estado com os sindicatos. As centrais sindicais passaram a desfrutar de privilégios, como interlocutoras do governo.

D'Araujo (2009) coloca o Estado na condição de agente promotor da cidadania, capaz de ampliar a democracia ao abrir canais de comunicação no governo. Mas o problema, a seu ver, estava no impacto dessa relação sobre a prestação do serviço público, sobre o funcionamento republicano das instituições públicas e sobre a qualidade das negociações dos trabalhadores com o Estado. Preocupada em atacar os trabalhadores e suas cúpulas, limita-se a endossar a existência de setores privilegiados, nomeadamente ligados à CUT (organização com maior presença no governo), sem nenhuma alusão ao papel que cumpre esse segmento de classe no processo de legitimação do capital. Pela ocupação de cargos de confiança, na participação em fundos de pensão e na formulação de políticas públicas, a cooptação, tese defendida pela autora, viabiliza-se.

A autora identifica o aumento do poder dos trabalhadores, no contexto anterior, e o concomitante enfraquecimento do Estado nos processos de negociação, principalmente pela condição privilegiada (de estabilidade) que desfrutavam os funcionários das estatais. A participação dos trabalhadores,

no processo democrático, vista como positiva para a formação de espaços republicanos, não poderia, segundo a autora, pôr em risco a própria estabilidade democrática. As greves do setor público, aliadas às do setor privado, e o elevado número de horas paradas tinham de ser combatidas pelo capital privado e pelo Estado. O nível organizativo desses setores causava incomodo ao governo e ao capital, desde os anos 1980. O golpe dado pela reestruturação produtiva do capital e do Estado e pela remodelação das carreiras públicas foi o ajuste de contas, solapando as bases sindicais, restando apenas cúpulas sindicais. Essas, após a chegada do PT ao Estado, passam a ter uma postura pacífica diante da estrutura sindical herdada do período democrático,<sup>5</sup> mesmo que no discurso mantivesse a crítica a tal modelo.

A presença sindical nos quadros governistas contribui para flexibilizar as relações trabalhistas em prol de mais margem de manobra para o capital. A CUT busca apaziguar contradições, evitando greves e horas paradas, atentatórias, a seu ver, à competitividade. As centrais, com a intervenção sindical, pós-2008, defendem a adoção de métodos extrajudiciais de negociação, pedem ao Estado incentivos fiscais, isenções de tributos e financiamento para as empresas. Para os trabalhadores, pedem paciência, em nome da competitividade no contexto internacional e da manutenção do emprego.

Se os sindicatos e a CUT conseguem acessar os órgãos do Estado (com seus ministros influentes nos fundos de pensão estatal), os demais trabalhadores não têm a mesma influência. Os dominados dominam,

à testa de organizações do Estado, de modo direto ou indireto, e das grandes empresas estatais. Parece que eles próprios são os capitalistas, pois os grandes fundos de pensão das estatais são o coração do novo sistema financeiro brasileiro e financiam pesadamente a dívida interna pública. Parece que eles comandam a política, pois dispõem de poderosas bancadas na Câmara dos Deputados e no Senado. Parece que a economia está finalmente estabilizada, que se dispõe de uma sólida moeda e que tal façanha se deveu à política governamental (Oliveira, 2010, p. 26).

As explicações para conversão do PT em instrumento da classe dominante estavam na proliferação do neoliberalismo na América Latina, no

5 A CUT passa a defender a manutenção do imposto sindical, nos anos 2000.

desmonte do “socialismo real” e na social-democratização das esquerdas. Mesmo sob forte pressão dos sindicalistas classistas, dos movimentos sociais e do MST, a “política foi imposta pela direção e pelos setores majoritários do partido” (Antunes, 2011, p. 145). O apoio aos fundos privados de pensão, o desmonte da previdência pública e a cobrança de impostos sobre trabalhadores aposentados indicava qual seria a base de apoio. O governo petista opta por uma base localizada nos setores mais desorganizados e empobrecidos da população e na parcela da burocracia sindical que se atrelou ao Estado. A CUT e a Força Sindical passam a conviver dentro do governo. A cooptação, segundo Antunes (2011), dá-se pelo recebimento de altos salários e pela participação em comissões, conselho de empresas estatais e ex-estatais ou mesmo na ocupação de cargos em ministérios por ex-sindicalistas. A confluência de interesses aumenta a dependência, atrelando e cooptando os assentados no aparelho de Estado. O sindicalismo combativo é derrotado pela política de forte cooptação do governo Lula.

Fontes (2010) também defende a tese de que a neutralização da CUT deu-se pela sua participação em agências de Estado, como o FAT e os fundos de pensão. O apoio que o governo teve do capital financeiro e industrial foi retribuído pelo esforço em fragmentar a classe trabalhadora, desregular as relações de trabalho e os direitos sociais, visando deixar espaço para ação desimpedida sobre contratações e demissões. Embora houvesse uma ala contra e outra a favor das privatizações, aos poucos, a privatização das estatais atrela setores dos trabalhadores ao mercado de capitais. A pauperização dos trabalhadores, junto à assunção do limitado alcance da ação estatal, leva à difusão da ideologia do empresariamento de setores populares. Prolifera uma militância filantrópica que valoriza o local como espaço de construção de identidades, sem nenhuma alusão à condição de classe. Assim como Antunes (2011), Fontes (2010) percebe a adoção de uma política assistencial aos mais pobres e desorganizados, por um lado, e, por outro, uma associação entre sindicalistas e capital financeiro. Produziram-se políticas que atuaram no interior das organizações dos trabalhadores

interessando-as e comprometendo-as com os processos de acumulação de capitalista, golpeando-as por um lado e, por outro lado, levando-as a consentir, por razões pragmáticas, no próprio processo de fragilização de suas condições de existência (Fontes, 2010, p. 334).

Entre ações truculentas (uso da violência) e convencimento, o governo Lula aprofunda o papel dos fundos de pensão e dos seus investimentos como alavanca para a concentração de capital, concluindo a desfiguração das direções do movimento sindical. Como controladores de empresas, ajudam na centralização e concentração de capitais, gerindo ativos de até R\$ 137 bilhões, em 2005, ou 17% do PIB. Tais fundos “evidenciaram a possibilidade de capturar não apenas recursos, mas gestores qualificados forjados no movimento sindical, como elementos fundamentais no apassivamento dos trabalhadores pelo capital” (Fontes, 2010, p. 337). Serão também participantes ativos de profundas reestruturações empresariais e passam a buscar a redução do tempo de retorno dos capitais à sua forma dinheiro, elevando as taxas de lucro.

### **Considerações finais**

Com o desenvolvimento do processo de acumulação de capital, já na fase avançada do estágio fabril, as relações do Estado com a burguesia se alteram. A partir do século XX, sob o arcabouço institucional da democracia representativa e com governos eleitos pelo sufrágio universal e direto, a luta de classes se acirra, e tende a ser canalizada para dentro das instâncias estatais. O confronto dos interesses organizados e a respectiva correlação de forças definem os eixos estruturantes das ações do Estado. O Estado assume funções cada vez mais significativas, na medida em que se acirra a luta de classes. O Estado, forma de organização que os burgueses se dão no exterior e também no interior das suas respectivas formações sociais, com vistas a garantir a propriedade e seus interesses, é também o meio pelo qual a classe dominante faz do seu interesse o de toda a sociedade civil. O uso cada vez mais intenso do poder político pela classe dominante reforça as condições de dominação e exploração do trabalho assalariado.

O processo de formação dos Estados-nação conta com a participação institucionalizada das organizações operárias. O Estado vai ganhando força à medida que se fortalece também a forma corporativa, mecanismo de articulação da hegemonia pela institucionalização das classes dominadas. Esse corporatismo a transforma num apêndice da conformação estatal. As organizações sindicais representam tanto um instrumento de luta dos operários contra o capital, como vai se tornar a forma pela qual a classe dominante dá um conteúdo aos conflitos sociais. O movimento sin-

dical passa a ter claramente um projeto societal que tem o Estado como eixo fundamental.

A revolução permanente, conceito surgido em 1848 das experiências jacobinas de 1789, dá vez a uma nova estratégia de luta. A fórmula da revolução permanente é superada pela fórmula da hegemonia civil. A guerra de movimento se torna cada vez mais guerra de posição, tendo a burguesia a necessidade de buscar a adesão pela cooptação. A estrutura maciça das democracias modernas, com suas organizações estatais — sociedade política, e com as associações na vida civil, dificulta a guerra de movimento, ao construir fortificações permanentes na frente de combate.

Ao final da Segunda Guerra Mundial estrutura-se uma nova relação salarial, que busca unir desenvolvimento econômico e direitos sociais. A racionalização do processo produtivo leva a maior controle sobre o trabalhador no processo produtivo e coloca a luta de classes do contexto fabril na condição de centro dinâmico das relações sociais. É um momento de grandes conquistas sociais, políticas e econômicas. Eleva-se o poder operário na fábrica e no tocante ao direcionamento das ações do Estado.

Tal configuração sociopolítica, que perdurou entre 1950 e 1970, encontra dificuldades de reprodução quando os EUA resolvem reagir diante do processo de intensificação da concorrência europeia e do acirramento da luta de classes no espaço fabril e na sociedade civil. O fim do Acordo de Bretton Woods demonstra a incapacidade do Estado em gerir as crises econômicas do capital. A autonomia dos Estados é questionada diante da expansão do poder do capital transnacional. Nesse contexto, a ideologia neoliberal emerge como denúncia das ações do Estado como determinantes para as desestruturações sociais ocorridas a partir dos anos 1970. Desloca-se a crise do próprio capital para dentro do Estado.

A crise em âmbito mundial tem impactos na periferia capitalista. No Brasil, leva à crise do regime militar, ainda nos anos 1970. A manutenção do forte arrocho salarial faz crescerem as insatisfações populares. Emergem greves puxadas pelos trabalhadores ligados à indústria. Das lutas do movimento sindical organizado em torno das estatais e das multinacionais surge a CUT, em 1983. A sua participação, do MST e do PT, serão fundamentais na transição democrática.

O sindicalismo tenta resistir ao processo de reforma social e produtiva em curso, embora seus próprios rachas ponham dificuldades para definição das estratégias de luta, dos objetivos a serem alcançados e à possibilidade

de unificação de forças. A incapacidade de qualquer grupo dirigir um projeto com base social ou levar adiante os interesses dessas classes era visível. Nesse mesmo contexto, são forjadas as noções de democracia, posteriormente utilizadas como suporte às concepções de Estado, à compreensão do papel deste no contexto democrático e às relações com ele.

Tanto a negação do alinhamento com partidos comunistas, como a crítica a um liberalismo exacerbado, compõem o leque de perspectivas existentes, naquele momento, no seio da classe trabalhadora. Parte da esquerda passa a apostar na luta política. A via moral, a limpeza ética e a modernização institucional se colocam como saídas capazes de alterar o pragmatismo autoritário e modernizar a economia.

A política institucional acolhe formas de questionamento da classe trabalhadora. A adesão das direções dos trabalhadores ao projeto fordista se mostra como aceitação dos limites da democracia que começa a se gestar nos anos 1980, com a transição democrática.

As atas congressuais e as pautas reivindicativas do período das greves, ainda no regime militar, e mesmo do momento da transição democrática, destoam do que se observou nas posições públicas. A tensão entre um projeto de longo prazo e o que se expressava no campo político eleitoral, imediato tendeu a fazer fenecer a primeira alternativa, culminando na intensificação da via institucional como desfecho das lutas populares.

A CUT não rompe com a ambiguidade que derivava do fato de ser uma esquerda organizada, propositora de mudanças, mas que, na verdade, apostava na defesa do *statu quo*. Posições dúbias confundem a defesa de uma organização de classe com o reforço de uma certa constituição do Estado, sem uma visão clara do que significa Estado.

A democracia se afirma como objetivo da luta, garantindo sua participação no direcionamento das ações estatais, vistas como meio para conquistas populares. É na luta contra o governo que se forja a incorporação do movimento e de suas práticas às hostes institucionais, revertendo, desse modo, a possibilidade de uma atividade sindical insurrecional.

O crescente número de greves, no contexto de luta pela democracia e por políticas sociais universais, não significava a possibilidade de questionamentos que ultrapassassem os limites das condições fabris dos trabalhadores (de forte arrocho salarial e forte controle político). Os trabalhadores do setor público e das empresas estatais, um dos setores mais combativos do sindicalismo, serão alvo do ataque do governo e da opinião pública que procurava enaltecer as condições privilegiadas e a ineficiência dos tra-

balhadores. O objetivo era provocar rachas entre os trabalhadores, negociando em separado com as diversas frações de classe.

O Estado, na sua forma neoliberal, introduz uma nova noção de governança, prezando pela rearticulação entre sociedade civil e Estado. Na produção de legislações e estruturas regulatórias, na coerção de movimentos não alinhados e na assimilação do discurso dos que faziam oposição, une-se repressão e participação, coerção e assimilação. A sociedade civil é vista como meio de fazer oposição ao excessivo poder de intervenção estatal, e se torna central para os resistentes. Menos do que esvaziar o Estado e suas instituições, o neoliberalismo lhe confere uma nova configuração, rearticulando os interesses das classes organizadas e as instâncias estatais.

A adesão de setores da classe trabalhadora a tal projeto se intensifica. Abandonam-se as lutas mais amplas e de longo prazo em prol de posturas pontuais e conservadoras. As pautas reivindicativas se comprimem diante dos limites da democracia representativa e da estrutura sindical corporativa. A tática é propor política setorial e fóruns tripartites.

Mesmo a noção reformista das relações entre Estado e de sociedade civil, propugnada pela CUT, como também a sua própria concepção de classe, aos poucos se modificam. O discurso que via na relação da classe trabalhadora com os empresários e o Estado uma contradição se reconfigura em defesa da harmonia entre os setores da sociedade civil organizada.

O desemprego, a quebra do protecionismo comercial e a consequente reestruturação produtiva levam a que os sindicatos tomem posturas defensivas (valorização de relações e contratos de trabalho mais flexíveis) para manter ou postergar seus empregos. As pautas de reivindicação incluem, cada vez mais, demandas do capital, visto como parceiro na luta pela manutenção do emprego.

Com a vitória do PT inaugura-se nova relação entre a CUT e o Estado. Aumenta o repasse de recursos do governo federal para as centrais, intensifica-se a atuação das representações sindicais como instrumento das classes dominantes, há um recuo nas reivindicações dos operários, sindicalistas e trabalhadores rurais. Intensifica-se o processo de institucionalização e moderação da CUT e as formas de adesão ao governo se concretizam pela maior participação em comissões, conselho de empresas estatais e ex-estatais.

Não sei se é possível dizer, como é o caso da tese da hegemonia às avessas, que a classe trabalhadora assume a direção do processo de liberalização social. Pode-se questionar se de fato a direção do governo federal representa a direção do processo de neoliberalização. Há maior tensão nesse campo,

mesmo que sem nenhuma alteração mais significativa nas políticas econômicas e sociais. A busca por uma relação cordial entre capital e trabalho passa a ser, cada vez mais, enaltecido, tida como necessidade para viabilização dos negócios da empresa e a consequente manutenção dos empregos.

O papel das classes trabalhadoras se reduz pela despolitização e do insulamento da luta aos estreitos limites da ordem estatal. O leque de alianças dificulta ações mais combativas e embasadas em proposições mais ligadas a uma visão classista de sociedade. Porém, alianças parlamentares e jogo eleitoral não explicam por si só a adesão ao governo. O consentimento ativo do processo de incorporação é também a vitória estratégica dos setores da CUT que entendiam ser esse o caminho de integração ao novo contexto nacional e mundial. Podemos dizer, com base no que se observou no Brasil diante das atitudes da CUT, principalmente entre 2003 e 2010, que governos trabalhistas, de origem, conseguem consensos mais duradouros e planos de negociação mais eficientes que os construídos por governos conservadores e baseados em coalizões mais à direita. Contudo, se há tensão maior nas instâncias estatais pela direção da sociedade, no campo mais amplo da sociedade civil e em termos de uma luta mais direta contra o capital, o que se observa é um arrefecimento das lutas.

As reformas sofisticam a dominação quando destituídas de uma perspectiva de transformação social. A chegada ao poder pela via eleitoral, mediante o rebaixamento programático, representa o abandono das bandeiras históricas e uma acomodação de interesses entre classes antagônicas. Intensificaram-se posturas corporativas, reduziu-se a capacidade das organizações sindicais de atuarem como promotoras de identidades coletivas de classe, com projetos próprios. Ideologias que pregam o espaço público estatal como espaço fundamental da política e a luta por direito como um momento da luta de classes ajudam a limitar o raio de ação da classe trabalhadora e ignoram a limitada importância da legislação sobre a condição da classe. Essa tem, na verdade, o papel de dissuadir a luta e amenizar o caráter desumano do capitalismo.

## Referências

- ANTUNES, R. *A rebeldia do trabalho*. São Paulo: Ed. Unicamp/Ensaio, 1988.
- . *O continente do labor*. São Paulo: Boitempo, 2011.

- BOITO, A. Hegemonia neoliberal e sindicalismo no Brasil. *Crítica Marxista*, São Paulo, n.º 3, pp. 80-106, 1996.
- CARDOSO, A. *A década neoliberal*. São Paulo: Boitempo, 2003.
- CUT. *Circ. EE 05015095647/SG/2012*, São Paulo, 3 de maio de 2012. Resolução política da Executiva Nacional da CUT. Disponível em <<http://www.cut.org.br/documentos-oficiais/3>>; acesso em 11-6-2012.
- D'ARAUJO, M. C. *A elite dirigente do governo Lula*. Rio de Janeiro: Ed. CPDOC, 2009.
- DIAS, E. & BOSI, A. Estado, capital, trabalho e organização sindical: a (re)construção das classes trabalhadoras no Brasil. *Revista Outubro*, São Paulo, n.º 12, pp. 45-69, 2005.
- FONTES, V. *O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história*. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2010.
- IASI, M. *As metamorfoses da consciência de classe (o PT entre a negação e o consentimento)*. São Paulo: Ed. Expressão Popular, 2006.
- LESSA, S. & TONET, I. *Proletariado e sujeito revolucionário*. São Paulo: Ed. Instituto Lukács, 2012.
- LÖWY, M. *A teoria da revolução no jovem Marx*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- MARX, K. *Crítica ao Programa de Gotha*. São Paulo: Boitempo, 2012.
- NASCIMENTO, A. & TONET, I. *Descaminhos da Esquerda: da centralidade do trabalho à centralidade da política*. São Paulo: Alfa Ômega, 2009.
- OLIVEIRA, F. Quem canta de novo L'Internationale? In: SANTOS, B. S. (org.). *Trabalhar o mundo: os caminhos do novo internacionalismo operário*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, pp. 135-69, 2005.
- OLIVEIRA, N. *Neocorporativismo e Política Pública: Um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado*. São Paulo: Loyola, 2004.
- . Neorreformismo e fragmentação social (ou só é "otimista quem quer"). *Cadernos do Ceas*, Salvador, n.º 221, p. 9-40, 2006.
- POCHMANN, M. & MORETTO, A. Reforma trabalhista: a experiência internacional e o caso brasileiro. *Cadernos Adenauer*, Rio de Janeiro, ano III, n.º 2, pp. 78-9, 2002.
- VIANNA, L. W. *Classe operária e a abertura*. São Paulo: Ed. Cerifa, 1983.
- ZANETTI, L. *O "novo" sindicalismo brasileiro: características, impasses e desafios*. Rio de Janeiro: Ed. Fase, 1995.



# PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, ORÇAMENTAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL: ALAVANCAS PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL\*

J. CELSO CARDOSO JR. \*\*

## Resumo

Este texto levanta questões teóricas e históricas em torno de temas do Estado, do Planejamento, do Orçamento e da Administração Pública Federal, sob inspiração dos conceitos sugeridos pela abordagem da Administração Política (Santos, 2009; Santos & Ribeiro, 2009). Em particular, ao invés de pensar o Estado como ente externo, coercitivo, racional, coeso e integralmente capaz, o pensa como um conjunto de inter-relacionamentos dinâmicos entre arenas e atores estatais, sociais, econômicos e políticos — que agem como em um jogo social complexo, em ambiente marcado por referenciais dialéticos da República, da Democracia e do Capitalismo. Nesses termos, a natureza e o alcance do planejamento governamental, do orçamento público e da própria gestão, porquanto elementos potencialmente alavancadores do desenvolvimento nacional, estão dados por elementos tecnopolíticos ligados aos conceitos de governabilidade e governança (Matus, 1984; 1987). Em contexto de riscos e incertezas permanentes, tais elementos definem o escopo e a aderência dos planos e projetos de desenvolvimento — dentre os quais o próprio PPA (Plano Plurianual) —, cuja exequibilidade, como medida de desempenho institucional agregado do Estado brasileiro, carece ainda de um conjunto de reformas e aperfeiçoamentos institucionais-legais para uma maior e melhor viabilização / implantação de políticas públicas.

Palavras-chave: Estado; Planejamento; Orçamento; Gestão; Brasil.

## Abstract

This text raises theoretical and historical issues around themes of State, Planning, Budget and Public Administration, under the inspiration of the concepts suggested by the approach of Political Administration (Santos, 2009; Santos & Ribeiro, 2009). In particular, instead of

\* Texto elaborado com base na transcrição da palestra proferida em Curitiba-PR, no dia 3 de outubro de 2013, por ocasião das comemorações dos cinquenta anos do IMAP, a quem o autor agradece pela oportunidade e assume toda a responsabilidade pelas opiniões aqui emitidas. Também agradeço ao Prof. Reginaldo Souza Santos, pelo convite a submeter este artigo à esta *Revista Brasileira de Administração Política*.

\*\* Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA/USP), com mestrado em Teoria Econômica e doutorado em Economia Social e do Trabalho, ambos pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp). Desde 1996, é Técnico de Planejamento e Pesquisa do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), tendo sido diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest/Ipea) e diretor de Planejamento, Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), Governo Federal, Brasil. E-mail: josecelso.cardoso@ipea.gov.br.

regarding the state as an external one, coercive, rational, cohesive and fully capable, think like a set of dynamic interrelationships between arenas and government, social, economic and political actors to act, as in a complex social game environment marked by references in the dialectical Republic, Democracy and Capitalism. Accordingly, the nature and scope of government planning, the public budget and the management itself, because potentially levers elements of national development, are elements related to the concepts of governance and governability (Matus, 1984, 1987). In the context of risks and uncertainties permanent, these elements define the scope and compliance plans and development projects — among which the PPA itself (Multi-Year Plan) —, whose feasibility as a measure of aggregate institutional performance of the Brazilian state, still lacks a set of reforms and institutional and legal improvements for a bigger and better feasibility / implementation of public policy.

Key words: State Planning; Budgeting; Management; Brazil.

## Apresentação

**E**ste texto mescla elementos da transcrição da palestra proferida pelo autor em Curitiba-PR, no dia 3 de outubro de 2013, por ocasião das comemorações dos cinquenta anos do Imap (Instituto Municipal de Administração Pública), com o roteiro em *power point* utilizado para ela. Trata-se, portanto, de uma elaboração baseada em minha experiência pessoal e profissional como servidor público federal, em torno de temas do Estado, do Planejamento, do Orçamento e da Administração Pública Federal, sob inspiração dos conceitos sugeridos pela abordagem da Administração Política (Santos, 2009; Santos & Ribeiro, 2009).

Nesse sentido, é um texto de caráter preliminar e semiestruturado, de teor propositadamente não acadêmico, e como tal deve ser lido e refletido. Não obstante, vislumbra-se, a partir dele, elementos e categorias de análise, bem como argumentos e interpretações, que sugerem a possibilidade de um desenvolvimento posterior com vistas a uma possível nova publicação pela **Rebap** ou outros veículos.<sup>1</sup>

## Conceitos e premissas gerais

O ponto de partida fundamental é que para se entender o papel desempenhado pelo Planejamento, pelo Orçamento e pela Administração Pública nos processos de constituição, formulação e implantação das políticas públicas, nós precisamos enquadrar tais conceitos e funções em uma

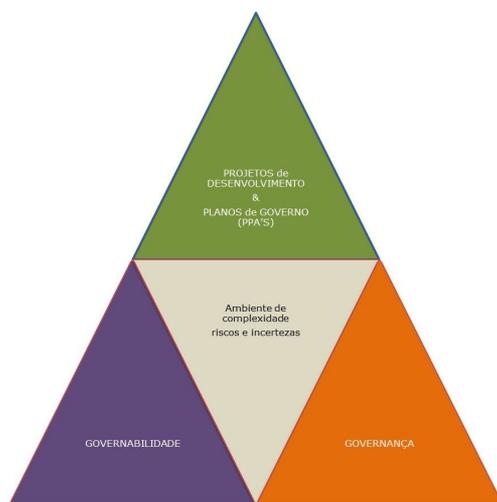
<sup>1</sup> Algumas referências anteriores importantes do autor sobre estes temas podem ser encontradas em Cardoso Jr. (2011a); Cardoso Jr. (2011b); Cardoso Jr. & Pires (2011); Cardoso Jr. (2013a); Cardoso Jr. (2013b); Cardoso Jr. & Bercovici (2013).

perspectiva mais ampla; vale dizer, no rol geral das funções indelegáveis, intrínsecas, intransferíveis do Estado.

Nesse sentido, combinando-se elementos histórico-conceituais com alguns dados empíricos da experiência recente do governo federal brasileiro, acreditamos ser possível transmitir algumas ideias centrais dessa abordagem, aqui sugerida. Em outras palavras: entendido o planejamento governamental, a orçamentação e a própria administração pública como funções próprias, intrínsecas do Estado, e entendidas na perspectiva de alavancas ou instrumentos para o desenvolvimento de tipo sustentável, soberano, incluído no Brasil, temos um bom ponto de partida metodológico para um debate qualificado sobre esses complexos e heterogêneos temas.

Assim, eu queria começar com esse triângulo (Figura 1), que provavelmente vários de vocês conhecem, que se notabilizou a partir do economista chileno Carlos Matus (1972; 1977; 1984; 1987), ele que foi um grande teórico e formulador do conceito de Planejamento Estratégico Situacional, um conceito que tem muita relevância para explicar o planejamento da perspectiva do Estado.

Figura 1. Condicionantes técnico-políticos do planejamento governamental



Fonte: Carlos Matus. Elaboração e adaptação livre do autor

A primeira observação importante, a partir da Figura 1, é observar — para o caso brasileiro — que há uma diferença entre Projeto Nacional de

Desenvolvimento e Planos de Governo, no nosso caso o Plano Plurianual (PPA), previsto nos moldes atuais desde a Constituição Federal de 1988. Isso se deve a que o PPA não é o planejamento em si; ele é apenas e tão somente uma parte do planejamento, um instrumento constitucional-formal, potencialmente apto a cumprir esse papel de organização geral e racionalização cotidiana da ação do Estado, em uma perspectiva ampla.<sup>2</sup>

Já o Projeto Nacional de Desenvolvimento não é propriamente um documento escrito, mesmo se feito por sábios ou iluminados de plantão! É, na verdade, uma construção histórica, por vezes de longa maturação, e sempre em disputa e mutação, que advém das lutas sociais e políticas em constante ebulição em espaços nacionais determinados. Por isso, não é

2 O tipo de planejamento que se busca implantar, a partir das diretrizes constitucionais de 1988, tem méritos, mas também problemas. O principal mérito talvez esteja concentrado na tentativa de transformar a atividade de planejamento governamental em processo contínuo da ação estatal, para o que parece que se tornara fundamental reduzir e controlar — no dia a dia — os graus de discricionariedades intrínsecas dessa atividade. Por sua vez, o principal problema talvez esteja refletido no diagnóstico de que, ao se reduzir o horizonte de ação possível do planejamento para o curto/médio prazo, condicionando-o, simultaneamente, ao orçamento prévio disponível, acabou-se, na verdade, transformando essa atividade em ação de tipo operacional-cotidiana do Estado, como são todas as próprias da gestão ou da administração pública correntes. Com isso, a função planejamento foi convertida em PPA de quatro anos, os quais, embora previstos desde a CF/88, apenas se vão estruturando, apropriadamente, a partir da segunda metade dos anos 1990. Trata-se, até o momento, dos PPA relativos aos subperíodos compreendidos entre 1996-1999, 2000-2003, 2004-2007, 2008-2011 e 2012-2015. A exceção deste último, pode-se dizer que toda a família anterior dos PPA organizava-se, basicamente, sob dois princípios norteadores:

- A ideia de processo contínuo e pouco disruptivo, fazendo com que o primeiro ano de gestão de determinado presidente tenha sempre de executar — programática e financeiramente — o último ano de planejamento previsto e orçado no PPA formulado pelo governante/governo imediatamente antecessor; e

- A ideia de junção entre orçamento/orçamentação do plano (recursos financeiros) e sua execução/gestão propriamente dita (metas físicas), por meio de detalhamento/desdobramento do plano geral em programas e ações setorialmente organizados e coordenados. Assim, entre o PPA de quatro anos e o Orçamento Geral da União (OGU), criaram-se dois instrumentos importantes para operacionalizar e materializar a junção plano-orçamento, a saber: a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) — responsável por definir as metas e as prioridades para o exercício financeiro subsequente — e a Lei Orçamentária Anual (LOA) — responsável por consolidar a proposta orçamentária para o ano seguinte, em conjunto com os ministérios e as unidades orçamentárias dos Poderes Legislativo e Judiciário.

Basicamente por meio desses dois grandes princípios, a literatura dominante sobre gestão pública no Brasil absorveu o tema do planejamento governamental, conferindo a ele *status* equivalente ao dos demais temas, esses, sim, típicos da administração pública. Veja-se que não se trata de desmerecer os avanços decorrentes da institucionalização dos hoje denominados instrumentos federais de planejamento (PPA, LDO, LOA, LRF, dentre outros), já que eles se constituem em importantes ferramentas de gerenciamento orçamentário-financeiro do país. Mas trata-se, sim, de afirmar que, por meio desse movimento — de subsunção das funções de planejamento e orçamentação a categorias cotidianas da gestão pública —, processou-se o esvaziamento do planejamento como função mais estratégica e política de Estado. Ao mesmo tempo, orçamentação e orçamento, até então variáveis técnicas do próprio planejamento, transmutaram-se em parâmetros prévios das possibilidades e capacidades de ação do Estado.

nunca um projeto acabado; está sempre em disputa e mutação, refletindo, a cada momento histórico, determinados interesses econômicos e conflitos políticos instaurados na sociedade. Não obstante, ao longo do tempo, vai constituindo determinados parâmetros em torno dos quais a disputa social se dá, e em relação aos quais os projetos políticos se apresentam.

Em anos recentes, no Brasil, esse projeto nacional de desenvolvimento talvez esteja se constituindo em torno das seguintes dimensões: *i*) inserção internacional soberana; *ii*) macroeconomia para o desenvolvimento: crescimento, estabilidade e emprego; *iii*) infraestrutura econômica, social e urbana; *iv*) estrutura tecnoprodutiva avançada e regionalmente integrada; *v*) sustentabilidade ambiental; *vi*) proteção social, garantia de direitos e geração de oportunidades; e *vii*) fortalecimento do Estado, das instituições e da democracia. Evidentemente, embora tais dimensões não esgotem o conjunto de atributos desejáveis de um ideal amplo de desenvolvimento para o país, elas certamente cobrem parte bastante grande do que seria necessária para garantir níveis simultâneos e satisfatórios de soberania externa, inclusão social pelo trabalho qualificado e qualificante, produtividade sistêmica elevada e regionalmente bem distribuída, sustentabilidade ambiental e humana, equidade social e democracia civil e política ampla e qualificada.<sup>3</sup>

Sendo a anterior verdade, é claro que o Projeto Nacional de Desenvolvimento e o Plano Plurianual (PPA) possuirão relação entre si, mas essa será tão mais estreita ou orgânica quanto mais o projeto de desenvolvimento estiver sedimentado no ideário nacional; e quanto mais o PPA for capaz — a partir de certa importância estratégica que o governo lhe conferir — de bem representar o leque amplo de áreas programáticas de atuação do Estado brasileiro, em cada um dos seus níveis federativos. Havendo tal sintonia entre ambos (projeto e plano), pode-se dizer que o PPA venha a ser capaz, então, tanto de refletir o projeto político expresso no plano de governo eleito a cada rodada democrática; quanto, ademais, de bem servir como instrumento efetivo, eficaz e eficiente de organização, gestão, orçamentação, controle e racionalização da ação estatal em cada um dos âmbitos da federação.

Dessa maneira, entendido o PPA como um instrumento, dentre outros, do planejamento governamental como um todo, e do próprio desenvolvimento das políticas públicas, levanta-se a questão de que ele não é

3 A respeito, ver Cardoso Jr. (2012).

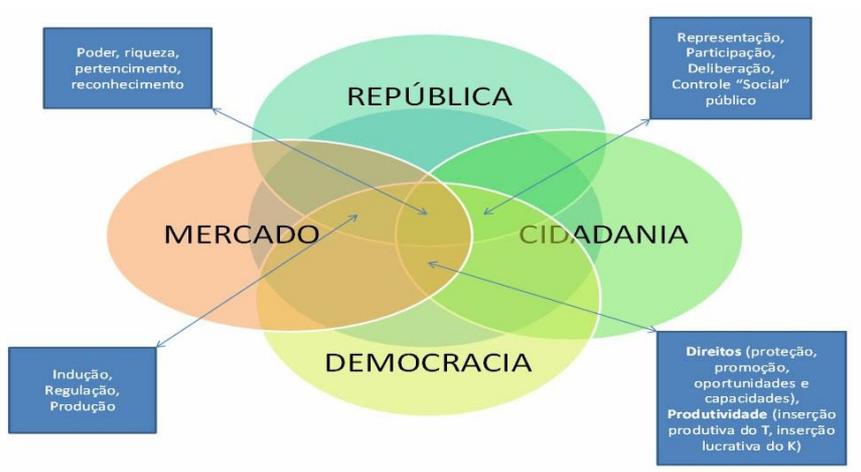
uma peça meramente técnica. Por um lado, ele depende de *condições de governabilidade*, que dizem respeito à dimensão político-institucional da implantação do Plano; e depende, por outro lado, de condições propriamente técnicas ou operacionais, que chamamos aqui de *governança*. Então, essa dupla condicionalidade do planejamento em geral e do próprio PPA, de um modo específico, nos leva a afirmar que o planejamento e o próprio PPA devem ser entendidos como instrumentos de natureza técnico-política da ação do Estado. As dificuldades de implantação, portanto, vão além do próprio desenho do Plano, pois o dirigente pode ter um Plano muito bem elaborado tecnicamente, consistente, coerente, etc., mas se ele não tiver condições de governabilidade não o transforma em realidade. E ainda que ele tenha boas condições de governabilidade, ainda assim vai se deparar com o problema de qual é a capacidade efetiva do Estado de implantar aquele Plano: em termos dos recursos humanos, das tecnologias da informação, dos ambientes de trabalho, dos recursos orçamentários, etc.; todos igualmente importantes e necessários para a implantação, ou seja, para o que estamos chamando aqui de governança ou capacidade de governar.

Como se não bastassem já essas dificuldades todas, elas se desenrolam num ambiente de muita complexidade, prenhe de riscos e incertezas, que dominam o nosso cotidiano e tornam ainda mais incertas as apostas que fazem parte do Plano e, portanto, do planejamento de um modo geral. Como diz Carlos Matus, "Planejar é apostar", o Plano tem de ser visto sempre como uma aposta técnico-política em direção a um determinado futuro, a um determinado cenário, a uma determinada visão de desenvolvimento que se quer atingir e generalizar para o conjunto do país.

Se o Plano já traz em si todos esses componentes de complexidade, eu diria que isso se torna ainda mais problemático na medida em que se constitui em apenas uma das facetas de atuação e relacionamento dos Estados contemporâneos. Com base na Figura 2, adiante, perguntamo-nos de que Estado estamos falando. Isto é, o Estado que opera o planejamento não deve ser visto como um ser externo, coercitivo, coeso, harmônico, racional, etc. Muito pelo contrário, isso que de certa maneira se difundiu em algumas teorias, ou a partir de alguns livros-textos do passado, isso não encontra nenhuma dose de aderência à realidade. O que estou querendo dizer é que o Estado, em si mesmo, é um espaço muito mais do que um ator; é um espaço de relacionamentos muito complexos, um espaço muito fragmentado, em vários casos, muito dinâmico; e um espaço de relacionamentos

que coloca em questão, em disputa, a própria estrutura original que nós tínhamos e que segue em construção, ao longo da sua história institucional.

Figura 2. O Estado como um conjunto complexo de relacionamentos dinâmicos



Fonte: Elaboração livre do autor.

No caso brasileiro, assumimos como missão civilizatória, por assim dizer, a constituição de um Estado de perfil republicano. Nós nos definimos como uma República, e mais do que isso, como uma República Federativa, o que na verdade complica ainda mais nossa missão; e isso, por si só, já é uma grande tarefa do Estado e da Sociedade dentro desse paradigma. Quer dizer, constituir uma organização chamada Estado, de modo geral, não só com perfil que emana dos princípios republicanos, etc., mas constituir um Estado que opere, que funcione com base nesses critérios, nesses valores republicanos do bem comum, do interesse geral, avesso aos particularismos, interessado em universalizar direitos, acessos, possibilidades e tudo o mais, isso tudo nos informa sobre o DNA do Estado que pretendemos montar no país.

Como se não bastasse isso, existe a própria relação que se estabelece com o sistema político-partidário propriamente dito, por meio do qual as pessoas e os grupos se organizam para disputar espaços dentro desse Estado para constituir acessos diferenciados a níveis diferenciados de poder, de riqueza — que são os dois grandes mobilizadores de interesses da sociedade num contexto capitalista. Mas não só, pois também existem mobilizadores

de aspectos ligados ao pertencimento social, aspectos ligados ao reconhecimento de determinados grupos, etc., tudo isso aparece como motivação para que os agentes e os grupos se mobilizem, se organizem e disputem espaços dentro do Estado. Então, isso, no fundo, confere à organização do Estado, em qualquer dos níveis da federação que vejamos, um alto grau de heterogeneidade, de fragmentação, maior ou menor, dependendo do contexto. Portanto, de não coesão, *a priori*, a qualquer alinhamento estratégico para determinar objetivos; tudo isso faz parte da luta, no bom sentido, da luta interna que se estabelece a partir dessas relações e desses objetivos.

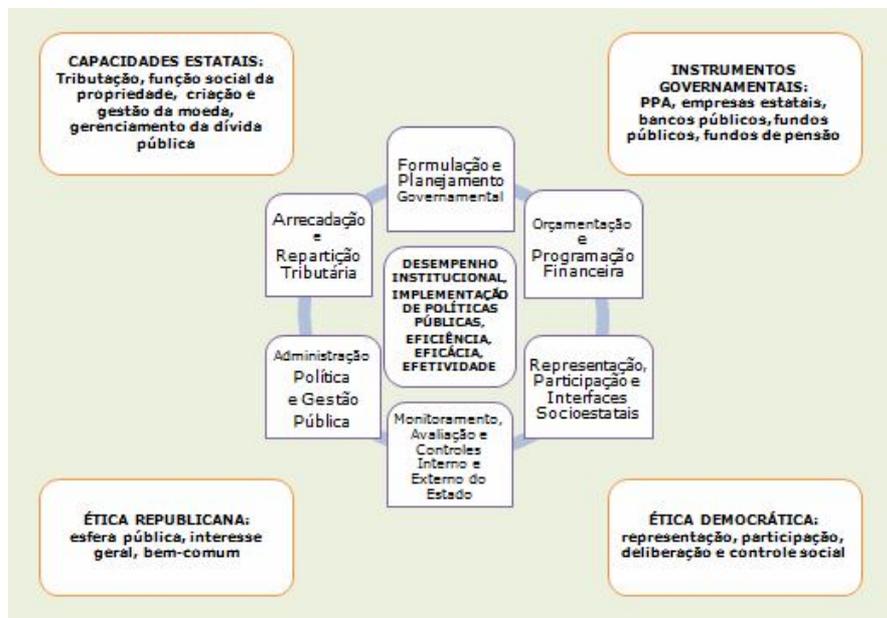
Obviamente, uma grande relação que se estabelece no interior do Estado é a que se dá com o Mercado, o que de saída já nos coloca a necessidade de desmontar falsas dicotomias, as quais precisam ser definitivamente superadas na forma de ver a relação do Estado com o Mercado, pois não se trata de “mais Estado menos Mercado”, ou o contrário, porque ambos sempre foram, desde as suas origens, como que “irmãos siameses”, então não existem — como já disseram antes Marx, Weber, Polanyi, Braudel, etc. muitos anos atrás — “não existe Mercado sem o Estado, e não existe Estado sem o Mercado”. Então, a questão correta seria: quais são os relacionamentos adequados a se estabelecerem entre essas duas esferas, pautados por critérios da República, que estão no DNA da constituição e evolução do nosso Estado, voltados para formas de operar democráticas, tais como nós estamos tentando aperfeiçoar no Brasil, de vinte e cinco a trinta anos para cá, sobretudo, e obviamente uma relação muito direta do Estado, das suas diversas instâncias, com a população de um modo geral, com a cidadania de um modo geral, que se dá não apenas por meio da democracia representativa, mas que se dá de forma direta em vários casos, como eu vou tentar mostrar mais para frente. . .

Em suma: essa (a Figura 2) é uma livre interpretação minha sobre como diversas funções intrínsecas de Estado vão se constituindo, ao longo do tempo, na experiência concreta brasileira, certamente muito inspirada na experiência federal, mas que, de certa maneira, vale também como referência para outros níveis da federação. E qual é o ponto principal? O ponto principal é que para operar, pôr em movimento um plano ou um projeto de desenvolvimento, o Estado precisa — como visto antes — de estruturas de governança, de estruturas que remetam à sua *capacidade de governar*, sua capacidade de formular, de implantar, controlar, avaliar as políticas

públicas; estas que são um canal direto de relação do Estado com a Sociedade, com o Mercado, com a Cidadania, etc.

Pois bem, esse conjunto de funções que são estabelecidas, que estão explicitadas ali na Figura 3, vai ganhando densidade institucional diferenciada em cada caso e vai, por exemplo, no âmbito federal, constituindo-se em organizações complexas muito próprias, muito específicas; e eu estou incluindo aqui um conjunto de funções que em geral muitos não incluem quando vão discutir a implantação de políticas públicas. Quer dizer, desde logo, o centro do quadro chama a atenção para que o foco da política pública seja o desempenho institucional do Estado, a implantação das políticas, obviamente respeitando aquela famosa tríade (eficiência, eficácia e efetividade), e não só a eficiência.

Figura 3. O circuito de funções intrínsecas do Estado brasileiro para a capacidade de governar



Fonte: Elaboração livre do autor.

Então, vejam só: Arrecadação e Repartição Tributária estão aqui como umas funções intrínsecas, necessárias para mobilizar e pôr em operação todo o arranjo de planejamento que o PPA condensa como uma ideia-chave. E

o curioso é que essa dimensão costuma ser tratada em separado quando se fala de política pública! Mas não o deveria porque a partir da estrutura tributária, do perfil de arrecadação, já se diz muito sobre a capacidade do Estado de realizar as suas políticas, redistribuir riqueza, e por aí vai. Obviamente, as dimensões de Formulação e Planejamento propriamente ditas, de Orçamentação e Programação Financeira como funções específicas nesse circuito, isso tudo a gente conhece, isso é clássico nos livros de hoje. Além dessas, vale ainda mencionar as funções contemporâneas de Monitoramento, Avaliação e Controle, como subfunções do planejamento, igualmente necessárias para que esse circuito todo se complemente. As questões próprias da Administração Pública, que dizem respeito à gestão de pessoal e outras funções-meio do Estado e da Administração Pública, possuem graus variados e muito diferentes de institucionalização e de organização em casa esfera da federação.

Por fim, eu ousou colocar aqui uma nova “função” e que estaria em constituição no caso brasileiro e em outros casos também. No caso brasileiro — talvez como uma espécie de vanguarda desse processo — diz respeito ao surgimento e aperfeiçoamento de canais institucionais de representação de interesses e de participação da sociedade dentro desse circuito de políticas públicas; coisas que têm sido chamadas por colegas do Ipea de “interfaces socioestatais” na relação Estado–Sociedade no Brasil (Figura 4).

Figura 4. Interfaces socioestatais no circuito de políticas públicas brasileiras



Fonte: Elaboração livre do autor.

Vejam que está em constituição no Brasil, sobretudo desde a redemocratização nos anos 1980, um processo que é lento, é um processo embrionário, pouco institucionalizado; mas um processo muito interessante, de estabelecimento de formas de relacionamento direto da sociedade com o Estado, não mediado pela democracia representativa instituída, embora esta continue funcionando e sendo importante, obviamente. Mas além dessa, de um modo complementar a ela, desponta um conjunto de instituições e de procedimentos que implicam formas de relacionamento diretos tais que — como novidade institucional do momento presente — influenciam a formulação, influenciam a imantação, ajudam no controle e na avaliação das políticas, etc.

Só para dar alguns exemplos, desde a Constituição, sobretudo, mantemos Conselhos de políticas públicas como exigência, inclusive legal, para várias políticas públicas. Junto com os Conselhos, mais recentemente se desenvolveu, muito amplamente, em vários órgãos da administração pública, a figura das Ouvidorias Públicas. As ouvidorias estão deixando de ser instâncias meramente formais e passivas de reclamação para serem instâncias mais proativas na resolução de conflitos dentro das organizações e na relação da sociedade com as organizações de um modo específico. Essas duas funções, Conselhos e Ouvidorias, pelas pesquisas que têm sido feitas, estão muito associadas às funções de monitoramento e fiscalização direta da sociedade. Não existe nada institucionalizado ou necessariamente normatizado para isso, mas existe um perfil que aproxima essas instâncias daquelas funções. Assim como Audiências e Consultas Públicas, que também são instrumentos legais, previstos em lei, que estão sendo acionadas, sobretudo, para os projetos de investimento de grande vulto, com impactos econômicos, ambientais e sociais importantes. E para tanto, ambos têm sido usados como instrumentos de oitiva da sociedade, junto a especialistas e demais atores sociais.

Indo além, vejamos a trajetória recente de realização de Conferências Públicas no Brasil. É um fenômeno extraordinário, pois nos últimos dez anos, o país realizou mais de cinquenta conferências nas mais variadas áreas (com estruturas territoriais, etapas municipais, estaduais, regionais) até as conferências nacionais; e avançando das áreas sociais tradicionais, que sempre tiveram tradição em fazer conferências, para áreas como comunicações, que é um setor completamente oligopolizado, fechado, além de infraestrutura, segurança pública, que é um desafio imenso. E o fato é

que desse movimento recente, que também é não totalmente institucionalizado, não normatizado, não periódico, etc., emana um tipo de produto que tem a ver com o direcionamento estratégico da política pública, e isso tem sido valorizado no âmbito federal. Em um trabalho feito com relação ao PPA atual, 2012 a 2015, constatou-se alto grau de aderência entre formulações emanadas das conferências nacionais e a formulação do próprio PPA atual. Então, existe um canal de relacionamento da sociedade que se dá por meio desse tipo de instrumento direto de participação.

Por fim, as tradicionais Reuniões, Comitês, Mesas de Negociação, Fóruns, etc. também têm a ver com a solução específica de conflitos. Vou dar um exemplo concreto: a atual política de salário mínimo, de reajuste anual real, em curso desde 2007, veio junto com o decreto do PAC. Ela nasceu do Fórum Nacional do Trabalho que se desenvolveu no âmbito do governo federal, no começo do governo Lula, 2003-2005, ou seja, de um fórum que infelizmente nem existe mais hoje, quase que totalmente informal na época, mas que conseguiu construir um consenso entre governo, empresários e trabalhadores, em torno de uma política que passou a ser crucial para a trajetória recente de queda da desigualdade e combate à pobreza. Ou seja, ela nasceu não de um gabinete ou de cabeças iluminadas, nem sequer do próprio parlamento; ela nasceu de uma instância de tipo fluida, embrionária, de baixa institucionalidade, mas que vai se constituir num agregado, numa espécie de nova função, nova forma de relação da sociedade com o Estado, com muito potencial de trazer a sociedade para dentro do Estado, no bom sentido, no sentido de influenciar as decisões que dizem respeito às políticas públicas. Então, isso é uma coisa que está em todos os níveis da Federação e que poderia ser trabalhado de modo específico, em cada caso, pelos governos locais, para incentivar e acionar o potencial latente de participação da sociedade.

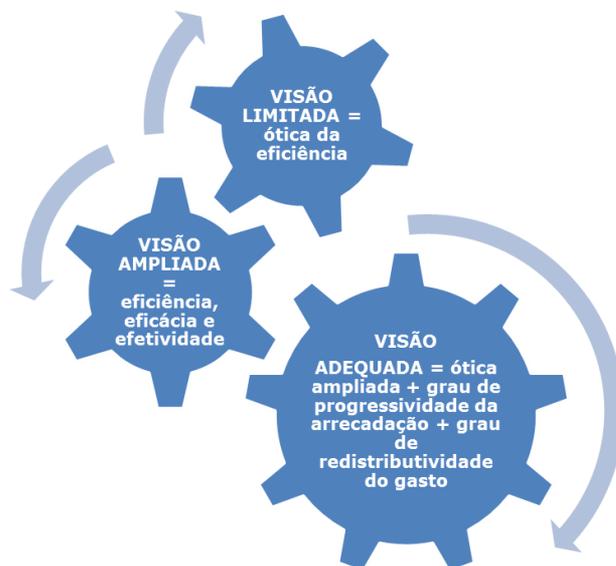
A questão, portanto, é ter clareza sobre a necessidade de isso tudo funcionar como um Sistema, porque no âmbito federal isso não funciona como um sistema, e duvido que funcione como tal em qualquer das outras instâncias. Ou seja: embora as Figuras 3 e 4 possam transmitir a falsa ideia de que temos uma coisa organizada, sistêmica, institucionalizada, etc., na verdade não é nada disso; isso aqui é o que poderia ser, o que deveria ser em termos lógicos, dada a capacidade humana hoje já instaurada no interior do Estado no Brasil, com vistas a incrementar-se a sua própria capacidade

de governar. Agora, como eu disse, se eu estou falando de funções que são necessariamente de natureza técnico-política, então vocês já entendem que a dificuldade de constituir cada uma dessas funções e de elas próprias funcionarem de um modo integrado ou cooperado como Sistema, é uma dificuldade imensa. É disso que se trata quando a gente está falando, por exemplo, de estruturação das funções de Estado, de fortalecimento das funções típicas de Estado, e tudo o mais. Agora, tudo isso, em si mesmo, não serve para nada, se não estiver acoplado a um ideal de desenvolvimento! Nessa perspectiva, tal ideia de sistema serve, supostamente, para fazer funcionar as políticas públicas, transformando as realidades socioeconômicas sobre as quais devem agir. Então, supostamente, existe um ideal de desenvolvimento, um projeto, uma visão de transformação necessária e subjacente a tudo isso, e é disso que trata o planejamento! O próprio PPA deveria ser capaz de expressar esse desejo de mudança, essa capacidade do Estado de engendrar mudanças e enfrentar problemas. Por isso, o PPA, veja que interessante!, nessa forma de ver, aparece como um dos instrumentos governamentais para isso; ele não é a panaceia da transformação, nunca foi e nunca vai ser, mas o mesmo é um instrumento importante; ele pode ser um instrumento muito importante, porque por meio dele é possível mobilizar capacidades e colocar em operação essa coisa toda.

Agora, além disso, e aí depende de contexto a contexto, tem um conjunto de empresas estatais que podem ser mobilizadas como instrumentos de ação; há bancos públicos, há fundos públicos, existem fundos de pensão, enfim, elementos que finalmente dialogam com o tema do Planejamento Orçamentário, ou seja, com a capacidade do Estado de formular e implantar políticas públicas, as quais dependem do orçamento, obviamente, mas não só. O orçamento, mais uma vez, é aqui entendido como um dos componentes do planejamento para o financiamento da política pública; e vários municípios, vários estados possuem, em graus diferentes, empresas estatais, bancos públicos e fundos públicos, que podem e devem ser acionados em conjunto como fontes complementares de financiamento das suas políticas, para além do próprio orçamento.

Então, a lógica orçamentária que nos aprisiona hoje em dia diz respeito a uma visão muito reducionista da capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem à disposição a cada momento. Mas para superar essa limitação, é preciso avançar rumo a uma Visão Adequada do Planejamento Orçamentário, conforme nos sugere a Figura 5 adiante.

Figura 5. Abordagens possíveis para o tema do planejamento orçamentário público



Fonte: Elaboração livre do autor.

A Visão Limitada é aquela que concentra o foco da discussão do planejamento orçamentário na questão da eficiência, com custo para fazer determinadas coisas e aquilo que esse custo gera em termos de bens e serviços entregues à população. Vamos dar um exemplo: na área da Saúde, as políticas e campanhas de vacinação. Segundo a Visão Limitada, o foco da análise dessa abordagem é a entrega das vacinas no posto de saúde. O Estado tem de ser capaz de entregar determinada quantidade de vacinas para determinada campanha de vacinação, nos postos x, y e z da cidade. Termina aí a visão do planejamento orçamentário, nessa perspectiva. Como são registros administrativos, você faz a conta de quantas vacinas foram entregues em cada lugar, quanto isso custou, o custo de cada vacina. Então, quanto mais eu conseguir entregar essas vacinas de um modo mais barato, em tese, eu estou engendrando iniciativas de racionalização de procedimentos que dizem respeito a ganhos de eficiência no âmbito do Estado.

Por sua vez, segundo a Visão Ampliada, eu estou dizendo que não basta ao Estado entregar as vacinas no posto de saúde, é preciso que elas sejam aplicadas nas crianças ou nos idosos, enfim, que atinjam o seu público-alvo. Dessa maneira, eu estou acoplando à visão da eficiência, também a

visão da eficácia, ou seja, o planejamento orçamentário vai ser bem feito não apenas se ele for eficiente, mas se ele for eficiente e eficaz. Ou seja: não apenas se as vacinas forem entregues, mas se elas forem aplicadas no público-alvo correto, tempestivamente, no lugar certo e no tempo certo. Ademais, eu deveria tentar enxergar além para saber o efeito que essa vacina produziu no beneficiário, ou seja, se a vacina combateu os males que se propunha a combater. Nesse caso, em uma Visão Ampliada, nós também acoplamos a dimensão da efetividade, ou seja, se a política de vacinação engendrou melhoria de saúde ao público beneficiário, no sentido de bem-estar sanitário e de prevenção de doenças, etc.

É claro que transitar para uma Visão Ampliada não é tarefa fácil, a começar pelo fato de que o conjunto de informações necessárias para se medir a efetividade da ação do Estado sobre determinada população ou inexistente ou é de natureza precária; ou ainda, é algo muito caro e difícil de ser obtido, apenas mediante pesquisas de avaliação de impacto e outras técnicas que vão muito além dos meros registros administrativos que em geral estruturam as bases de dados das organizações públicas. Então, é quando a política deixa de ser uma política setorial e passa a ser uma política intrinsecamente transversal, que depende uma da outra, quer dizer, o resultado agregado da ação do Estado é esse: uma coisa necessariamente depende da outra. E nem tudo está no raio de ação do Estado; então, é muito difícil, por isso a tendência (compreensível, mas injustificável!) das análises ficarem presas apenas à visão da eficiência do gasto público. Agora, da ótica do Estado, isso não nos basta; é preciso olhar a sua atuação do começo ao fim, numa perspectiva ampla, de médio e longo prazos.

Daí que, por fim, propõe-se, aqui, a abordagem de uma Visão Adequada para o tema do planejamento orçamentário. Essa abordagem leva em consideração não só a capacidade de implantação e de geração de efeitos da política pelo lado do gasto (melhor dizendo: pelo lado da capacidade redistributiva do gasto, em termos da sua eficiência, eficácia e efetividade), mas ainda da capacidade de seu financiamento progressivo. No caso brasileiro, por exemplo, nós estamos numa trajetória de queda da desigualdade, que para se sustentar, nos próximos anos, vai depender não apenas da capacidade redistributiva do gasto público, mas principalmente da capacidade de financiá-lo de modo progressivo; para isso, fazendo com que as camadas mais ricas da sociedade paguem proporcionalmente mais impostos que as camadas mais pobres. Ou seja: o Brasil não vai conseguir

avançar mais na queda da desigualdade se não enfrentar a questão do financiamento tributário, que é muito regressivo no país, assentado em impostos indiretos que penalizam mais que proporcionalmente os mais pobres. Isso significa que parte do que a política social consegue redistribuir pelo lado do gasto, perde pelo lado do seu financiamento. É por esse motivo que a Visão Adequada do planejamento orçamentário propõe que se olhe o arranjo como um todo da política pública.

Bem, então, para eu ir tentando encaminhar uma conclusão sobre esse ponto, diria que quando estamos falando de Planejamento Orçamentário, é preciso não apenas sair da ótica restrita do orçamento; é preciso olhar o orçamento como um instrumento mais geral do planejamento.

Nessa perspectiva, recoloca-se em pauta a possibilidade de o Estado formular estrategicamente diretrizes de ação que se reverberam em políticas públicas, que engendram transformações efetivas. Como isso em mente, e contra o senso comum, ou contra aquilo que grande parte da mídia propagandeia sobre o Estado e o gasto público, etc., diria que, segundo a ótica da Visão Adequada do planejamento orçamentário, o gasto público no Brasil vem se realizando; a despeito dos problemas que obviamente ainda temos, com qualidade e com equidade crescentes; vale dizer: com um vetor de qualidade macroeconômica positivo, crescente e positivo; ou seja, nós estamos num percurso lento, etc., com muito ainda por ser feito, mas estamos num percurso de aperfeiçoamento dos procedimentos, das instituições e da direcionalidade do gasto, isso é inequívoco, pelo menos no âmbito federal, feito o balanço empírico dessa última década (2003 a 2013).

Olhando uma série de indicadores macroeconômicos, de finanças públicas, indicadores sociais e de mercado de trabalho, etc., isso se explica — linhas gerais — pelo fato de que o Brasil vive, hoje, uma fase de recalibração do seu projeto nacional de desenvolvimento. Visto em perspectiva de médio prazo, podemos afirmar que o ideal de desenvolvimento hoje em voga no país não se resume apenas ao crescimento quantitativo do Produto Interno Bruto (PIB). Em outras palavras: não basta fazer crescer o PIB; é preciso fazer crescer o PIB de forma compatível com o fortalecimento do mercado interno e com a estruturação do seu mercado de trabalho; com redução das desigualdades sociais e regionais, erradicação da miséria, sustentabilidade produtiva, ambiental e humana; com aperfeiçoamento das instâncias representativas e participativas da sociedade, com respeito e garantia às conquistas e direitos republicanos e democráticos de modo geral, etc.

Para tanto, urge uma nova agenda de Reforma do Estado; esta é uma expressão maldita, mas, sim, nós precisamos reformular o Estado, uma reforma do Estado que supere a visão negativista que se construiu do Estado, nesse país, ao longo dos últimos trinta anos; ou pelo menos durante aquele período de declínio do Estado, do Planejamento, que atravessa as décadas de 1980 e 1990, até começo dos anos 2000. Nós precisamos superar a visão negativa do Estado, simplesmente porque não dá para fazer reforma do Estado achando que o Estado não presta; que o ele [o Estado] só tem problemas, o Estado é ineficaz, que o Estado é isso, que é aquilo. . . Afinal, não existe programa de desenvolvimento que prescindia da centralidade do Estado na organização da Sociedade, na organização dos mercados privados, da vida coletiva, etc.; então há, sim, uma agenda de reformas importantes e pendentes, a maior parte de longa duração, mas que encontram, na conjuntura atual, boas razões para ser estruturalmente enfrentadas.

### **Planejamento, orçamento e administração pública no Brasil: os desafios no século XXI**

Sem ser exaustivo, vou mencionar, rapidamente, alguns desafios nesses três campos (do Planejamento, do Orçamento e da Administração Pública), que podem suscitar algum debate interessante entre nós, e mais que isso, podem ajudar a pautar o pensamento contemporâneo acerca da reforma progressista, republicana, democrática, desenvolvimentista do Estado que precisamos levantar adiante.

Antes de mais nada, é preciso combater traços históricos da Administração Pública brasileira, tais como: (i) patrimonialismo, paternalismo, personalismo, clientelismo; (ii) excesso de formalismo e isolamento burocrático das organizações; (iii) modernização conservadora; (iv) fragilidade da gestão pública em áreas de contato direto com a população; (v) alta centralização burocrática; (vi) muita imitação de fórmulas e reformas estrangeiras; (vii) déficit democrático nos processos decisórios de alto interesse da Nação; (viii) paralisia ou inércia decisória, etc.

Ou seja, Reforma do Estado tem de enfrentar essa agenda histórica de problemas. Tornar o Estado apenas mais eficiente é fácil! Eu não aumento salários, eu não reponho nem qualifico quadros, eu exijo mais do mesmo. . . Por outro lado, eu quero saber o seguinte: quais são as diretrizes para uma Reforma do Estado, tendo em vista a agenda de desenvolvimento

mencionada acima, que o Brasil tem pela frente no século XXI? Uma reforma progressista, republicana, democrática, desenvolvimentista do Estado, deve ser capaz de enfrentar aqueles traços históricos: patrimonialismo, paternalismo, personalismo, clientelismo, tudo isso que está arraigado na nossa cultura política e que segue presente ainda hoje. Formalismo, isolamento burocrático do Estado, modernização conservadora. . . Quando eu expliquei a Figura 4, acima, acerca das interfaces socioestatais, eu estava chamando atenção para essa brecha fantástica de possibilidades de conexão da sociedade com os destinos das políticas públicas.

Outro ponto: fragilidade da gestão em áreas de contato direto com a população. A reforma gerencialista dos anos 1990 criou uma cisão entre carreiras típicas de Estado, estratégicas, que viriam a ser bem remuneradas, estruturadas, com estabilidade, etc., *vis-à-vis* as de contato direto. Essas, eu terceirizo, eu precarizo, etc. . . Carlos Lessa, economista da UFRJ, propõe a expressão “Estado Quasímodo” para definir o Estado no Brasil. Quasímodo é aquela figura que tem a cabeça desproporcional ao corpo e os pés frágeis, então, nas áreas estratégicas, Bacen, STN, SOF, etc, é tudo bonito; agora, vai ver o contato direto com a população: precariedade, baixos salários, não tem carreira, não tem qualificação. Por que isso? A lógica tem que ser a oposta! Temos de valorizar as atividades finalísticas do Estado.

Pois bem, esses — e outros — são os problemas para enfrentar na agenda de reforma do Estado no Brasil contemporâneo. Uma agenda progressista, republicana, democrática, desenvolvimentista, para um Estado capaz no século XXI.

Sob esse prisma geral, temos as questões clássicas de Gestão: (i) democratização da gestão pública, amparada por critérios como: transparência, autonomia, responsabilidade; (ii) profissionalização da burocracia pública, segundo critérios que levem em conta o ciclo laboral completo do servidor dentro do Estado; (iii) difusão e capacitação permanentes em novas tecnologias de informação, gestão, comunicação; (iv) sim, uma gestão por desempenho e resultados, mas ancorada nesse entendimento do desenvolvimento como fenômeno complexo e multidimensional, portanto não reducionista, nem muito menos negativista, acerca das funções necessárias do Estado e amplitude requerida para suas novas áreas de atuação; (v) experimentalismo institucional, em torno de novos mecanismos de governança pública, com ênfase em repactuação federativa de atribuições e responsabilidades compartilhadas, mais e melhor participação social e controle público sobre o Estado.

No que toca ao Orçamento propriamente dito, há duas coisas especialmente importantes: (i) é preciso elevar o nível de agregação das unidades mínimas de execução do gasto público, idealmente para o plano estratégico dos objetivos ou metas do PPA; e (ii) é preciso aplicar tratamento diferenciado ao gasto público (em termos de planejamento, orçamentação, controle, gestão e participação), segundo a natureza efetiva e diferenciada das despesas, de modo que, por exemplo:

- despesas de *custeio "intermediário"* da máquina pública = contabilização anual e foco na eficiência;
- despesas de *custeio "finalístico"* das políticas públicas = contabilização anual e foco na eficácia e efetividade.
- despesas de *investimento-custeio* = contabilização plurianual e foco na eficácia e efetividade.

Sabemos ser muito difícil avançar nessas temáticas do orçamento, mas creio que isso se dá mais por bloqueio ideológico do que qualquer outra coisa. Assim, precisamos elevar a unidade mínima da execução do orçamento, não dá para ter orçamento vinculado ao produto físico da ação. Se o objetivo é ter sala de aula, a unidade de execução do orçamento é a sala de aula, não é a cadeira. Não adianta ter cadeira e não ter lousa, etc.; então, quer dizer, para conferir ao Estado maior grau de liberdade na execução do orçamento, é preciso elevar a unidade mínima de agregação e execução do orçamento. Ainda no exemplo proposto, é óbvio que dentro da unidade "sala de aula" vai ter a especificação contábil "cadeira, lousa, microfone", vai ter tudo, só que isso não pode ser a unidade de controle, isso não pode ser a unidade de avaliação da política de Educação. Não é possível avaliar a política educacional pelo produto físico da ação orçamentária, isso é uma loucura!

Por outro lado, é claro que a mudança sugerida exige um grau de maturidade e de visão estratégica muito mais apurada por parte do "ordenador de despesas", mas isso é não só humanamente possível, como institucionalmente necessário, para se poder reconectar planejamento e orçamento em patamares mais elevados de formulação e execução estratégica da política pública. Ao se caminhar nessa direção, estar-se-á também caminhando da análise centrada na eficiência do gasto público, para as dimensões analíticas da eficácia e da efetividade da política pública.

Por fim, a segunda das sugestões acima — aplicar tratamento diferenciado ao gasto público, segundo a natureza diferenciada das despesas —

talvez seja mais complicado de explicar aqui, por conta agora da falta de tempo. De toda forma, é algo que consiste, basicamente, em calibrar a lente com a qual vemos o orçamento, pois o tratamento convencional sacralizou algumas falsas dicotomias entre as categorias contábeis do custeio e do investimento. Ocorre que essa concepção está equivocada, entre outros motivos, pelo fato de que o investimento de hoje vira custeio amanhã. Além disso, é preciso diferenciar “custeio intermediário” (pagamento de despesas correntes não finalísticas da administração pública) de “custeio finalístico” (pagamento de despesas correntes ligadas a atividades-fim da política pública), pois são duas categorias contábeis de natureza econômicas completamente diferentes entre si.

Quanto ao investimento, há que se migrar para uma concepção plurianual de sua orçamentação e contabilização pública; simplesmente porque a natureza dessa categoria do gasto é discricionária e plurianual, ou, dito de outra forma, o investimento não é uma despesa de natureza necessariamente periódica, corrente, e em geral sua concretização ou finalização ultrapassa o calendário romano! E não há nada de sagrado que impeça os homens de readequarem o orçamento público à luz da natureza ou especificidades da categoria investimento.

### **Recuperação do planejamento em contexto democrático: que caminhos seguir?!**

Em 2010, o Brasil realizou sua sexta eleição direta consecutiva para presidente da República. Ao longo de praticamente trinta anos (1980 a 2010), o país conformou uma das maiores e mais pujantes democracias do mundo, por meio da qual conseguiu proclamar nova Constituição Federal, em 1988, estabilizar e legitimar nova moeda nacional, desde 1994, e testar satisfatoriamente a alternância de poder: tanto no Executivo e Legislativo em âmbito federal, como nos executivos e legislativos subnacionais, em processo contínuo, coletivo e cumulativo de aperfeiçoamento institucional geral do país.

Não obstante, a presença de tensões e recuos de várias ordens, é possível avaliar como positiva a ainda incipiente e incompleta experiência democrática brasileira; indicação clara de que a dimensão de aprendizado político e social que lhe é inerente — e que apenas se faz possível em decorrência do seu exercício persistente, ao longo do tempo — constitui-se na

mais importante característica desse que já é o mais duradouro período de vigência democrática do país em regime republicano.

Com isso, quer-se dizer que não parece descabido relacionar positivamente alguns auspiciosos fatos recentes relatados neste artigo, com o exercício — mais uma vez — contínuo, coletivo e cumulativo de vigência democrática no Brasil, cujo sentido de permanência aponta para processos de amadurecimento crescente das instituições e, também, para grandes desafios que ainda pairam sobre a sociedade brasileira.

No plano dos avanços nacionais, destaque-se a ampliação e a complexificação da atuação estatal — por meio de seu arco de políticas públicas — sobre dimensões cruciais da vida social e econômica do país. Especialmente interessante é constatar a relativa rapidez — em termos histórico-comparativos — com que processos de aparelhamento e sofisticação institucional do Estado têm-se dado no país. *Grosso modo*, desde a década de 1980, em que se instaurou, no Brasil, o seu processo de redemocratização, tem-se observado — não sem embates e tensões políticas e ideológicas de vários níveis — movimento praticamente permanente de amadurecimento institucional no interior do Estado brasileiro. Em tese, hoje, o Estado brasileiro — sobretudo no nível federal, mas também em alguns estados e em alguns municípios — possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos suficientes para estruturar e implantar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que, por outro lado, restam ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, esses também de dimensões consideráveis.

Coloca-se, então, outra ordem de conclusões gerais deste estudo: trata-se de mobilizar esforços de compreensão e de atuação em torno, linhas gerais, de três conjuntos de desafios, a saber: (i) incremento de qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade; (ii) equacionamento dos esquemas de financiamento para diversas políticas públicas de orientação federal, mas de execução federativa compartilhada; e (iii) aperfeiçoamentos institucional-legais no espectro amplo do trinômio “planejamento, orçamento e gestão” para a execução das diversas políticas públicas em ação pelo país.

Com relação à qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a sua baixa qualidade geral; e, a despeito do movimento relativamente rápido de ampliação da cobertura em vários casos (vejam-se, por exemplo, as áreas de saúde, educação, previdência e assistência

social, etc.), nada justifica o adiamento dessa agenda da melhoria da qualidade com vistas à legitimação política e à preservação social das conquistas obtidas até agora. A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com as duas outras mencionadas anteriormente: as dimensões do financiamento e da gestão.

No caso do financiamento, é preciso enfrentar a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas — ainda claramente insuficientes em vários casos; como também a difícil questão da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos vale dizer, do perfil específico de financiamento que liga os circuitos de arrecadação aos gastos em cada caso concreto de política pública. Há já muitas evidências empíricas e muita justificação teórica acerca dos malefícios que estruturas tributárias altamente regressivas trazem para o resultado final das políticas públicas e para a própria distribuição de renda e riqueza no país. Em outras palavras, o impacto agregado dessas, quando considerado em termos dos objetivos que pretendem alcançar, tem sido negativamente compensado, no Brasil, pelo perfil regressivo da arrecadação, que tem penalizado proporcionalmente mais os pobres do que os ricos. Se essa situação não mudar, rumo a uma estrutura tributária mais progressiva em termos dos fluxos de renda e dos estoques de riquezas (físicas e financeiras) existentes no país, dificilmente haverá espaço adicional para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, que clamam, há tempos, por soluções rápidas e eficazes. Por fim, no caso do trinômio “planejamento, orçamento e gestão” tratar-se-ia não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos variados marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas; como ainda de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas de formulação, orçamentação, implantação e gestão de políticas, programas e ações governamentais. Nos três casos, salienta-se a necessidade de buscar equilíbrio maior entre os mecanismos de controle das políticas e dos gastos públicos, de um lado, e os mecanismos propriamente ditos de planejamento, implantação e gestão dessas políticas, de outro lado.

Ocorre que algo desse tipo apenas soa factível se a própria *função planejamento* readquirir *status* no debate corrente atual. Realizar esse esforço de maneira ordenada e sistemática é, portanto, algo que busca gerar acúmulo de conhecimento e massa crítica qualificada para um debate bastante caro e cada vez mais urgente às diversas instâncias e níveis de governo no Brasil, visando responder a questões do seguinte tipo:

- Em que consiste a prática de planejamento governamental, hoje, e quais características e funções deveria possuir, ante a complexidade dos problemas, das demandas e das necessidades da sociedade?

- Quais as características e possibilidades — as atualmente existentes e as desejáveis — das instituições e instrumentos de governo/Estado pensadas ou formatadas para a atividade de planejamento público?

- Que balanço se pode fazer das políticas públicas nacionais mais importantes em operação no país, hoje, e que diretrizes se pode oferecer para o redesenho, quando for o caso, dessas políticas públicas federais, nessa era de aparente reconstrução dos Estados nacionais e do planejamento, e como implementá-las?

Então, se as afirmações apontadas neste trabalho estiverem corretas, ganha sentido — teórico e político — uma busca orientada a responder às indagações acima sugeridas. Afinal, se planejamento governamental e gestão pública são instâncias lógicas de mediação prática entre Estado e desenvolvimento, então, torna-se relevante ressignificar e requalificar os termos pelos quais, atualmente, devem ser redefinidos o conceito e a prática do planejamento público governamental.

Longe de querer conferir ao planejamento um *status* mágico ou superior, assumimos abertamente tratar-se de função contemporânea indelegável do Estado, como o são também algumas funções clássicas (por exemplo, monopólios estatais do uso da força, da representação diplomática externa, da formulação e implantação das leis, da implantação e gestão da moeda, da arrecadação tributária); assim como outras funções consideradas contemporâneas (por exemplo, estruturação e gerenciamento da burocracia pública, formulação, orçamentação, implantação, monitoramento, avaliação e controle das políticas públicas, etc.).

Em adição, como hoje já se sabe, a atividade de planejamento governamental não pode ser desempenhada como outrora, de forma centralizada e com viés essencialmente normativo. Em primeiro lugar, há a evidente questão de que, em contextos democráticos, o planejamento não pode ser nem concebido nem executado de forma externa e coercitiva aos diversos interesses, atores e arenas sociopolíticas em disputa no cotidiano. Não há, como talvez tenha havido no passado, um “cumpra-se” que se realiza automaticamente de cima para baixo pelas cadeias hierárquicas do Estado, até chegar aos espaços da sociedade e da economia.

Dito isso, espera-se obtenção de mais maturidade e profundidade para ideias ainda hoje não muito claras, nem teóricas, nem politicamente, que

visam à ressignificação do planejamento público governamental. Dentre tais ideias, cinco diretrizes aparecem com força no bojo da discussão:

- *dotar a função planejamento de forte conteúdo estratégico*: trata-se de fazer da função planejamento governamental o campo aglutinador de propostas, diretrizes, projetos, enfim, de estratégias de ação, que anunciem, em seus conteúdos, as potencialidades implícitas e explícitas, vale dizer, as trajetórias possíveis e/ou desejáveis para a ação ordenada e planejada do Estado, em busca do desenvolvimento nacional;

- *dotar a função planejamento de forte capacidade de articulação e coordenação interinstitucional*: grande parte das novas funções que qualquer atividade ou iniciativa de planejamento governamental deve assumir estão ligadas, de um lado, a um esforço grande e muito complexo de articulação interinstitucional, e, de outro lado, a esforço, igualmente grande, de coordenação geral das ações de planejamento. O trabalho de articulação interinstitucional, aqui referido, é necessariamente complexo, porque, em qualquer caso, deve envolver muitos atores, cada qual com seu cabedal de interesses diversos e com recursos diferenciados de poder. Com isso, grande parte das chances de sucesso do planejamento governamental depende, na verdade, da capacidade que políticos e gestores públicos demonstram para realizar, a contento, esse esforço de articulação interinstitucional em diversos níveis. Por sua vez, exige-se, em paralelo, trabalho igualmente grande e complexo de coordenação geral das ações e iniciativas de planejamento, mas que, neste caso, porquanto não desprezível em termos de esforço e dedicação institucional, é algo que soa factível ao Estado realizar;

- *dotar a função planejamento de fortes conteúdos prospectivos e propositivos*: cada vez mais, ambas as dimensões aludidas — a prospecção e a proposição — devem compor o norte das atividades e iniciativas de planejamento público. Trata-se, fundamentalmente, de dotar o planejamento de instrumentos e técnicas de apreensão e interpretação de cenários e tendências, e, simultaneamente, de teor propositivo para reorientar e redirecionar, quando pertinentes, as políticas, os programas e as ações de governo;

- *dotar a função planejamento de forte componente participativo*: hoje, qualquer iniciativa ou atividade de planejamento governamental, que se pretenda eficaz, precisa aceitar — e mesmo contar com — certo nível de engajamento público dos atores diretamente envolvidos com a questão, sejam eles da burocracia estatal, políticos ou acadêmicos, sejam os próprios beneficiários da ação que se pretende realizar. Em outras palavras, a

atividade de planejamento deve prever dose não desprezível de horizontalismo em sua concepção, vale dizer, de participação direta e envolvimento prático de — sempre que possível — todos os atores pertencentes à arena em questão;

- *dotar a função planejamento de fortes conteúdos éticos*: trata-se, aqui, cada vez mais, de introduzir princípios da república e da democracia como referências fundamentais à organização institucional do Estado e à própria ação estatal.

### **Considerações finais**

Hoje, passada a avalanche neoliberal das décadas de 1980 e 1990 e suas crenças ingênuas em torno de uma concepção minimalista de Estado, torna-se crucial voltar a discutir o tema da natureza, dos alcances e dos limites do Estado, do planejamento, do orçamento e da administração das políticas públicas no capitalismo brasileiro.

Diante do malogro do projeto macroeconômico neoliberal — fato esse evidenciado pela crise internacional em curso, desde 2008, e pelas baixas e instáveis taxas de crescimento observadas ao longo de todo o período sob dominância financeira desse projeto — e de suas consequências negativas nos planos sociais e políticos, tais como: aumento das desigualdades e da pobreza e questionamento relativo à efetividade e à eficácia dos sistemas democráticos de representação evidencia-se, já na primeira década do século XXI, certa mudança de opinião a respeito das “novas” atribuições dos Estados nacionais.

Pois por mais que as economias nacionais estejam internacionalizadas do ponto de vista das possibilidades de valorização dos capitais individuais e do crescimento nacional ou regional agregado, parece evidente, hoje, que ainda restam dimensões consideráveis da vida social sob custódia das políticas nacionais, o que afiança a ideia de que os Estados nacionais são ainda os principais responsáveis pela regulação da vida social, econômica e política em seus espaços fronteiriços.

Com isso, recupera-se nas agendas nacionais a visão de que o Estado é parte constituinte, em outras palavras, não exógeno, do sistema social e econômico das nações, sendo — em contextos históricos de grandes heterogeneidades e desigualdades — particularmente decisivo na formulação e na condução de estratégias virtuosas de desenvolvimento. Entendido esse,

por sua vez, em inúmeras e complexas dimensões, todas estas socialmente determinadas; portanto, mutáveis com o tempo, os costumes e as necessidades dos povos e das regiões do planeta. Ademais, o desenvolvimento, sobre o qual se fala tão pouco, é fruto de mecanismos automáticos ou determinísticos; ocorre de modo que, na ausência de indução minimamente coordenada e planejada — e reconhecidamente não totalizante — muito dificilmente um país conseguirá combinar satisfatória e simultaneamente inúmeras e complexas dimensões do desenvolvimento, que hoje se colocam como constitutivas de projetos políticos concretos de desenvolvimento em escalas nacionais.

### Referências

- CARDOSO JR., J. C. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011a.
- . (org.). *Burocracia e ocupação no setor público brasileiro*. Brasília: Ipea, 2011b.
- . (org.). *Para a reconstrução do desenvolvimento no Brasil: eixos estratégicos e diretrizes de política*. São Paulo: Hucitec, 2012.
- . *Estado, planejamento, gestão e desenvolvimento: balanço da experiência brasileira e desafios no século XXI*. Santiago, Chile: Ilpes, 2013a.
- . *Estado, planejamento e dinâmica econômica*. Montevideu, Uruguai: XVIII Clad, 2013b.
- CARDOSO JR., J. C. & PIRES, R. (orgs.) *Gestão pública e desenvolvimento: desafios e perspectivas*. Brasília: Ipea, 2011.
- CARDOSO JR., J. C. & BERCOVICI, G. (orgs.). *República, democracia e desenvolvimento: contribuições ao Estado brasileiro contemporâneo*. Brasília: Ipea, 2013.
- MATUS, C. *Estrategia y plan*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria, 1972.
- . *Planificación de situaciones*. Caracas: Cendes, 1977.
- . *Política y plan*. Caracas: Iveplan, 1984.
- . *Planificación y gobierno*. Caracas: Fundación Altadir, 1987.
- SANTOS, R. S. *A administração política como campo do conhecimento*. Salvador-São Paulo: Hucitec, 2009.
- SANTOS, R. S. & RIBEIRO, E. M. Bases teóricas e metodológicas da administração política. Salvador: *Rebap*, n.º 2, 2009.

# ADMINISTRAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NA BAHIA: PERCURSOS E PERCALÇOS\*

ELINALDO LEAL SANTOS\*\*

WESLEI GUSMÃO PIAU SANTANA\*\*\*

REGINALDO SOUZA SANTOS\*\*\*\*

VITOR LÉLIO BRAGA\*\*\*\*\*

## Resumo

Este artigo tem como objetivo primordial analisar a gestão do desenvolvimento implantada no estado da Bahia, compreendendo a contradição de estarmos diante de um Estado que apresenta indicadores econômicos compatíveis com países do Primeiro Mundo, porém, com indicadores sociais semelhantes a países subdesenvolvidos. Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, pautado em dados empíricos de natureza secundária. A base teórica está centrada nos estudos da Administração Política do Desenvolvimento (Cooke, 2004; Santos, 2004). Os resultados revelam, por um lado, que o Estado alcançou êxito em uma política de crescimento econômico, baseado em uma concentração de investimentos industriais, mas, por outro, não conseguiu avançar em distribuição e desenvolvimento com equidade. Ao se tornar um Estado rico, em termos econômicos nacionais, ficaram evidentes os limites de conseguir crescimento com desenvolvimento. Mesmo com as mudanças políticas na gestão do estado, com a chegada de um grupo político voltado para os trabalhadores, o receituário do desenvolvimento continua na mesma matriz, dependente e subordinado à inserção do estado nos centros econômicos produtivos, sejam eles mundiais ou nacionais.

Palavras-chave: Administração; Desenvolvimento; Sociedade.

\* A primeira versão deste trabalho foi apresentada no 19.º Congresso da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, APDR-2013, 20-21 de junho, Universidade do Minho-Braga-PT, ISBN 978-989-96353-8-8.

\*\* Doutorando em Administração (Eaufba/Utad), mestre em Economia (UFBA), bacharel em Administração (Uesc) e professor assistente da Uesb/DCSA. Membro do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento. E-mail: elinaldouesb@gmail.com

\*\*\* Doutor e mestre em Administração (Eaufba), bacharel em Administração (Uesb), professor adjunto da Uesb/DCSA. Membro do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento. E-mail: wpiau@hotmail.com

\*\*\*\* Pós-doutor em Economia (UTL/Iseg), doutor em Economia (Unicamp), mestre em Administração (Ebape/FGV), bacharel em Administração (Eaufba) e professor titular da Eaufba. Membro do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento. E-mail: rsouza@ufba.br

\*\*\*\*\* Doutor em Business Economics. Middlesex University Business School, Inglaterra, Mestre em Economia Industrial, Universidade do Minho, Licenciatura em Economia (Utad), professor titular da ESTGF-IPP e associado da Utad-DESG. Membro do Grupo de Pesquisa Administração Política do Desenvolvimento. E-mail: vbrega@eu.ipp.pt.

### Abstract

This article aims to analyze the development management implemented in the State of Bahia, understanding the contradiction that we face with a state with economic indicators compatible to the first world countries, however, with social indicators similar to underdeveloped countries. This is an exploratory-descriptive study ruled by empirical data of a secondary nature. The theoretical basis is centered on studies of Administration Policy Development (Cooke, 2004; Santos, 2004). The results show, on the one hand, that the State has achieved success in a policy of economic growth, based on a concentration of industrial investment, but on the other, failed to advance in terms of distribution and development with equity. By becoming a State rich in national economic terms, it was clear the limits of achieving growth with development. Even with the political changes in the management of the state, with the arrival of a political group focused on workers, the prescription of development continues in the same matrix, dependent and subordinate to insert the state in productive economic centers, be they global or national.

Keywords: Administration; Development; Society.

**A** Administração do Desenvolvimento é um campo de estudo da administração que visa observar, descrever e analisar os fenômenos sociais pertinentes à gestão do desenvolvimento. Possui origem na ortodoxia do pensamento administrativo, no mundo pós-guerra, precisamente nos planos de recuperação econômica — Plano Marshall, Plano Colombo, Aliança para o Progresso — e no desejo dos países ricos de auxiliar tecnicamente os países menos desenvolvidos com programas de ajuda mútua. Hoje, porém, a Administração do Desenvolvimento vem se aproximando dos estudos críticos de administração e dos estudos críticos do desenvolvimento, conforme sinalizam as investigações de Cooke (2004), Martins (2004) e Santos & Santana (2008).

Santos & Santana (2008, p. 12) definem a *Administração do Desenvolvimento* como “um campo da ciência administrativa que tem por finalidade estudar «como» a gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo podem promover transformações em países, regiões, lugares e/ou organizações com vista a garantir o bem-estar de uma dada sociedade”. Isso posto, o presente trabalho tem como objetivo analisar a gestão do desenvolvimento implementada no estado da Bahia, compreendendo a contradição de estarmos diante de um estado que apresenta indicadores econômicos compatíveis com países do Primeiro Mundo, porém, com indicadores sociais semelhantes a países subdesenvolvidos. Trata-se de um estudo exploratório-descritivo, pautado em dados empíricos de natureza secundária.

O trabalho está estruturado, além dessa introdução, em quatro seções: a primeira faz breve explanação do campo da Administração do Desenvolvimento, situando o leitor sobre o objeto, o método e as teorias dessa disciplina; a segunda apresenta e contextualiza o objeto empírico desse trabalho — estado da Bahia; a terceira analisa, numa perspectiva histórica e descritiva, a gestão do desenvolvimento implantada no estado da Bahia durante o século XX e XXI. Por fim, a quarta, faz uma análise das contradições presentes no modelo de gestão do desenvolvimento do estado da Bahia.

### **Bases epistemológicas da Administração do Desenvolvimento**

Do ponto de vista epistemológico, Nef & Dwivedi (1988) nos dizem que a Administração do Desenvolvimento nasceu dos estudos coordenados pela Sociedade Americana de Administração Pública, precisamente do Grupo de Administração Comparada (GAC), sendo inicialmente articulada por Goswami (1955) e depois popularizada por Fred Riggs, por meio da publicação da sua obra *Administração nos países em desenvolvimento: a teoria da sociedade prismática* (1964). Afirmando ainda que a fundamentação teórica e metodológica do campo pautou-se em duas diferentes tradições dentro da ciência da administração: a *ortodoxia da administração científica*, que desenvolve suas análises sob os fundamentos do positivismo lógico, do método empírico, do liberalismo econômico e dos princípios de engenharias aplicados à organização social. E pela influência da *neoortodoxia da administração keynesiana*. Esta corrente, ao contrário da anterior, aceitava com mais naturalidade diálogos entre o campo político e o campo técnico da administração. Nela, era possível verificar uma busca contínua de mobilização e participação da população em projetos governamentais.

A Administração do Desenvolvimento se diferencia dos Estudos Organizacionais (EOs) por dois motivos: primeiro por não ter como objeto de estudo a organização, mas a gestão; segundo, porque, enquanto os Estudos Organizacionais centram-se na investigação de organizações modernas ou mesmo pós-modernas, a Administração do Desenvolvimento, por sua vez, prioriza o estudo de sociedades/países/regiões/organizações, que, muitas vezes, se encontram aquém da modernidade (Cooke, 2004; Santos, 2004). Trata-se de um campo de conhecimento multidimensional, multiparadigmático e interdisciplinar, visto que o estudo da gestão necessita de análises das diferentes dimensões da vida social (econômica, política,

sociológica, técnico-científica, socioambiental, etc.), dos diferentes paradigmas científicos (modernidade, estruturalismo, pós-modernidade, pós-estruturalismo) e das diferentes visões disciplinares (geográfica, econômica, sociológica, antropológica).

Por ser um campo negligenciado pelos Estudos Organizacionais e abandonado pelos Estudos Ortodoxos da Administração (EOA), a Administração do Desenvolvimento vem sendo, hoje, conduzida pelos Estudos Críticos da Administração com embasamento dos Estudos Críticos em Desenvolvimento (Dar & Cooke, 2008). No entanto, a produção científica da Administração do Desenvolvimento nunca deixou de existir, pois, por muito tempo, foi conduzida por outras disciplinas, precisamente pela economia do desenvolvimento, pela sociologia do desenvolvimento e mais recentemente pela nova geografia econômica, quando dedicam atenção ao objeto da gestão do desenvolvimento. Assim, entendemos que parte do conhecimento elaborado por esses outros campos, quando se referem à gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo, diz respeito ao campo esquecido pela ciência da administração, o campo da Administração do Desenvolvimento.

No nosso recente levantamento, realizado na comunidade científica brasileira da área de administração, por meio da Associação Nacional de Pós-Graduação em Administração (Anpad), perguntamos aos participantes da investigação se seriam capazes de citar até três teóricos e obras da literatura científica que pudessem fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento. Como resposta ao questionamento, os participantes citaram uma relação de teóricos do desenvolvimento que pelas suas avaliações têm alguma aproximação com o campo. Para efeito de sistematização, classificamos esses teóricos em quatro níveis de escala, conforme o Quadro 1, a fim de estruturar o campo da Administração do Desenvolvimento.

**Quadro 1.** Estrutura do campo da Administração do Desenvolvimento

Escalas	Autores
Administração do Desenvolvimento Global	Amartya Sen, Milton Santos, Omar Aktouf, Boaventura de Sousa Santos
Administração do Desenvolvimento Nacional	Joseph Schumpeter, Artur Lewis, Raúl Prebisch, Celso Furtado, Fernando Henrique Cardoso, Fred Riggs, Guerreiro Ramos, Peter Drucker, Michael Porter, Reginaldo Santos
Administração do Desenvolvimento Regional	François Perroux, Albert Hirschman, Sérgio Boisier
Administração do Desenvolvimento Local	Robert Putnam, Carlos Brandão, Manuel Castells, Arturo Escobar

Fonte: Elaboração própria.

Para a comunidade científica brasileira de administração, embora sejam autores consagrados em outros campos de conhecimento, seus conteúdos e reflexões estabelecem diálogo, de alguma forma, com a ciência da administração, portanto, são capazes de fundamentar o campo da Administração do Desenvolvimento. Porém, entendemos que para a Administração do Desenvolvimento ser reconhecida como um campo do conhecimento é necessário que possua meios que possibilitem o fornecimento de respostas aos problemas de natureza investigativa. São vastos os problemas sociais que precisam de um olhar sistematizado no campo da gestão do desenvolvimento. Apenas para citar, deparamo-nos com problemas de gerenciamento na educação, saúde, segurança, transporte, alimentação, habitação, infraestrutura, inclusão, entre outros. Embora esses problemas se apresentem como fenômenos reais de investigação e existam objetivamente, os estudos no campo da Administração do Desenvolvimento, não podem se limitar ao enfoque positivista da construção do conhecimento.

É preciso compreender que esses fenômenos são resultados de um processo social com base em elementos subjetivos, tais como ideologias, poder, valores, crenças, normas morais, preconceitos e sentimentos, portanto é preciso construir um campo de conhecimento que vai além do ato de apenas observar e explicar os fenômenos sociais, pois é necessário denunciar as contradições sociais e propor soluções. É preciso caminhar nos fundamentos da Administração Política proposta por Santos (2004), a qual defende uma ciência que pensa e age a um só tempo. Nessa perspectiva, consideramos pertinente analisar como transcorreu a gestão do desenvolvimento no estado da Bahia nas últimas décadas, para verificar seus percursos e percalços.

### **Contextualização do estado da Bahia**

Antes de adentrarmos nas análises da trajetória da Administração do Desenvolvimento no estado da Bahia, é importante situar esse estado no contexto brasileiro. Trata-se de uma das vinte e sete unidades federativas do Brasil, cuja história remete à chegada dos portugueses no hemisfério sul da América, uma vez que, segundo registros históricos, a esquadra portuguesa aportou no litoral sul do território que viria ser o estado da Bahia. Foi a primeira capitania hereditária transformada em capitania real. Foi

sede política e administrativa da colônia até 1763, quando o Rio de Janeiro assumiu o papel de nova capital. A Bahia está localizada no nordeste brasileiro e faz divisa com oito estados federativos e o oceano Atlântico. Logo, é o estado que possui mais divisas com outras unidades da federação (IBGE, 2013).

De modo geral, estamos diante de um estado de grande magnitude territorial, econômica e demográfica, mas, também, de grandes contradições sociais. Apenas para situar, destacamos aqui algumas dessas magnitudes. Vejam:

- Possui extensão territorial de 567 mil km<sup>2</sup>, área pouco maior que a da França;
- Representa quase a metade (49%) do território do Nordeste do país;
- Possui 417 municípios;
- Tem população de catorze milhões de habitantes, que corresponde a 27% da população do Nordeste do país e a 7,6% do Brasil;
- Possui 67% da sua população localizada na zona urbana e 33% na zona rural, sendo, com isso, o estado com maior população rural do Brasil;
- Possui a terceira maior metrópole do país (Salvador);
- Possui 64% do seu território localizado na região semiárida (360 mil km<sup>2</sup>), onde se concentra 45% da população;
- É a quinta economia do Brasil, com o PIB de 110 bilhões de reais, participando com 32% do PIB do Nordeste e com 4% do PIB do Brasil (IBGE, 2013).

Em que pese toda essa magnitude territorial, econômica e demográfica, o estado da Bahia também apresenta indicadores que comprometem a eficiência do seu modelo de gestão de desenvolvimento, principalmente os indicadores sociais, como: pobreza, analfabetismo, desigualdade, mortalidade infantil, dificuldade de acesso à saúde, entre outros (Porto, 2003). Diante disso, perguntamos: por que um estado com a magnitude da Bahia apresenta indicadores econômicos compatíveis aos indicadores dos países do Primeiro Mundo, porém com indicadores sociais semelhantes aos de países subdesenvolvidos? A Administração do Desenvolvimento pode ajudar a explicar essa contradição? Para responder a esses questionamentos faz-se necessário analisar os percursos e os percalços da Administração do Desenvolvimento na sociedade baiana.

## **Percursos e percalços da Administração do Desenvolvimento do estado da Bahia**

A Administração do Desenvolvimento, na condição de prática social, sempre esteve presente na sociedade baiana, uma vez que, no Brasil colonial, já se discutiam formas de organização da produção e de acumulação da riqueza (Cooke, 2008). Na Bahia, esse fenômeno social vai se configurar por intermédio do sistema de Capitânicas Hereditárias e do Governo-Geral. Porém, como campo de conhecimento aplicado, surgiu na primeira metade do século XX, precisamente no período de transformação do modelo econômico agroexportador para o modelo econômico industrial. Nesse período, o Brasil dava seus primeiros passos para institucionalizar o campo da administração e a Bahia se projetava como estado pioneiro em técnicas de planejamento no país.

A inserção da Administração do Desenvolvimento na estrutura governamental do estado da Bahia deu-se pela intermediação de intelectuais vinculados à Universidade Federal da Bahia (Ufba), ao Instituto de Economia e Finanças da Bahia (Iefb) e à Associação Comercial da Bahia (ACB). Entre outros nomes, destacamos Rômulo de Almeida, Ignácio Tosta Filho, Edgard Santos, Manoel Pinto de Aguiar, Américo Barbosa de Oliveira, Miguel Calmon du Pin e Almeida Sobrinho, Clemente Mariani Bittencourt, Thales de Azevedo, Luís de Aguiar Costa Pinto, Wanderley Pinho e Milton Santos, conforme relata Spínola (2009). Essa elite intelectual tinha como propósito modernizar as estruturas produtivas do estado e conduzi-lo para um novo ciclo de desenvolvimento, uma vez que a sociedade baiana vivenciava, no início do século XX, uma crise econômica sem precedentes. Para Alban (2005), a crise deu-se em função do declínio da lavoura açucareira, da ausência de condições climáticas para participar ativamente do cultivo do café, do baixo consumo internacional de cacau e da exclusão do estado da Bahia na primeira fase do processo de industrialização do Brasil.

Para a elite intelectual, era preciso rever os rumos da sociedade baiana, a fim de promover sua inserção no novo contexto brasileiro. Para tanto, viam na administração científica uma possibilidade concreta de conduzir o estado para essa finalidade. Na década de 1930, no primeiro governo de Juracy Magalhães (1931-1935) foi implantado o *programa das autarquias*, o qual instituía o sistema de defesa e fomento da produção agrícola, por

meio do Instituto do Cacau da Bahia (ICB), em 1933; do Instituto Baiano do Fumo, 1935; da Cooperativa Central, do Instituto de Pecuária, todos supervisionados pelo Instituto Central de Fomento Econômico, criado em 1937, e que, posteriormente, seria transformado no Banco do Estado da Bahia (Baneb).

Na década de 1940, outras iniciativas foram tomadas com o propósito de introduzir a administração científica e de reestruturar a base produtiva do estado, a exemplo da implantação do Conselho Estadual de Economia e Finanças (CEE), em 1948, com amplas atribuições nas áreas de planejamento e de incentivos ao desenvolvimento, bem como a elaboração do *Plano de Ação Econômica para Estado da Bahia*, concebido por Tosta Filho, no governo de Octávio Mangabeira em 1949. Porém, é na década de 1950 que a Administração do Desenvolvimento assume papel de destaque no planejamento estatal da Bahia. Sob a liderança de Rômulo de Almeida, no governo de Antônio Balbino (1955-1959), foram criados o Conselho de Desenvolvimento Econômico da Bahia (Condeb) e a Comissão Econômica da Bahia (CPE), os quais deram subsídios analíticos e técnicos para a elaboração do primeiro plano de desenvolvimento socioeconômico do estado (Plandeb). A CPE permaneceu como uma instância governamental, transformada em Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI) e existe até os dias atuais (Spínola, 2009).

Para Alban (2005), o primeiro plano de desenvolvimento do estado, Plandeb, embora não tenha sido aprovado pela Assembleia Legislativa, em razão das resistências das oligarquias rurais, foi o principal instrumento de planejamento do estado elaborado até então, uma vez que sua estratégia industrial não deixou de ser implantada pelos governos de Antônio Balbino, Juracy Magalhães (1959-1963) e todos que os sucederam até o final da década de 1980. Baseado nos conceitos de polos industriais de Perroux (1977) e de *linkages* de Hirschman, o Plandeb fundamentou uma nova base produtiva da indústria baiana, com o incentivo para as indústrias: química, mineração, petroquímica, telecomunicação, concentradas na região metropolitana de Salvador e em algumas cidades estratégicas. Alban (1995) afirma, ainda, que o plandeb tinha uma proposta muito diferente do plano elaborado por Celso Furtado na Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), que norteou as políticas de desenvolvimento regional a partir dos anos 1960, centrado em uma proposta de desenvolvimento autônomo, nos moldes do modelo de substituições de

importações.<sup>1</sup> O Plandeb, ainda que de maneira não explícita, visava uma estratégia de integração ao Centro-Sul do país, mais industrializado, uma vez que o seu sistema produtivo é pautado em produtos intermediários e não em produto final.

De modo geral, o Plandeb contemplou diretrizes para as principais áreas de atuação do estado, como: infraestrutura, transporte, agricultura, indústria, saúde, educação, pesquisa e desenvolvimento, e previa investimento tanto do estado da Bahia como de municípios, da união, das empresas mistas e do setor privado. O Quadro 2 apresenta uma demonstração da estrutura do Plandeb de modo a verificar as áreas de intervenção, o montante de recursos financeiros e a participação de cada agente administrativo.

Para Spinola (2009), o Plandeb constitui até hoje uma peça fundamental para quem pretende estudar a Administração do Desenvolvimento da Bahia, uma vez que se trata de um documento rico em detalhe sobre as condições socioeconômicas do estado da Bahia no século XX.

Quadro 2. Estrutura do Plandeb

Programas	Estado	Muni- cípios	União	Empre- sas mistas	Bancos	Outros	Total	%
Transporte	3.054	20	14.507	5.360	1.115	899	24.955	35,17
Energia	1.509	130	2.833	-	805	776	6.053	8,33
Agricultura	2.510	135	4.195	20	1.280	1.244	9.484	13,36
Indústria	330	-	710	2.150	7.430	3.230	13.850	19,52
Urbanismo	524	141	1.394	-	1.279	487	3.825	5,39
Turismo	779	37	290	-	306	239	1.710	2,41
Educação e cultura	1.140	351	3.462	47	-	89	5.089	7,17
Saúde	1.830	-	187	-	-	-	2.017	2,84
Serviços públicos	1.927	35	60	-	-	-	2.072	2,92
Pesquisa e desenvolvimento	903	85	516	-	-	43	1.478	2,08
Organização para pesquisa e planejamento	108	16	255	31	-	37	431	0,61
Total	14.614	965	28.518	7.608	12.215	7.044	70.964	100,00

Fonte: Spinola, (2009, p. 18)

Nota 1: Valores em milhões de cruzeiros a preço de 1959.

Entre algumas estratégias do Plandeb, destacamos, na década de 1960, a construção da Usina Hidrelétrica de Paulo Afonso e da Refinaria Landulpho Alves, a criação do Banco do Nordeste do Brasil e do Centro Industrial

1 O Plano de Desenvolvimento da Bahia (Plamdeb), formulado por Rômulo Almeida, acontece simultâneo ao Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN) elaborado por Celso Furtado como estratégia de ação para a Sudene. Entretanto, os programas têm focos diferentes: enquanto o GTDN buscava consolidar uma industrialização voltada para o mercado de consumo local, o Plandeb tinha uma estratégia voltada para a produção de bens intermediários, com foco no mercado do Centro-Sul, buscando agregar valor à produção local (Alban, 2005).

de Aratu (CIA). Na década de 1970, ocorreu a implantação do Polo Petroquímico de Camaçari, considerado, hoje, como o maior complexo industrial integrado do Hemisfério Sul, configurado juntamente com empresas químicas, petroquímicas e de outros ramos de atividade, como indústria automotiva, de celulose, metalurgia do cobre, têxtil, bebidas e serviços. A implantação dos distritos industriais no interior do estado (Feira de Santana, Ilhéus, Itabuna, Jequié e Vitória da Conquista) e a pavimentação das BR-116 (Rio-Bahia) e a BR-110 (Litorânea) viabilizaram a integração do estado com o próprio Nordeste e principalmente com o Sudeste do país.

Com isso, a Bahia foi, aos poucos, se inserindo no modelo desenvolvimentista brasileiro. Na perspectiva da administração do desenvolvimento, realmente houve um crescimento econômico na Bahia, não transubstanciada em desenvolvimento, por ocorrer de forma concentrada na Região Metropolitana de Salvador (capital do estado) a partir de uma matriz de industrialização integrada à região Sudeste do Brasil (Alban, 2005; Porto, 2003). No extenso interior baiano foram instituídas apenas algumas manchas de progresso em cidades estratégicas (Porto, 2003). O resultado desse período demonstra não só a importância do planejamento estatal a partir da década de 1950, mas um modelo conceitual de gestão do desenvolvimento com concentração de investimento em espaços privilegiados para gerar impulso econômico via industrialização, que deveria, em tese, transpor, por efeito de ligações, para outras sub-regiões, promovendo o real desenvolvimento, inclusive com melhorias nos indicadores sociais. Para Alban (2005), o modelo de gestão do desenvolvimento utilizado pelos governos baianos, do ponto de vista econômico, foi o mais acertado, visto que a Bahia acompanhava o ritmo de crescimento da região Sudeste e mantinha o crescimento do PIB acima da média nacional, conforme demonstra o quadro abaixo.

Quadro 3. Evolução do PIB da Bahia (1975-1985)

Ano	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Bahia	100	107,8	116,8	130,0	142,9	158,7	160,3	169,2	171,6	174,8	191
Brasil	100	110,3	115,6	121,3	129,5	141,3	135,1	135,9	131,2	138,2	149,1

Fonte: SEI (apud Alban, 2005, p. 4).

Contudo, o período subsequente, 1985-1995, é fortemente influenciado pelos acontecimentos conjunturais do capitalismo global, ou seja, crise do petróleo, dívida pública, recessão econômica, reestruturação pro-

dutiva, bem como pela conjuntura econômica brasileira, com inflação, congelamento de preços, confisco de poupança, arrocho salarial, etc. Isso, por sua vez, provocou no estado da Bahia uma nova crise econômica exigindo um novo modelo de gestão do desenvolvimento. Para tanto, era necessário repensar a Administração do Desenvolvimento no estado.

Em 1990, houve a formulação do plano de governo Reconstrução e Integração Dinâmica, na transição do governo de Nilo Coelho para o segundo mandato de Antônio Carlos Magalhães (ACM). O argumento central da época era que o governo deveria reformular a estratégia de desenvolvimento da indústria, posto que a estratégia de integração da Bahia na dinâmica do Sudeste já não era mais viável na atual conjuntura. Diante disso, um novo modelo de gestão do desenvolvimento foi concebido pelo grupo político que governava o estado naquele momento. O novo modelo de gestão do desenvolvimento do estado propunha a verticalização e diversificação da produção na direção de bens finais.

Constatando que a estratégia do Plandeb havia criado um certo mercado de consumo final no estado, o qual, por sua vez, representava a maior parcela de todo o mercado final do Nordeste, o novo plano propunha a verticalização da indústria em direção aos bens finais. O objetivo, ainda vigente, era avançar com a agregação de valor à produção local, estabelecendo uma ponte entre a produção dos bens intermediários e o consumo dos bens finais, viabilizando a complexificação da economia. Paralelamente, propunha-se também a diversificação da base produtiva, com o desenvolvimento dos complexos agroindustriais no interior, bem como do turismo, uma vocação natural e esquecida do estado (Alban, 2005, p. 5).

A Administração do Desenvolvimento desse período foi implantada pelo grupo político liderado por Antônio Carlos Magalhães, que se consolidou no comando do estado durante os anos 1970. Sua estratégia era centralizada na atração de investimentos indústrias para o estado, por meio de política de incentivo e subsídio do capital privado, por meio do que se denominou de "guerra fiscal". Destaca-se, nesse sentido, a implantação do complexo automotivo Ford (Projeto Amazon), a indústria de celulose no extremo sul do estado, o polo de informática de Ilhéus e o polo de calçados no sudoeste baiano.

De certa forma, as opções políticas de desenvolvimento consolidam a Bahia entre as seis maiores economias do Brasil. Mas o mesmo não pode ser dito do ponto de vista das questões sociais e da eliminação das desigualdades. Em todos os indicadores (pobreza, desemprego, analfabetismo, anos de estudo, entre outros), a Bahia permanece com baixa *performance* social, abaixo da média nacional, sendo superada mesmo por outros estados com pouco dinamismo econômico.

Quadro 4. Indicadores sociais do estado da Bahia

Indicador social	Brasil		Bahia	
	1999	2008	1999	2008
Índice de pobreza (% de famílias pobres ou até 1/2 SM de renda <i>per capita</i> mensal)	28,0	17,0	48,8	32,6
Índice de desigualdade de renda (renda dos 10% mais ricos / renda dos 40% mais pobres)	20,3	17,1	20,7	18,1
Taxa de analfabetismo (população com menos de quinze anos de idade)	16,0	12,5	24,6	18,5
Taxa de analfabetismo funcional (população com quinze anos ou mais e com até quatro anos de estudo) (dados de 1991 e 2000)	42,3	62,2	33,0	50,5
Número médio de anos de estudo (população com vinte e cinco anos ou mais)	5,5	6,5	4,0	5,4
Taxa de domicílios com instalação adequada de esgoto (%)	61,2	70,9	37,1	57,5

Fonte: Ipeadata (2011), IBGE (2011).

Os processos de redemocratização e crises do estado dão relevância às questões sociais e ambientais, reconfigurando o modelo de Administração do Desenvolvimento, ao demonstrar as diferenças entre crescimento e desenvolvimento. Promovem novas agendas de políticas públicas, incluindo ao lado do econômico políticas para o desenvolvimento regional, social e ambiental. O marco para essas reformulações aparece com as críticas ao modelo de crescimento econômico do período do regime militar, 1964-1985, que visava primeiro o crescimento, para uma posterior e nunca alcançada distribuição da renda. O recrudescimento democrático do regime militar fez brotar visões críticas ao modelo de desenvolvimento vigente, tendo como um dos principais mentores o próprio Celso Furtado (1974) que passou a tratar o desenvolvimento como um mito, algo impossível de atingir sem um ambiente democrático e conquistas sociais. No plano internacional, Amartya Sen (2010, p. 16) aponta que “desenvolvimento é essencialmente um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”, liberdades substantivas muito além das formulações econômicas de enriquecimento de um sistema, ou seja, crescimento econômico.

Tais críticas só aparecem com a reabertura democrática do Brasil, marcada pela Constituição Cidadã, aprovada em 1988, que significou

uma nova agenda na Administração do Desenvolvimento. Ao mesmo tempo em que havia uma reabertura democrática e a busca de conquistas sociais, o país encontrava-se em crises de diversas ordens: financiamento do Estado, inflação, sistema bancário e financeiro. No contexto global, a saída da crise de financiamento do estado se dá pela via neoliberal, que adentra a política nacional, em conflito com uma Constituição que avança nas conquistas sociais, impondo políticas que primam pela liberdade do mercado e limitação das atividades do Estado nas atividades produtivas.

Como observado acima, no momento da abertura democrática do Brasil, fins dos anos 1980, o estado da Bahia encontrava-se dominado pelo grupo político de Antônio Carlos Magalhães, num período conhecido como Carlismo (Dantas Neto, 2006). O político ACM foi indicado ao governo do estado durante o regime militar em 1971, permanecendo no governo nos períodos de 1971-1975, 1979-1983 e 1991-1994. Durante quatro décadas o grupo carlista, liderado por ACM, conduziu as políticas de desenvolvimento da Bahia. Era o político mais importante do estado da Bahia e um dos mais influentes do Brasil, chegando ao posto de senador da República, sempre vinculado aos partidos políticos tradicionalistas e conservadores (UDN, Arena e PFL/DEM) (Dantas Neto, 2004).

Nesse contexto, a gestão do governo do grupo carlista estava baseada na defesa de uma tecnocracia na administração pública, apoiada no clientelismo e no controle dos meios de comunicação. Seu modelo de gestão do desenvolvimento, capitalizado pelos resultados do desenvolvimento econômico do Plandeb, se tornou uma referência nacional no modo de fazer política, aliando modernização econômica e conservadorismo político (Dantas Neto, 2004). Essa foi a principal característica do desenvolvimento do estado da Bahia até meados da primeira década dos anos 2000, sempre confrontado por estas novas perspectivas de desenvolvimento incluyente, pelos desafios sociais, ambientais e democráticos.

O domínio do Carlismo só foi abalado por um curto período — de 1987 a 1991 — com a chegada de um governo de oposição, primeiro com o governador Waldir Pires — 1987-1989 (PMDB) —, e seguido pelo governo de Nilo Coelho — 1989-1991 (PSDB) — mas que não teve resultados expressivos, facilitando o retorno do grupo ao poder. O afastamento efetivo do grupo carlista na direção do governo da Bahia só aconteceu em 2007, quando o grupo perde o governo para o Partido dos Trabalhadores (PT), tendo como governador Jaques Wagner, aliado político do

presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que havia alcançado o governo federal em 2003.<sup>2</sup>

Nesse contexto, de domínio político conservador do Carlismo, foi perceptível a dificuldade do estado da Bahia em transformar ganhos econômicos em sociais e resolver os problemas da desigualdade, demandada pelo novo modelo de Administração Política. O período Carlista se caracterizou como um momento de crescimento sem desenvolvimento, levando vários analistas a indagar: como esse crescimento considerável não foi capaz de melhorar os indicadores sociais?<sup>3</sup> Em busca de uma resposta a essa questão, pode-se afirmar que faltou ao planejamento uma atenção especial para o interior do estado, para questões sociais e seus desequilíbrios históricos. Mas isso não é totalmente verdadeiro, já que, ao olhar atentamente para as políticas públicas voltadas para o estado, verifica-se um conjunto de medidas e projetos de intervenção que se dedicaram a tal objetivo. O que persistiu foi um modelo de gestão do desenvolvimento com primazia à concentração de investimentos em aglomerados produtivos, em industrialização e vetores de inserção da Bahia na dinâmica produtiva mundial e nacional, como aconteceu com os polos de fruticultura irrigada para exportação, de celulose no extremo sul da Bahia e nos investimentos na Região Metropolitana de Salvador. Algumas análises (Porto, 2003; Vieira, 2003) indicam que os resultados também foram insuficientes, principalmente nos aspectos sociais, por falta de uma política sistematizada e orientada para um projeto nacional na nova perspectiva da Administração do Desenvolvimento.

Essa realidade também pode ser verificada ao observar os projetos de desenvolvimento realizados no estado da Bahia, no período, com a cooperação dos organismos internacionais. Demonstrem a inserção da Bahia em um modelo de crescimento, adotado em todo o Nordeste brasileiro, que além de garantir a inserção produtiva do estado no mercado, adota uma matriz neoliberal, que adentrou a agenda o Estado brasileiro a partir do início dos anos 1990, e tornou-se uma política sistematizada com a Reforma

2 ACM faleceu no mesmo ano, em julho de 2007, quando já havia perdido parte do seu poder político e, após sua morte, o grupo político e o partido perderam força e prestígio, garantido a manutenção do PT no governo do estado.

3 Alguns autores defendem essa forma de crescimento como um “enigma baiano”, formulado inicialmente por Pinto de Aguiar, nos anos 1950, para indicar a não industrialização da Bahia ante o avanço urbano-industrial do Sudeste. Nos últimos anos, a questão foi recolocada como o “novo enigma baiano”, um estado que alcança a sexta posição no país em crescimento econômico, mas com tímidos resultados em seu desenvolvimento humano e social (Alban, 2005).

do Estado em 1994. Além do incentivo à industrialização e ao mercado livre, o Estado deveria se tornar mais eficiente e focado em suas funções básicas. Abandonou a participação em diversas atividades produtivas, privatizando seu Banco (Baneb), a companhia de energia elétrica (Coelbra) e outras pequenas empresas públicas. Para os que não pudessem ser incluídos nesse modelo, foram promovidas políticas de inclusão ao mercado ou de assistência ou combate à pobreza (Kraychete, 2005). Isso pode ser visto nos projetos a seguir.

O Programa de Administração Municipal e Desenvolvimento de Infraestrutura Urbana (Produr), realizado entre 1997 e 2004, ofereceu apoio técnico e financeiro às prefeituras para o fortalecimento da gestão municipal e melhoria da infraestrutura, com vistas à elevação da qualidade de vida da população das cidades. Com parceria do Banco Mundial, o programa contou com 202 municípios, menos de cerca de 50% dos municípios baianos (417), com investimento total de R\$ 388 milhões. De acordo com Ribeiro Filho (2006), os números finais do Produr demonstram que as estratégias do Banco Mundial, com aval do governo do estado, tinham o intuito de criar instrumentos de desenvolvimento institucional, pois 174 municípios realizaram projetos claramente direcionados para a realização de reformas institucionais, com vistas à realização de ajuste fiscal local. Desses 174 municípios, 96 (23%) foram contemplados com planos diretores/estratégicos. Para o autor, os dados do projeto indicam a penetração dos ajustes neoliberais nos municípios baianos, para atender a uma nova proposta de desenvolvimento (Ribeiro Filho, 2006).

Outro exemplo é o Projeto Áridas, denominado Produzir, no estado da Bahia, criado em 1995 e ainda em vigor. Seu objetivo primordial é avançar na mudança das estratégias de combate à pobreza. O desenvolvimento sustentável estava entre seus eixos, caminhando para além da perspectiva econômica, incluindo componentes relativos às questões sociais e ambientais. Incluiu na sua agenda a participação social e a autonomia das comunidades. Porém, após mais de uma década de implantação, os resultados indicam que as novas agendas são capturadas pelos resquícios patrimonialistas do estado, tornando-se um programa assistencialista, para atender a interesses de políticos e poderes locais, sem promover resultados sustentáveis no bem-estar das comunidades pobres (Vieira, 2003).

De fato, a mudança mais significativa no estado da Bahia, na última década, foi no poder político, com a passagem do governo do grupo carlista

para o Governador Jaques Wagner (2007-2014). Vinculado ao Partido dos Trabalhadores (PT), Wagner assumiu o governo do estado em 2007 e foi reeleito em 2010. Essa transformação é fruto de um contexto político maior, com grande interferência do governo federal, durante o mandato de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), também do Partido dos Trabalhadores, e das insatisfações internas com o modelo de desenvolvimento da Bahia.

Do ponto de vista da gestão do desenvolvimento, o governo Jaques Wagner seguiu o modelo de gestão do governo federal de Lula. Assim, houve a realização de grandes investimentos concentrados em projetos estratégicos, que mantêm o crescimento econômico e posição do estado da Bahia entre os maiores do Brasil, aliado a repasses das políticas sociais federais no estado, como o Bolsa Família, Água para Todos, Luz para Todos e, atualmente, o Brasil sem Miséria. De acordo com o discurso do governo, as políticas sociais nacionais foram as mais significativas neste período — “é certo que a ação do estado e, principalmente, as políticas sociais e redistributivas dos últimos anos têm impactado na melhoria dos indicadores sociais” (Pochmann, 2008). Observa-se que o real impacto na diminuição da pobreza nacional e aumento de pessoas na classe C, foram as políticas de transferência direta de renda para os mais pobres, como o Bolsa Família e programas de seguridade social. Uma política nacional do governo federal que é adotada em todos os estados. Portanto, não são observadas políticas estaduais criadas na gestão do governo Wagner, que tenham provocado melhorias sociais.

Assim, adotando o mesmo modelo do governo do Presidente Lula e agora da presidenta Dilma Rousseff (2011-2014), o governo da Bahia mantém diálogo próximo com o grande capital, fazendo uma política de atração de grandes investimentos industriais, ou baseados na mineração/extrativismo, e paralelamente mantém uma prática política assistencialista de combate à pobreza, por meio dos programas voltados aos pequenos agricultores, compra de alimentos da agricultura familiar, bolsa de ajuda no período da seca, etc. Esse modelo de administração do desenvolvimento promove a satisfação dos grandes empresários, com o apoio do estado aos projetos privados, e incentivo para a população pobre alcançar o mercado, antes inacessível. Nos últimos anos, a grave seca que assola o estado demonstrou a ineficiência deste padrão de desenvolvimento, pois a Bahia continua abrigando a maior pobreza absoluta dos estados Brasileiros e perdendo significativamente a população das pequenas cidades (IBGE, 2013).

Os sinais de esgotamento desse modelo já se apresentam, embora a atual administração do desenvolvimento tenha permitido, ao Brasil e à Bahia, a manutenção do crescimento em plena crise no sistema mundial, que vem ocorrendo desde 2008. Como o Brasil se ajustou às crises que aconteceram nos anos 1980, como a crise do sistema financeiro e da hiperinflação, juntamente com a criação Plano Real nos anos 1990, houve um período de estabilidade, mesmo com pequenos ganhos no produto interno bruto. Essas transformações permitiram uma mudança na perspectiva de desenvolvimento econômico, passando de uma matriz extremamente focada na industrialização e serviços, para uma matriz de exportação mineral e agrícola, impulsionada pelo crescimento da China. No entanto, os vetores que permitem o crescimento provocam uma condição de desindustrialização interna que afeta as perspectivas de emprego e permanência da estabilidade.

Ao observar as políticas de desenvolvimento do estado da Bahia dos últimos anos, verifica-se que estão centradas nessas novas variáveis do modelo de desenvolvimento, como pode ser visto na figura abaixo:

Figura 1. Eixos estratégicos de desenvolvimento do estado da Bahia, Brasil



Fonte: Bahiagas, 2013. Disponível em <[www.bahiagas.com.br](http://www.bahiagas.com.br)>; acesso em 7-6-2013.

Observa-se que, embora tenha ocorrido mudança no modelo de gestão do desenvolvimento, com a preocupação com as questões sociais e o desenvolvimento regional, permanece o foco na concentração de investimentos, com projeto de inserção econômica, com a retomada de uma perspectiva agroexportadora. Os grandes eixos de desenvolvimento do estado estão em projetos voltados para a mineração e exportação de grãos (soja), por meio de uma ferrovia que cruzará o estado no sentido Leste–Oeste, num porto internacional para exportação, na implantação de gasoduto no litoral, já desenvolvido e populoso, na ampliação dos complexos industriais existentes, como o automobilístico e o petroquímico na RMS, de celulose do extremo sul, e grandes investimentos para construção de um novo estádio de futebol para Copa do Mundo de 2014, também na capital do estado. Ou seja, a política de desenvolvimento, mesmo em um governo do Partido dos Trabalhadores, continua centrada em grandes investimentos para inserção no sistema produtivo mundial e nacional. Entretanto, o modelo de administração do desenvolvimento não modifica sustentavelmente a realidade social do Estado, nem promove a autonomia e o empoderamento das pessoas.

A permanência do modelo de gestão do desenvolvimento, que apenas se transubstancia de acordo com o contexto internacional, econômico e político, nos impõem uma discussão que deve caminhar no sentido de uma nova administração do desenvolvimento. Esse novo modelo de administração deve caminhar para a discussão sobre um desenvolvimento com equidade, com ganhos sociais e não apenas crescimento econômico. Para isso, é preciso que a gestão das políticas de desenvolvimento promovam uma reconsideração das relações sociais de produção e distribuição, que permita o crescimento, mas com justiça social, a industrialização com garantia dos direitos trabalhistas e o crescimento do PIB sem degradar o desenvolvimento humano e o meio ambiente. Esse é um desafio que devemos enfrentar não apenas como construção de um modelo político do Estado, mas como uma construção teórica e acadêmica que precisa ser amadurecida para adentrar as políticas de estado e orientar a Administração do Desenvolvimento.

### **Considerações finais**

Este artigo teve como objetivo primordial analisar a gestão do desenvolvimento implementada no estado da Bahia, compreendendo a contradi-

ção de estarmos diante de um estado que apresenta indicadores econômicos compatíveis com países do Primeiro Mundo, porém, com indicadores sociais semelhantes a países subdesenvolvidos.

A base teórica do estado está ancorada no campo da Administração do Desenvolvimento. Esse campo prioriza o estudo de sociedades/países/regiões/organizações, que, muitas vezes, encontram-se aquém da modernidade (Cooke, 2004; Santos, 2004). Trata-se de um campo de conhecimento multidimensional, multiparadigmático e interdisciplinar, uma vez que o estudo da gestão necessita de análises das diferentes dimensões da vida social (econômica, política, sociológica, técnico-científica, socioambiental, etc.), dos diferentes paradigmas científicos (modernidade, estruturalismo, pós-modernidade, pós-estruturalismo) e das diferentes visões disciplinares (geográfica, econômica, sociológica, antropológica).

Ao analisar o estado da Bahia, numa perspectiva histórica e descritiva, a gestão do desenvolvimento levou a região para uma posição extremante contraditória. Por um lado, o estado alcançou êxito em uma política de crescimento econômico, baseado em uma concentração de investimentos industriais, por outro, não conseguiu avançar em distribuição da riqueza social e do desenvolvimento com equidade. Ao se tornar um estado rico, em termos econômicos nacionais, tornou-se mais evidente os limites de se conseguir crescimento com desenvolvimento. Mesmo com as mudanças políticas na gestão do estado, com a chegada de um grupo político voltado para os trabalhadores, o receituário do desenvolvimento continua na mesma matriz, dependente e subordinado à inserção do estado nos centros econômicos produtivos, sejam eles mundiais ou nacionais.

Ao observar as contradições presentes no modelo de gestão do desenvolvimento do estado da Bahia, percebe-se não só a importância de pensar o desenvolvimento pelo modelo de gestão, mas a necessidade de deslocar a discussão de uma perspectiva apenas econômica, para uma agenda que envolva questões da administração política, voltada para a discussão sobre as relações sociais de produção e distribuição. A proposta da Administração Política do Desenvolvimento é justamente repensar a matriz de desenvolvimento concentrado, que atua pesadamente no mundo desde os anos 1950, que apenas se modela em práticas neoliberais ou desenvolvimentista, mas que continua atendendo aos interesses das elites concentradoras de riqueza.

## Referências

- ALBAN, M. O. Novo enigma baiano, a questão urbana-regional e a alternativa de uma nova capital. In: XI Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. *Anais...* Anpur, 2005.
- COOKE, B. Participatory management as colonial administration. In: Dar, S. & Cooke, B. (org.). *The new development management*. Londrese Nova York: Zed Books, 2008, pp. 11-128.
- . O gerenciamento do (Terceiro) Mundo. **Revista de Administração de Empresas**, Rio de Janeiro, vol. 44, n.º 3, jul-set., 2004.
- DANTAS NETO, P. F. *Tradição, autocracia e carisma: a política de Antonio Carlos Magalhães na modernização da Bahia (1954-1974)*. 1.ª ed. Belo Horizonte: Editora da Universidade Federal de Minas Gerais, 2006.
- . Carlismo: o golpe e a Bahia. In: *Simpósio: Os dias mal-ditos – 40 anos de um golpe militar no Brasil*, 2004. Salvador: Leituras Contemporâneas, 2004.
- DAR, S. & COOKE, B. *The New Development Management*. Londres/ Nova York: Zed Books, 2008.
- FURTADO, C. O. *O mito do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Estados@*. 2013. Disponível em <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=ba>>; acesso em 5 jun. 2013.
- KRAYCHETE, E. S. *O Banco Mundial e o desenvolvimento das microfinanças em países da periferia capitalista*. 2005. Doutorado. Salvador: Programa de Pós-Graduação em Administração, UFBA, 2005.
- MARTINS, H. F. Administração para o desenvolvimento: A relevância em busca da disciplina. *Revista Governança & Desenvolvimento*, n.º 1, abr., 2004.
- NASCIMENTO, A. *Desenvolvimento local: avaliação formativa do Programa do Governo do Estado da Bahia – Faz Cidadão. 2001*. Mestrado. Salvador: Programa de Pós-Graduação em Administração, UFBA, 2001.
- NEF, P. & DWIVEDI, O. P. Teoria e Administração do Desenvolvimento: uma cerca em volta de um terreno vazio? In: CAIDEN, G. E. &

- CARAVANTES, G. R. (orgs.). *Reconceituação do conceito de desenvolvimento*. Caxias do Sul-RS: Educs, 1988.
- PERROW, F. O conceito de polos de crescimento. In: SCHWARZMAN, J. (org.). *Economia regional: textos escolhidos*. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.
- POCHMANN, M. *Desenvolvimento, desigualdade e a questão regional no Brasil*. Brasília: Secretária de Políticas do Desenvolvimento Regional, Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, n.º 7, mai.-ago. 2008.
- PORTO, E. *Desenvolvimento e território na Bahia*. Salvador: SEI-BA, 2003.
- RIBEIRO FILHO, G. B. *O Banco Mundial e as cidades: construindo instituições na periferia – o caso do Produr, Bahia*. Doutorado. Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, UFRJ, 2006.
- SANTOS, R. S. *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacarú, 2004.
- SANTOS, E. L.; SANTANA, W. G. P. Administração do Desenvolvimento: passado, presente e futuro. In: I Colóquio de Epistemologia e Sociologia da Administração, 1, 2008, Florianópolis. *Anais*. . . Florianópolis-SC, UFSC, 2008. CD-ROM.
- SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.
- SPÍNOLA, N. D. O. Plandeb. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, n.º 20, pp. 15-29, jul. 2009.
- . A economia baiana: os condicionantes da dependência. *Revista de Desenvolvimento Econômico*, n.º 20, pp. 88-99, jul. 2004.
- VIEIRA, F. L. R. Nordeste, desenvolvimento sustentável e Sudene. João Pessoa: *Revista Conceitos*, pp. 23-9, jan.-jun. 2003.



# RECURSOS ESCASSOS, NECESSIDADES ILIMITADAS?

JÓ SANTOS DA SILVA\*  
JARSON DANTAS SANTOS\*\*

## Resumo

A premissa dos recursos escassos e necessidades ilimitadas, fundamento que norteia a linha de pensamento de grande parte dos modelos econômicos e administrativos atuais. Sendo considerado um pressuposto de diversas teorias macro e microeconômicas que regem iniciativas administrativas e que baseiam a administração política de nações e de conglomerados empresariais mundo afora. Esse viés, ainda que pareça, não tem raízes nos conceitos fundamentais da administração, sobretudo a considerada base da chamada administração científica; ele, vez por outra, via autores como Taylor, aborda como objetivo da Administração assegurar a prosperidade de patrão e empregado, ou seja, uma realidade muito mais próxima de uma alocação mais igualitária da acumulação do que um processo de máxima lucratividade absoluta. Sua lógica foi concebida baseada nas linhas gerais de pensamento de autores como Malthus, e permaneceu intacta mesmo quando suplantada pela realidade, por serem a base do modo de distribuição do modelo capitalista de produção e distribuição. A administração política prima por ter como objeto a gestão das relações sociais de produção e distribuição, logo, tem relação direta com a referida premissa tão importante, notadamente com o questionamento da mesma.

Palavras-chave: Premissa dos recursos escassos e necessidades ilimitadas; Administração Política; Administração Científica; Gestão dos meios de produção e distribuição; Modo capitalista de produção.

## Abstract

The premise of scarce resources and unlimited needs, the foundation that guides the thinking of most of the current economic and administrative models online. Being considered an assumption of various macroeconomic and microeconomic theories governing administrative initiatives and deriving political administration of nations and conglomerates worldwide. This bias as it may seem, has no roots in the fundamental concepts of administration, especially considering the base called scientific management, since these, occasionally authors saw as Taylor, address the objective of Directors to ensure the prosperity of employer and employee, a reality much closer to a

\* Especialista em Gestão de Negócios pela Universidade Católica de Pernambuco (Unicap) e graduado em Administração pela Faculdade Adventista de Administração do Nordeste. É professor na Rede Adventista de Ensino Superior. E-mail: jo\_santos@outlook.com

\*\* Especialista, Faculdade Maria Milza, e-mail: jarsondantas@hotmail.com

more equitable allocation of the accumulation of a process absolute maximum profitability. His logic was designed based on the general lines of thought of authors such as Malthus, and remained intact even when overtaken by reality, by being the basis of the distribution mode of capitalist production and distribution. The policy press administration for having as its object the management of the means of production and distribution, therefore, has a direct relation with this premise so important, especially with the same questioning.

Keywords: Questioning the premise of scarce resources and unlimited needs; Policy administration; Scientific management; Management of the means of production and distribution; Vapitalist mode of production and its alternatives.

**H**istoricamente, os meios de produção e distribuição, não somente no que se refere à natureza desses meios, mas também à forma como se produz e notadamente se distribui a produção, causaram na conjuntura econômica inquietudes que vêm se alastrando de forma viral em todas as classes e, no decorrer dos tempos, alternando os protagonistas das relações de poder e tendo consequências lógicas e diretas no administrar, no conduzir, tanto de empresas de grande porte, quanto de pequenas iniciativas familiares ou mesmo do Estado.

Essas inquietudes de ordem econômica e social se manifestam em todas as esferas, sejam elas mais bem estruturadas ou não, sendo pouco observados e compreendidos os principais vetores desse processo. Assim, observa-se que manifestações ocorridas pelo mundo têm despertado o interesse para a compreensão do papel do Estado, das relações sociais associadas às relações administrativas quanto a sua capacidade estrutural e a sua forma de prover a finalidade por meio da gestão pretendida e executada pelo Estado no que tange aos aspectos de produção e distribuição dos recursos e sua alocação. Para tanto, se faz necessário melhor compreensão da sua sustentação epistemológica quanto ao Campo da Administração e acerca das relações sociais de produção e distribuição na qual o Estado passa a ser o principal capitalista a comandar capital e a principal instituição no comando da administração das relações sociais.

Acontece que essas inquietudes ou, por assim dizer, esses movimentos inerentes e influenciadores da gestão dos meios de produção e distribuição são construídos a partir de certas premissas de determinados conceitos balizadores; conceitos esses que acabam norteando o início de todo pensamento que constitui tais inquietações ou que as valida ou as garante. A importância dessas bases, e certa relação entre a sua lógica e a realidade latente, quando essas passam a ser usadas com mais afinco, faz com que

essas, no decorrer da evolução do sistema capitalista tivessem seu questionamento praticamente proibido.

Apesar da academia há muito se debruçar acerca de métodos e processos administrativos, pouco se compreende sobre administração e seu objeto de estudo; sendo este sempre considerado a partir de uma ótica gerencialista, em que se esmiúça, debate e constrói conhecimento apenas acerca do que fazer para chegar a maior lucratividade absoluta, sem questionamentos sobre os efeitos dessa lucratividade ou sobre a intencionalidade e as consequências do chamado expediente administrativo. Esse viés, ainda que pareça, não tem raízes nos conceitos fundamentais da administração, ao menos os considerados a base da chamada administração científica.

Com um olhar mais conceitual voltado à teoria da administração ou ciência da administração, sua origem nasce com a Escola Neoclássica da economia, diante da crise do capitalismo, no final de século XIX e início do século XX. Fundamentados nos princípios da economia e pautados pelos pensadores como William Petty, Léon Walras, Alfred Marshall, Arthur Cecil Pigou. Mas também como Max Weber e sua instrumentalização com Frederick Winslow Taylor (em sua grande obra *Princípios da administração científica*, 1911), considerado o “Pai da Organização Científica do Trabalho”, contribuindo de forma eficaz para o desenvolvimento industrial do século XX. Surge, então, um marco crucial na evolução das ideias sobre a produção, riqueza e relações harmônicas entre empregadores e empregados. “Segundo Taylor, o principal objetivo da Administração deve ser o de assegurar o máximo de prosperidade ao patrão e, ao mesmo tempo, o máximo de prosperidade ao empregado” (Taylor, 1990, p. 24).

Essa máxima de prosperidade em um sentido mais amplo abrange grandes dividendos para a companhia e para o empregador a fim de que a prosperidade seja permanente. Isso significa dizer que é necessário um desenvolvimento, no mais alto grau, em todos os ramos do negócio, a fim de que a prosperidade seja contínua. De igual forma a máxima prosperidade para o empregado significa algo além de salários mais altos do que os recebidos habitualmente pelos obreiros de sua classe. Esse fato dá ênfase e importância ao aproveitamento dos homens de modo mais eficiente, habilitando-os a desempenhar os tipos de trabalho mais elevados para os quais tenham aptidões naturais. Diante dessa máxima, a prosperidade para o patrão e o empregado devem ser os fins principais da Administração, e não apenas a prosperidade do detentor do meio de produção (patrão).

Diante dessas considerações, é de se ponderar que tal contribuição para a formação do pensamento foi importante, embora com tão pouco impacto para os acadêmicos. Taylor a defendia com grande veemência, como parte de princípios inerentes a qualquer modelo administrativo em qualquer circunstância: “Esperamos, contudo ter deixado claro que os mesmos princípios, com resultados iguais, podem ser aplicados em qualquer atividade social: na direção dos nossos lares na administração de igrejas, de instituições filantrópicas, de casas comerciais, de universidades e de serviços públicos” (Taylor, 1948, p. 28).

Taylor afirma que a administração não é a “arte do empírico” e sim uma atividade que tem regras e conceitos científicos; sendo assim, “administração é uma verdadeira ciência, regida por normas, princípios e leis claramente definidos” (Taylor, 1948, p. 28). Aqui é observada a cientificidade, considerando a gestão o verdadeiro objeto da administração. Simon também aborda que a administração utiliza métodos e instrumentos racionais na busca dos objetivos.

Uma ciência administrativa, como qualquer outra ciência preocupa-se puramente com as afirmações de fato, não, havendo nela, portanto lugar para preceitos éticos. Toda vez que nos deparamos com normas éticas, podemos separá-las em duas partes, uma factual e outra ética, das quais apenas a primeira possui alguma relevância para a ciência (Simon, 1965, p. 292).

Torna-se, então, indispensável que se tenha conhecimento sistemático dos fatos e do ambiente para a formação do administrador e que seja sustentada em sociedades mais estruturadas ou em processo. A falta dessa compreensão pode ocasionar práticas que impulsionem o agravamento de conflitos entre a prática organizacional e o social, podendo dessa forma proporcionar consequências para toda uma sociedade, de onde se espera um bem-estar social.

Sendo o bem-estar dos envolvidos a finalidade do complexo produtivo como um todo (empregados e patrões tendo óbvias ramificações para toda a sociedade), então a compreensão desse objeto leva à materialização, evidenciando que os meios para que isso ocorra se encontram nas relações de produção e distribuição da riqueza. Assim, evidencia-se que os fatos políticos e as relações de poder se tornam objeto dessa ciência. Diante desse

contexto, o elemento para o alcance do desenvolvimento e da equidade do bem-estar social torna-se o objeto próprio da administração.

O maior dos pensadores gregos acreditava que o propósito da existência do Homem era levar uma vida boa e que esta só podia ser conseguida dentro da Cidade-estado (polis). Para o filósofo grego a Cidade-estado não era simplesmente uma estrutura legal; era um modo de vida ao qual se vinculava cada aspecto da existência cotidiana. O indivíduo derivava sua importância da sua relação com o Estado; era considerado cidadão dependente do Estado, estando em condições de contribuir para o seu bem-estar. Mas o Estado é que era onipotente. Assim, a atenção dos pensadores gregos era absorvida principalmente pela teoria política, em seu sentido mais amplo. Era a um só tempo Ética, Sociológica e Econômica, bem como Ciência Política. A dedicação dos pensadores gregos à questão da origem e funcionamento do estado ideal e a subordinação do indivíduo ao Estado limitavam necessariamente o desenvolvimento da espécie de pensamento que posteriormente emergiu. Tomemos por exemplo, a contribuição do grego Xenofonte (cerca de 440-335 a.C.). Seu trabalho *Dos meios de melhorar a receita do Estado de Atenas* começa com uma descrição das vantagens naturais de Atenas como centro comercial que atraía os estrangeiros. Estes eram considerados como desejáveis porque estavam sujeitos a um tributo que incidia sobre todos os alienígenas e, portanto, constituía uma fonte de receita. Dessa forma os mercadores e armadores eram considerados como cidadãos superiores que traziam riqueza à cidade. Assim, Xenofonte recomendou várias medidas ao Estado, visando encorajar a atividade mercantil em Atenas. Também frisou a necessidade do aumento da produção de prata e expressou a opinião de que este metal nunca perderia seu valor (Rima, 1925, pp. 26-7).

Acima observamos a preocupação dominante com o viver bem já naquela época longínqua e a importância do Estado como instrumento para alcançar um resultado social ótimo. Dessa maneira, a adaptação dos meios aos fins é muito mais complicada no que concerne à sociedade como um todo. Na época do mercantilismo, o comportamento econômico se manifestou por meio de diversas atividades comerciais e não exclusivamente familiares e não econômicas; com isso, os pensadores mercantilistas enfatizam a

importância do comércio e da indústria e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico e riqueza nacional. Essa materialidade é mais bem compreendida em *A riqueza das nações*, de Adam Smith, publicada em 1976, onde a Economia Política é entendida como a ciência que estuda as relações de produção, circulação e distribuição de bens e materiais. “O trabalho anual de cada nação é o fundo que originalmente a supre de todas as coisas necessárias e convenientes à vida que anualmente esta consome, ou o que é adquirido com tal produto às outras” (Rima, 1977, pp. 103-4).

A busca pela materialidade (quanto ao que fazer, por que fazer e como fazer) é permeada pelas possibilidades de produção, circulação e distribuição de bens materiais como propósito de obter o bem-estar de sua finalidade. Fica claro então que cabe principalmente ao Estado através da manifestação política da sociedade a busca dessa finalidade.

Para o entendimento da gestão da materialidade das relações sociais, a fim de se chegar à finalidade do processo de desenvolvimento — e, assim, à essência da administração política, portanto ao objeto da administração enquanto campo próprio de uma ciência — temos de inserir a discussão num contexto tridimensional que, a nosso juízo, apresenta-se hierarquizado de uma forma lógica. A primeira dimensão é a da própria sociedade que, através das instituições/organizações, é capaz de manifestar-se (aqui o grau de abstração é elevado) a respeito da necessidade de bem-estar total (para usar um conceito de Arthur Cecil Pigou) como a finalidade a ser alcançada; A segunda dimensão é a do Estado, que é a mais importante das instituições/organizações; é através dele que se dá a manifestação política da sociedade em busca da finalidade — o bem-estar pleno da humanidade. A terceira dimensão é a do capitalismo que, no contexto atual, é o modo de produção responsável pela concepção e operacionalização da base técnica para se alcançar o bem-estar (Santos, 2009, pp. 44-5).

Segundo Santos, a produção capitalista não se constitui como única capaz de promover a finalidade; contudo, em um contexto no qual o capitalismo predomina, ela passa a ser a principal para chegar à finalidade pretendida. As três percepções estão voltadas para a construção de uma base material que garanta à sociedade o bem-estar econômico, definida como finalidade social.

Um desafio para a tradição neoclássica se dirigiu às circunstâncias sob as quais a ação governamental substituiria apropriadamente a ação individual na esfera econômica. Desde a época de Adam Smith se reconhecia que certos empreendimentos são necessários à comunidade, mas tão sem lucro para o empresário privado que sua execução pelo governo é essencial. Assim, parte das atividades que relativamente os indivíduos não poderiam executar por si próprios deve ser regulada sob lei comum como instituições que permitam ao mecanismo de mercado funcionar sem restrição. A teoria econômica de Smith era uma teoria orientada para as políticas, sendo sua principal preocupação identificar as forças sociais e econômicas que mais promoviam o bem-estar humano e, com base nisso, recomendar políticas que melhor promovessem a felicidade.<sup>1</sup>

Todo indivíduo que emprega seu capital na promoção da indústria interna esforça-se para que o produto desta indústria tenha maior valor possível. O produto da indústria é o que ela adiciona às matérias-primas por ela utilizadas. Na medida em que o valor deste produto seja grande ou pequeno, os lucros do empregador serão grandes ou pequenos, mas é apenas visando ao lucro que alguém emprega um capital na indústria, e, portanto, ele sempre se esforçará para empregá-lo na indústria cujo produto tenha probabilidades de ter o maior valor ou de poder ser trocado pela maior quantidade de moeda ou de outros bens. A receita anual de toda a sociedade, porém, é sempre precisamente igual ao valor de troca de todo o produto anual de sua indústria. . . . Portanto, quando todo o indivíduo se esforça para que seu produto tenha maior valor possível, trabalha, necessariamente, no sentido de aumentar o máximo possível a renda anual da sociedade. Na verdade, ele geralmente não pretende promover o interesse público, nem sabe até que ponto o está promovendo. Preferindo aplicar na indústria interna, e não na externa, só está visando à sua própria segurança; dirigindo a indústria de tal maneira que seu produto possa ter o maior valor possível, só está querendo promover seu próprio

1 A definição de Smith de bem-estar econômico era bastante simples e direta. O bem-estar humano dependia da quantidade do "produto do trabalho" anual e do "número dos que deveriam consumi-lo". Outro critério de bem-estar não explicitamente definido por Smith, porém importante em muitas de suas discussões, era o de que o bem-estar poderia ser aumentado à medida que a composição do produto a ser consumido mais correspondesse às necessidades e aos desejos dos que comprassem e usassem o produto (Hunt, 1989, p. 77).

interesse e está, neste e em muitos casos, sendo levado por uma “mão invisível” a promover um fim que se fazia parte de suas intenções. Do mesmo modo, nem sempre é pior para a sociedade que não tenha sido esta a sua intenção. Cuidando do seu próprio interesse, o indivíduo, quase sempre, promove o interesse da sociedade mais eficientemente do que quando realmente deseja promovê-lo (Hunt, 1989, p. 81).

Smith afirma que, em um sistema de liberdade natural, o capital seria destinado à indústria. Nesse ponto de desenvolvimento, a indústria interna ainda contribuía mais para o bem-estar humano do que para o comércio exterior. Descrevendo o fluxo de capital para a indústria interna num “sistema de liberdade natural”, Smith formulou a proposição mais famosa de sua tese, segundo a qual em um mercado livre os atos egoístas dos indivíduos são dirigidos, como que por uma “mão invisível”, para a maximização do bem-estar econômico.

Assim, para conseguir uma determinada finalidade, é preciso iniciar pelas necessidades individuais não obtidas, vislumbradas nas relações de mercado e que de qualquer forma impedem a conquista da finalidade e posteriormente compõem as necessidades coletivas qual origina o projeto chamado nação dentro de um panorama estrutural planejado.

Sendo o Estado o principal responsável pelo modelo de gestão mais adequado para atendimento das necessidades, ele torna-se responsável pela execução do projeto de nação, bem como pela preservação dos interesses coletivos. De fato, é por meio dessa gestão do Estado que esses interesses são norteados, podendo vir a serem alcançados.

Fica claro que, desde *Os princípios da administração científica*, Taylor afirma que a administração não é a “arte do empírico” e sim uma atividade que tem regras e conceitos científicos, colocando a administração como uma ciência verdadeira, regida por normas, princípios e leis claramente definidos, considerando a gestão o verdadeiro objeto da administração. Em seguida, no que tange ao aspecto econômico, a gestão passa a ser incorporada dentro desse arcabouço como se manifesta dentro dos processos de busca da materialização, estruturada como mecanismos necessários para atingir a finalidade pretendida. Transcender a órbita de funcionamento simples do método que entende erroneamente gestão apenas como supervisão do fazer para uma ótica em que pesa a concepção do fazer, bem como a mensuração de suas nuances sociais, é, então, a tradução da finalidade da “Administração

Política” responsável por gerir as relações sociais de produção e distribuição.

Sendo o Estado o ente maior de produção e distribuição de capital, seu papel nessa arquitetura é preponderante, devendo ele assumir invariavelmente as rédeas desse sistema e buscar oferecer um patamar onde se preconize uma distribuição sobremaneira satisfatória. Todavia, é fato que mesmo a estrutura estatal só se entende e traduz permeada por algumas “premissas” que regem o atual pensamento capitalista, já citadas anteriormente. “Premissas” essas que nem sempre precisam expor a realidade ou serem validadas por ela, bastando apenas servir de lastro lógico ao modo já estabelecido de relacionamento entre o produzir e distribuir, dentre essas premissas figura com importância latente a ideia de recursos escassos e necessidades ilimitadas.

### **Recursos escassos? Necessidades ilimitadas?**

A escassez de recursos é considerada como uma premissa para grande parte dos modelos econômicos e administrativos atuais, sendo um pressuposto de diversas teorias e iniciativas administrativas. O pensamento de que essa é uma condição imutável é consolidado com o aspecto das necessidades ilimitadas, ou seja, além de poucos recursos, temos demandantes sempre dispostos a aumentar sua escala de consumo, num processo que se torna cíclico e praticamente impossível de ser de alguma forma estabilizada, sendo apenas explicitado pela ciência econômica e viabilizado pela atual ciência administrativa e sua aplicação prática.

Longe da prerrogativa de rompimento com o capitalismo, o que se questiona é esta concepção estabelecida de “carestia constante” e seus desdobramentos cruéis, já que, longe de ser uma mera consideração renegada ao plano das ideias, tal máxima tem justificado atitudes sistemáticas e sido base para construção de referenciais teóricos usados em situações reais. Tal deficiência de recursos é sempre uma grandeza incontestada, em que pese nisto a desconsideração de algumas questões:

- Evolução do processo produtivo em toda a sua natureza, seja na produção de insumos e bens primários, seja na primazia tecnológica da colossal produção em série, seja na capacidade de produzir de forma customizada e, ainda assim, rápida e programada.

- O modelo de acumulação de capital que até então figura como única expressão do modo capitalista, sendo baseado na acumulação singular e que tende à natural geração de desigualdade.

Nota-se que não existe um viés nessa máxima para um processo de expansão que se introduz a partir de uma acumulação coletiva progressiva, o que não deixaria de ser acumulação, nem tampouco representaria um retrocesso da acumulação singular. Santos e outros falam de forma sucinta sobre a ideia de recursos escassos necessidades ilimitadas atribuindo ela o patamar de “impossibilidades” sustentadoras do sistema de crise constante atual:

Essa última impossibilidade é sustentada pela falsidade da máxima que existe na economia — e repetida, à exaustão e com arrogância, pelos professores aos incautos alunos recém-iniciados nas ciências sociais aplicadas — de que essa ciência tem a árdua tarefa de encontrar meios para conciliar uma contradição em processo que se estabelece entre os recursos escassos e necessidades ilimitadas. A contradição dessa máxima é, apenas, aparente e fortemente ideologizada, porque a Economia, mais do que qualquer outro campo do conhecimento, sabe que a escassez dos recursos — hoje mais do que ontem — está relativizada em razão dos extraordinários avanços nas forças produtivas; enquanto que a necessidade ilimitada pode ter limites pelas políticas de redistribuição e/ou pela questão moral (Santos et al., 2012).

Ao que parece, o binômio de poucos recursos e necessidades crescentes são base de todo grande referencial de pensamento econômico sendo autocomprobatória e impossível de ser contraditada empiricamente. Entretanto, percebe-se que a linha de raciocínio de alguns que foram e são considerados grandes nomes do pensamento econômico está longe de um alinhamento com tal teoria. O próprio Keynes, considerado referência por tantos economistas, relata a seguinte realidade num capítulo apropriadamente chamado “as possibilidades econômicas dos nossos netos”:

Quando a acumulação de riqueza não tiver mais uma grande importância social, haverá grandes alterações no código de moralidade. [...] Por fim seremos livres para nos desfazer de todo tipo de costumes sociais e práticas econômicas que influem na distribuição da riqueza e dos prêmios e castigos econômicos, agora mantidos a todo custo, por mais repugnantes e injustos que possam ser em si, pelo fato de serem tremendamente úteis para promover a acumulação do capital (Keynes, 1930).

Mesmo que ainda não tenhamos chegado ao limiar acima descrito por Keynes, do ponto de vista produtivo, muito já foi conseguido e mais e mais se consegue a cada minuto em aumento de escala. As fronteiras do produzir a riqueza estão sendo vencidas e suplantadas através do tempo. É notório que o PIB do mundo tem crescido de forma acentuada, nos últimos cento e vinte anos, em comparação com o crescimento populacional, indicando o crescimento do manancial absoluto de recursos no mundo, se comparados com sua massa consumidora, a população mundial (Alves, 2007).

Numa relação direta, vemos que o desenvolvimento produtivo, tanto ligado à especialização da atividade humana, quanto ao aparato tecnológico, é atualmente capaz de otimizar plantas produtivas agrárias e fabris, levando-as a parâmetros extremamente elevados em termos de produtividade, eficiência e evolução constante.

É preciso ainda entender que essa perspectiva refere-se ao aumento da produção como um todo, não diminuindo o valor da produção alimentar aí inserida. Sim, pois a produção de alimentos teve escalada ainda mais substancial, produção essa que se afirma como pré-requisito básico da manutenção da espécie humana. Acontece que a razão matemática e crescimento de produção de alimentos foi um instrumental largamente utilizado como base do pensamento norteador de relações socioeconômicas, sendo universalizado por ícones do pensamento econômico e atribuída a Malthus, como um dos legados mais conhecidos de sua obra. Cabe instar que tal processo de dedução cognitiva, tão usado na explicação e validação das mazelas distributivas do sistema capitalista de produção, é a expressão de uma característica incondicional da realidade humana (em face do seu próprio processo de desenvolvimento de suas relações); realidade essa impossível de ser sequer considerada possivelmente mutável não é mais tão proposta como a expressão do possível, uma vez se levados em consideração valores atuais e principalmente a tendência escalar desses valores; usando a mesma metodologia de cálculo, existe o risco de um resultado oposto do esperado, o que invalidaria a existência obrigatória de determinados pressupostos como a escalada natural do desequilíbrio na distribuição da riqueza.

É fato que a própria dinâmica capitalista é dita como capaz de prover condições motivacionais para uma produção cada vez mais pujante, numa ciranda em que a propulsão é a busca individual de acumulação. O anseio de alcançar mais para si de forma individual tem levado o todo para uma condição de maior produtividade e progressão constante.

O primeiro destes é o conceito do excedente econômico, típico dos antigos economistas clássicos incluindo desde Petty até Ricardo (e retomado mais tarde por Marx quando a economia já começava a seguir o caminho que foi dar na abordagem neoclássica). De acordo com esse princípio, o excedente é determinado pelas condições técnicas de produção e um salário usual de “subsistência”. A competição opera distribuindo o excedente entre os vários tipos de rendas da propriedade por meio do sistema de preços. Essa noção do excedente é evidentemente compatível com várias teorias diferentes e modelos específicos e tem sido utilizada como um esquema analítico geral por vários autores, explícita ou implicitamente (Serrano & Medeiros, 2004).

Dessa forma, o modelo que cria a corrida produtiva é o mesmo que deteriora seu manancial de distribuição. Ao considerar válido o argumento do produzir para acumular, consideramos que o resultado dessa produção seja prioritariamente distribuído de forma mesquinha e com tendência à desigualdade. Assim, a direção dessa produção, enquanto resultado a ser validado como posse de poucos, renega a muitos uma carência latente; aí, sim, estando pertinente a escassez de recursos, graças a um contexto onde cabe ao indivíduo centrar seu propósito de vida em captar o máximo que puder, tudo isso tido como válido e correto, para garantir o produzir, o consumir e o girar da “roda do mercado”.

Ao oferecer claramente um caminho único para as relações de capital, expresso na aceitação da máxima da escassez, faz-se com que acumular incessantemente seja pressuposto de busca pela sobrevivência. Tal atitude ideológica, longe de ser um ato desprezioso ou inconsciente, alavanca, em sua “sagrada inércia”, os atuais padrões deficitários de distribuição do âmbito capitalista, mesmo que este importante aspecto de sua base teórica: a escassez enquanto premissa estável, já não faça parte do mundo real.

A nossa definição sobre desperdício, enquanto conjunto social e como este é percebido pela sociedade tem seu *modus operandi* legitimado por tal padrão de escassez. Consideramos como desperdício apenas o contingente que não está mais sendo utilizado por ser considerado inútil, por ter seu valor minimizado para o seu possuidor, e que tem por destino o descarte. Apenas aquilo que não é mais apropriado de forma íntima, ou seja, apenas o que deixa de ter dono é considerado desperdício. Involuntariamente,

levamos a noção de propriedade privada a um ponto tal que não existe desperdício no que ainda tem possuidor.

A própria natureza do processo de acumulação inerente ao capitalismo faz brotar níveis de acumulação que obrigatoriamente tangem ao desuso, seja da matéria resultado da produção, seja em última instância do próprio capital. Tal acumulação exacerbada, longe de ser considerado desperdício, representa um direito adquirido pela condição de sucesso dentro do sistema, seja esta conseguida pelos meios de trabalho próprio de acumulação (em que pese o fato que não se consideram os meios usados para isso), seja por herança. É estabelecida como parte do ideário comum a possibilidade de lograr ao desuso grandes porções produzidas, sem maiores consequências ao seu modo de vida, sequer à sua consciência. Assim como galardão do sucesso financeiro, como ícone da capacidade individual, recebe um indivíduo o direito de ter, por exemplo, cinquenta casas para uso de habitação se assim o deseje, ainda que seja impossível uma utilização minimamente satisfatória de tais edificações, tal possibilidade representa uma expressão da minha condição de sucesso enquanto ente de acumulação.

Dessa maneira, todos nós almejamos a possibilidade do gasto inútil a ser ostentado. Desperdiçado é somente o que vai para o lixo, mas não o que é resultado do processo de acumulação por via de ser a materialidade desse processo. De forma alguma, algo que perde sua funcionalidade e sentido enquanto parte do composto social (ao menos se considerada a motivação de sua produção enquanto objeto) pelo desuso absoluto vem a ser considerado desperdício. É a presença dessa matriz claramente de ordem ideológica que movimenta os excedentes acumulados rumo ao ostracismo e desuso, diante dos olhos deslumbrados da sociedade, que rende homenagens a quem se faz digno de tal privilégio.

Parece paradoxal que numa ótica em que os notáveis chegaram a essa categoria graças a uma capacidade de desenvolverem maneiras de acentuar aspectos como: lucratividade, eficiência, criatividade e pragmatismo (mesmo que considerada assim no campo das artes e do entretenimento), têm como prêmio a possibilidade da acumulação; ou seja, tanta qualidade de gestão e execução dos seus empreendimentos ou nos empreendimentos nos quais participa, significa apenas o direito do desperdício funcional. Um grande nome da biosfera empresarial tem como retorno pelo seu grande trabalho, que, em última instância, resulta do maior aproveitamento possível do exercício capitalista (o que representa minimizar o desperdício,

obtendo o maior lucro possível em razão de um percentual financeiro aplicado naquilo que denominamos negócio), recebe dos seus pares o direito de acumular, tanto que grande parte dessa acumulação relega ativos ao desuso, o que, dentro de uma certa ótica, não deixa de ser desperdício.

Uma vez que são decisões da sociedade, as atitudes sociais que validam a realidade de valorização da acumulação individual, descrita acima, são irrefutáveis que os recursos sejam considerados escassos a partir de uma decisão política; e não o são por uma condição natural. Esta escolha está longe de ser a única opção dentro de uma sociedade capitalista. É simplório afirmar que o capitalismo impõe esse modelo de acumulação, posto que é possível acumular sim, dentro da ótica coletiva, tendo o mesmo crescimento do capital, apenas sendo esse mais pulverizado e também com possibilidades maiores de sucesso a longo prazo.

Sabemos que, ao considerar as dimensões administrativas da aceitação da escassez de recursos e da certeza de uma necessidade infinita, existe a possibilidade de que se considere esta uma proposição com ares demasiadamente filosóficos, posto que ela se distancia da realidade das discussões corriqueiramente logradas no campo da administração, limitadas geralmente ao nível do gerencial absoluto. Contudo, é preciso que se entenda que essa configuração de premissas é base não apenas pela validação de teorias e cenários econômicos, mas também é responsável (ainda que baseado numa realidade subliminar e não declarada) pela validação de uma concepção absolutamente gerencial do ser administrativo; que não questiona, não pensa nas consequências sistêmicas, apenas viabiliza e se faz instrumento de uma realidade onde o objetivo final é maximizar lucros, garantindo, assim, o acesso imediato sempre que possível à maior percentagem de recursos, que, sendo escassos, precisam ser conquistados e acumulados em todas as instâncias. Enquanto nos aprofundamos no conhecimento de ações, sejam táticas, estratégicas ou operacionais, estamos diante do mesmo modelo de valorização das formas de acumulação de capital.

Resta ainda uma síncope representada pela possibilidade de considerar que o Estado não precisa estar envolvido nesta discussão. Essa possibilidade é inócua posto que cabe ao Estado o papel de ente principal no capitalismo, e que esta não é uma figuração. O Estado ao se furtar de impor uma visão ou afim, esta fazendo no rumo contrário por negligência no que tange às linhas gerais das práticas econômicas e seus desdobramen-

tos administrativos, uma vez que a omissão é em si um posicionamento ativo, como atestam Serrano & Medeiros (2004):

Desse modo, a chave para entender o processo de acumulação de capital nos países em desenvolvimento é o estudo da complexa interação, em cada período histórico, entre o comércio internacional e o ambiente financeiro econômico, a situação geopolítica associada (que é crucial para entender o acesso aos mercados e finanças) e as políticas de desenvolvimento de cada Estado nacional. Diferentes tentativas de Estados desenvolvimentistas de acelerar a mudança estrutural, melhorando a infraestrutura, expandindo e diversificando o mercado interno, ou, alternativamente, de conquistar posições estratégicas em mercados de exportação, terão graus completamente diferentes de sucesso de acordo com o ambiente internacional no qual estejam inseridas (Serrano & Medeiros, 2004).

A administração política tem seu objeto na gestão dos meios de produção e distribuição, e assim sendo a premissa de recursos escassos, necessidades ilimitadas tem toda uma ligação com a proposição da administração política como campo do conhecimento. Tendo esse campo do conhecimento interação do pensar e agir como premissa, é de ordem natural que se mostre afinado com a tendência aqui proposta de uma discussão sobre as bases que norteiam a gestão dos meios de produção e distribuição, indo além do simples conceber ideológico, mas principalmente vislumbrando as inferências práticas de cada proposição, para cada aspecto do cotidiano administrativo.

A realidade de todo o conceber, o pensar administrativo dos meios de produção e distribuição estão atualmente arraigados nesse ambiente onde se tem a concepção de escassez e avidez incontroláveis. Assim sendo, o questionar dessa premissa serve como base desse novo campo, no sentido de viabilizar uma nova forma não apenas de estudar os modelos de gestão existentes, objetivando sua compreensão, bem como em consonância com a sua metodologia própria de aliança entre o pensar e agir; desenvolvendo, assim, novas propostas de gestão que sejam não mais baseadas nesse contexto escasso e ao mesmo tempo sedento, onde recursos e necessidades são sempre grandezas inversas e infinitas em polos distintos. Assim, toda concepção da materialidade precisa e está sendo revista conforme a realidade a

ser observada, concebida e analisada; e não apenas em premissas baseadas em manter o modelo atual das formas do pensar e agir, diante da realidade capitalista.

## Referências

- ALVES, J. E. D. *Considerações sobre projeções populacionais e econômicas para 2050 e seus impactos sobre a pobreza e o meio ambiente*. ENCE/IBGE, 2007.
- HUNT, E. K. *História do pensamento econômico*. Trad. José Ricardo Brandão Azevedo. 7.<sup>a</sup>ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- KEYNES, J. M. As possibilidades econômicas de nossos netos. In: SZMRECSÁNYI, T. (org.). *John Maynard Keynes: economia*, 1930. pp. 150-9.
- RIMA, I. H. [1925] *História do pensamento econômico*. Trad. Auripebo Berrance Simões. São Paulo: Atlas, 1977.
- SERRANO, F. & MEDEIROS, C. O desenvolvimento econômico e a retomada da abordagem clássica do excedente. *Revista de Economia Política*, vol. 24, n.º 2, p. 94, 2004.
- SANTOS, R. S. *A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes*. São Paulo-Salvador: Mandacaru-Cetead, 2001.
- . (org.). *A administração política como campo do conhecimento*. São Paulo-Salvador: Edições Mandacaru, 2004.
- SANTOS, R. S. et al. *A crise, o Estado e os equívocos da Administração Política do capitalismo contemporâneo*. III Encontro de Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil. Campina Grande, Paraíba, 2012.
- SIMON, H. A. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: FGV, 1965.
- TAYLOR, F. W. *Princípios de Administração Científica*. 8.<sup>a</sup>ed. São Paulo: Atlas, 1990.

# ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E INTERNACIONALIZAÇÃO DO CAPITAL: O PAPEL DO ESTADO NA FORMAÇÃO DAS BASES PARA A INTERNACIONALIZAÇÃO DA INDÚSTRIA BRASILEIRA DA CONSTRUÇÃO CIVIL, 1964-1979\*

RÔMULO CARVALHO CRISTALDO\*\*

## Resumo

O artigo faz uma avaliação do papel do Estado para a formação das bases que levaram a indústria brasileira de construção civil à internacionalização, partindo da noção de administração política. Chega-se ao resultado que a composição de um arranjo sociometabólico para a acumulação e concentração de capital — o que entendemos como administração política do modo de produção capitalista —, foi determinante para construção de um ambiente propício para a internacionalização.

Palavras-chave: Internacionalização de capital; Arranjo sociometabólico; Análise do sistema-mundo; Administração Política.

## Abstract

This article evaluates the role of the State for the formation of the bases that led the Brazilian construction industry to its internationalization process grounded on the notion of political administration. Gets the result that the composition of a sociometabolic arrangement for the accumulation and concentration of capital — what we understand as political administration of the capitalist mode of production —, were determinant to building an environment that reached to internationalization.

Keywords: Capital internationalization; Sociometabolic arrangement; World-system analysis; Political Administration.

**A** sociedade brasileira, no último quartel do século XX, assistiu a transformação de uma importante indústria que, de característica regional, passou a alçar voos cada vez mais altos em direção a mercados internacionais:

\* Este artigo foi baseado principalmente em alguns resultados encontrados durante a elaboração da dissertação elaborada pelo autor para obtenção do título de mestre em administração na Escola de Administração da Ufba, em 2011. Fonte de financiamento: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes).

\*\* Doutorando em Administração (Ufba). Mestre em Administração (Ufba). Especialista em Metodologia e Didática do Ensino Superior (Faculdade São Bento da Bahia). Bacharel em Administração (Ufba).

a indústria de construção civil. Notadamente, a partir do governo militar, essa indústria alcançou um processo exponencial de crescimento e acumulação o qual culminou, ao final do século, numa ampla internacionalização de suas maiores empresas — sobretudo das que tiveram a oportunidade de se associarem ao Estado brasileiro e participar dos grandes projetos nacionais de desenvolvimento.

De acordo com a exposição de Campos (2008), a internacionalização das empresas brasileiras de construção começou a partir do final da década de 60 e início da década de 70: a primeira firma a se aventurar nos mercados internacionais teria sido a construtora Mendes Júnior, que edificou uma usina hidroelétrica na Bolívia entre 1969 e 1970. Desde então, as maiores empresas nacionais de construção civil passaram sistematicamente a operar negócios no exterior, tornando esse nicho importante fonte de receitas. “A empresa-líder desse processo, a construtora Norberto Odebrecht, já teve obras em trinta países do mundo e, atualmente, tem 80% de todas as suas receitas oriundas de atividades no exterior, índice inédito no Brasil” (Campos, 2008, p. 6).

No entanto, esse processo de internacionalização não ocorreu sem um devido desenvolvimento pregresso que o fez possível. As empresas não surgiram na década de 1980 para se internacionalizar como numa decisão lógica de desenvolvimento do capital. Parece-nos que a articulação capital/Estado no Brasil durante o período marcado pelo governo militar exerceu um papel determinante para a construção das condições necessárias que levaram a indústria a se internacionalizar, sem a qual o processo não teria sido articulado. Isso leva à necessidade, obviamente, de se debruçar sobre a participação estatal no processo.

Podemos, então, precisar o objeto da pesquisa que aqui se inaugura como: o papel do Estado na composição das bases para o processo de internacionalização da indústria brasileira de construção civil, constituídas entre 1964 e 1979. Então, este artigo se orientou a partir da questão de *qual foi o papel do Estado na promoção entre 1964 e 1979 na composição das bases para o processo de internacionalização da indústria brasileira de construção civil?*

Em nosso entendimento, entre outros fatores, o Estado brasileiro entre 1964 e 1979 auxiliou a formar as bases que levariam a indústria brasileira de construção civil à internacionalização nas décadas seguintes diretamente a partir da promoção, no Brasil entre 1964 e 1979, de um arranjo

sociometabólico de gestão da relação entre Estado/trabalho/capital que fosse propício para a acumulação e centralização de capital.

O presente artigo se propõe a tratar desse processo a partir de uma abordagem histórica, buscando fontes de dados secundários em sua maioria, no intuito de lançar luz sobre o processo de formação das bases necessárias para a internacionalização da indústria brasileira de construção civil.

A seguir o artigo se divide no intuito de chegar a estes objetivos em três partes principais, mais as considerações finais: (1) num primeiro momento estabelece-se uma leitura do processo de internacionalização, destacando elementos teóricos no que dizem respeito à participação do Estado como arranizador do aparato estrutural para seu desenvolvimento; (2) a seguir se expõe uma interpretação do arranjo sociometabólico do capital no Brasil entre 1964 e 1979, destacando as mudanças na política externa que auxiliaram no processo de internacionalização da indústria.

### **Bases para a internacionalização de capital**

O processo de internacionalização de capital vem sendo estudado a partir de diferentes arcabouços teóricos e bases conceituais. Do ponto de vista neoclássico, o qual toma por objeto a firma individual, a internacionalização é mero resultado da decisão racional — ou limitadamente racional — tomada com o objetivo de maximizar (Gonçalves, 2002). A teoria de internacionalização dominante, que surge dos estudos da Escola de Upsala, não contradiz essa abordagem neoclássica, apenas se acrescentando a ela ao propor diversos caminhos para a internacionalização das firmas — seja evolutivo linear, condicionado a redes internacionais ou empreendedor —, o que alguns autores vão classificar como uma teoria comportamental da internacionalização da empresa (Björkman & Forsgren, 2000).

No entanto, Cristaldo (2011), resgatando os trabalhos sobre internacionalização de Christian Palloix (1974) e Stephen Hymer (1978), afirma que as abordagens centradas na firma deixam de lado o caráter coletivo do processo de internacionalização de capital. A partir da observação do processo de internacionalização da indústria brasileira de construção civil, é possível observar como este se dá a partir de uma dinâmica que envolve toda uma indústria, e não somente firmas isoladas, e que é preciso, portanto, voltar-se para o coletivo de empresas e os determinantes de seu processo de internacionalização. Além disso, também a partir dessas referências,

defende que a internacionalização de capital não é meramente o resultado de uma decisão, mas uma exigência estrutural do próprio desenvolvimento do processo de acumulação/centralização de capital: chega-se a um estágio em que, ou o capital personificado em um coletivo industrial busca se internacionalizar, ou este deixará de existir.

Nesta seção, ao discutir as bases para internacionalização de capital, parte-se dessas duas premissas de que esse processo é coletivo, atinge um grupo de organizações articuladas em uma indústria, e é uma necessidade imposta ao capital em dado momento histórico. A seguir, elencamos teoricamente que passos são necessários para que o capital se internacionalize, ainda que não os consideremos suficientes, a partir da concepção marxiana de capital.

Marx não chegou a elaborar uma teoria da empresa transnacional, pois em sua época esse fenômeno apenas começava a se formar — a principal característica de seu método materialista dialético-histórico é a exigência da análise de processos históricos concretos — mas compreender que o capital é algo naturalmente internacional. E, tomando isso por base, elaborou uma completa análise do processo de acumulação e valorização do capital no trabalho intitulado *O capital* (Marx, 1996).

Marx (1996) segue o seguinte raciocínio: no modo de produção capitalista, o capital é seguidamente investido e reinvestido no processo produtivo para se valorizar e aumentar seu estoque e sua capacidade de autor-reprodução; a cada reinvestimento, num ciclo de reprodução ampliada, o estoque de capital aumenta, incrementando sua capacidade produtiva e conseqüentemente forçando a necessidade de realização de cada vez mais produto; associado a esse processo, se intensifica outro, de centralização de capital, no qual algumas empresas deslocam as demais, assumindo assim suas atividades e incrementando sua escala. Para esse autor, historicamente, a empresa teria nascido pequena, crescido primeiro regionalmente, depois nacionalmente, para então avançar para o plano internacional, graças ao seguido e reiterado aumento do estoque de capital. Movimento esse, porém, não linear, mas entrecortado dos complexos ir e vir da concorrência, paralelamente marcado por avanços e retrocessos, bem como fusões e aquisições, desmontando a sensação de estática que pode advir da explicação aqui elaborada (Marx, 1996).

O modelo de internacionalização que emerge a partir de desdobramentos da análise marxiana acerca da economia capitalista envolve a obser-

vação de que, primeiro, há um momento de acumulação primitiva de riqueza (Marx, 1996); ao que se segue uma incursão no modo de produção capitalista, quando aquele montante de riqueza é empregado na incorporação direta do controle sobre o processo produtivo, empregando a racionalização do trabalho para formação e realização de mais-valia. Essa passagem para uma produção tipicamente capitalista faz surgir um aparato superestrutural composto por instituições — leis, costumes, organizações — que oferecem suporte para seu desenvolvimento, historicamente formalizados no Estado. Aquela racionalização do trabalho gera escala e escopo mais do que suficiente para atender aos mercados locais, então o capital se aventura para mercados cada vez mais distantes ultrapassando assim as fronteiras do próprio Estado (Luxemburgo, 1984).

O duplo processo de acumulação e centralização de capital se impõe como premissa para a internacionalização. O expandir-se do capital em direção aos mercados externos pode ser arrolado como um dos caminhos oportunos para a expansão da atividade produtivo-distributiva, e a continuidade da reprodução de suas relações.

Karl Marx (1996) afirma que a manutenção do modo de produção capitalista depende do incremento contínuo da acumulação de capital, possível principalmente através da sua reprodução ampliada. Isso significa tanto um crescimento ininterrupto de escala produtiva, já que cada vez mais capital é aplicado no processo produtivo a fim de valorizar-se, como, do lado da realização da mercadoria, uma expansão cada vez mais rápida e abrangente da quantidade e variedade dos mercados consumidores.

Essa expansão de mercados se dá em duas dimensões: de um lado, o capital busca um número maior de clientes desejosos de adquirir aqueles bens, e, do outro lado, volumes de capital vão sendo aplicados a cada vez mais diversos setores, trazendo para dentro do círculo de influência do capitalismo os mercados externos. Ou seja, além de buscar novos mercados, o capital ainda prospecta novos ramos industriais, comerciais e de serviços os quais possam ser explorados para reiniciar o ciclo de acumulação/valorização. Com o passar do tempo, o estoque de capital acumulado pela indústria se torna excedente a ponto de os capitalistas então se arriscarem para além das fronteiras institucionais dos Estados-Nação, e assim prospectar negócios em países vizinhos e até mesmo além-mar (Marx & Engels, 2007).

A centralização se caracteriza pelo aumento do volume de capital por duas vias: da (a) anexação — compra direta de outras empresas pelos

capitalistas —; ou (b) da fusão e formação de sociedades anônimas (Marx, 1996, vol. 2). Diferentemente da concentração, que é a reunião continuada de capital sob a propriedade de um capitalista pela via exclusiva, e por vezes demorada, da reprodução ampliada, a centralização se dá no seio do processo concorrencial intercapitalista, no qual os muitos capitais vão se articulando ou, como alternativa, sendo deslocados dos mercados.

Tais processos, obviamente, dependem de um aparato institucional que se materializa no Estado formando uma unidade sociometabólica de reprodução (Mészáros, 2002). E, ainda, esse processo de internacionalização depende da integração dinâmica, e conseqüentemente contraditória, a um sistema-mundo amplo no qual exercerá um papel específico sem o que não poderia se sustentar (Braudel, 1996).

#### O aparato sociometabólico do capital

Os processos descritos anteriormente, (a) acumulação através da valorização em reprodução ampliada e (b) centralização de capital, não ocorrem de maneira aleatória. Como já foi dito, dependem de uma conjunção de fatores sociais, políticos e econômicos que sejam capazes de prover as instituições e estruturas necessárias para sua reprodução e legitimação. Ou melhor, a existência concreta dos processos descritos surge, como em sincronicidade dinâmica, em um aparato orgânico que sustenta sua reprodução (Marx, 1996; Mészáros, 2002). Esse processo social será referido no presente trabalho a partir da noção de sistema de “reprodução sociometabólica do capital” (Mészáros, 2002, p. 94).

Chama-se de aparato de reprodução sociometabólica do capital o conjunto das relações sociais, instituições, estruturas e formas de consciência as quais permitem uma articulação relativamente harmônica entre os três elementos necessários para a reprodução histórica dos processos de acumulação e centralização tipicamente capitalistas: capital, trabalho e Estado (Mészáros, 2002).

Segundo Mészáros, a “ordem sociometabólica do Capital” (2002, p. 95) é fundamentada na necessidade de que o capital precisa exercer controle sobre o trabalho tanto para formação de excedente a ser apropriado em termos de mais-valia, como para garantir sua realização. Esse controle é direto quando realizado dentro do processo produtivo, para o que a organização empresarial foi criada (Marglin, 2001). Mas também, e não

menos importante, trata-se de um controle social — esta função exercida pelo Estado, como uma instituição estruturante que intermedeia interesses com fins de manutenção sistêmica do processo amplo de acumulação e centralização (Mészáros, 2002).

O sociometabolismo do capital compreende, na interpretação de István Mészáros (2002), a existência de (1) uma estrutura de comando que constitui uma trama de correlações de dever e resultado que interconecta trabalhadores de diferentes níveis, sempre com fins de assegurar os interesses de manutenção do equilíbrio sistêmico do modo de produção. Também delimita (2) as oportunidades individuais, a partir de uma estrutura hierárquica pautada na divisão funcional trabalho. E, principalmente, (3) correlaciona a Economia e a Política sem precedente histórico, de tal modo que esta segunda se torna uma extensão subordinada dos imperativos da primeira. Assim “[. . .] o Estado moderno imensamente poderoso — e igualmente totalizador — se ergue sobre a base deste metabolismo socioeconômico que a tudo engole, e o complementa de forma indispensável (e não apenas servindo-o) em alguns aspectos essenciais” (Mészáros, 2002, p. 98).

É possível dizer, portanto, que os processos de acumulação e centralização de capital necessitam estruturalmente da presença da instituição Estado. E mais, da leitura de István Mészáros (2002) compreende-se que não necessariamente o Estado está a serviço do capital de uma maneira simples e subordinada. Ou seja, nem sempre é lícito afirmar que os capitalistas de uma nação exercem controle direto e absoluto sobre o aparato jurídico-político. Esse também pode servir ao equilíbrio sistêmico do modo de produção capitalista atuando contra, até mesmo, os interesses diretos das classes dirigentes locais, forçando a transformação das relações sociais internas a uma nação “subdesenvolvida”, no sentido de constituir assim uma maior integração ao plano do capitalismo mundial.

#### Administração política e aparato socimetabólico

A expressão *administração política* não é inédita, nem tampouco novidade. É, por exemplo, mencionado por Giorgio Pastori (1998) no dicionário de política organizado por Noberto Bobbio, e também por Alberto Guerreiro Ramos (1983) quando trata de elementos políticos dentro da organização, e mesmo por João Ubaldo Ribeiro (2006) em um trabalho quando este ainda era professor da Eaufba. Para Pastori, o termo apontava

para a gestão das ações políticas — no sentido da promoção de eficiência na articulação entre os interesses nos processos da política partidária. Guerreiro Ramos trouxe a discussão de “administração e política” com o significado abrangente de que os processos de administração das organizações são eminentemente políticos, pois envolvem articulações de interesse, conflitos e outras categorias tipicamente estudadas na ciência política. Assim, alerta para o fato de que, na sua visão, a gestão organizacional não poderia isentar-se dos jogos de poder. No entanto, na década de 1990, a terminologia *administração política* ganhou um significado muito particular no trabalho de Reginaldo Santos (1993).

Para Santos (1993) haveria um fenômeno ainda inexplorado localizado especificamente no espaço intersubjetivo onde ocorre a articulação entre a sociedade, suas demandas materiais, a gestão estatal e a execução de projetos para atingi-las, que transcenderia essas concepções de administração e política anteriormente citadas. Santos, partindo do pressuposto de que o Estado tem o papel de assegurar o conforto material da sociedade, usou a expressão *administração política* para denominar a gestão do Estado em busca de atingir estas demandas sociais (1993); argumenta que, por exemplo, há na proposição gestão macroeconômica keynesiana uma evidência de que a sociedade emprega diferentes maneiras de *administrar* o Estado para atingir coletivos mais amplos (Santos, 2008).

No entanto esse autor apenas percebe que existe coerência gestorial da economia capitalista a partir do Estado, e a isso confere o verdadeiro significado da expressão *administração política*. No entanto, esse fenômeno em específico de fato não escapou das atenções da academia, como atestam os trabalhos da escola da regulação francesa (Boyer, 1990), bem como os textos de Nicos Poulantzas (1977), Ralph Miliband (1972), István Mészáros (2002), entre outros. Ou seja, na concepção de administração política de Santos — de que há uma coerência gestorial na organização macrosocial a partir do Estado — não há elementos novos para a compreensão do modo de produção capitalista; este apenas defende o fato de que tais compreensões acerca da coerência gestorial do Estado deveriam ser objeto da Administração como campo de ciência.

No texto produzido por Cristaldo & Pereira (2008) se encontra mais um modesto avanço. Partindo da proposta de Santos, eles concebem que as coerências gestoriais não podem ser limitadas à atuação do Estado, e sim são de ordem mais geral abarcando as muitas esferas da sociedade civil

e política. Além disso, notam, a partir de uma leitura tanto das transformações da gestão fabril no século XX como das mudanças gestoriais da articulação Estado/empresa contidas na análise de Giovanni Arrighi (1996) acerca da dinâmica capitalista de longo prazo, que tais coerências não se expressam somente quando há um projeto explícito de gestão social como parece ser característica do capitalismo organizado.

Na visão desses autores, cada classe e/ou fração de classe administra — ou propõe administrar — a estrutura social segundo uma orientação que lhe é favorável: o que leva a concluir que a hegemonia de uma classe ou fração de classe depende, necessariamente, da materialização de seus interesses em torno de um *savior-faire*. Esse *como fazer* se concretiza de maneira necessariamente imanente no modo de produção (Cristaldo & Pereira, 2008), difusos na práxis e nos instrumentos ideológicos de classe. Levando isso em consideração, propõem o seguinte conceito:

[A administração política] corresponde ao conjunto das manifestações organizativas do processo social de construção da materialidade, resultantes de ações planejadas e não planejadas, ativas e passivas, de classes e frações de classes, em determinado período histórico, no espaço societário. Trata-se de um processo concreto de sustentação de uma ordem, de execução do projeto de uma classe, mas que, sobremaneira, não está isento de conflito e de contradições, por ser, enfim, a ligadura social entre os individualizados agentes econômicos na trama do capitalismo (Cristaldo & Pereira, 2008, p. 18).<sup>2</sup>

E completam:

No âmbito do modo de produção capitalista [...] pode-se dizer que há uma gestão *imanente* ou *administração política "fundamental"*,

2 Pode-se usar como exemplo as mudanças na orientação do poder no capitalismo dos EUA após a "era de ouro do capitalismo" (Hobsbawm, 2002, p. 255). Como aponta Eric Hobsbawm, a fração da classe capitalista norte-americana ligada às instituições financeiras encontrou na crise da década de 70 o momento ideal para impor seus interesses, e assim chegar a uma posição social que podemos considerar, não sem certa dose de coragem, hegemônica. Tais interesses se concretizaram em mudanças na forma de gerir o Estado para assegurar suas possibilidades de acumulação, dentro das quais podemos destacar: (1) a ortodoxia fiscal da gestão estatal, para garantir a valorização de títulos públicos que asseguram a lucratividade destes capitais rentistas mediante transferências de renda oriundas das demais esferas da economia; (2) a diminuição da regulamentação do Estado sobre as transações mobiliárias, que viria a propiciar a expansão da integração dos mercados financeiros internacionais e abrir caminho para o que ficou conhecido vulgarmente como globalização.

que persegue a reprodução dos mecanismos básicos de exploração que o caracterizam, seja no plano da riqueza material ou da riqueza abstrata (Cristaldo & Pereira, 2008, p. 21, grifos do autor).

A Administração Política nesse trabalho de Cristaldo & Pereira (2008) é então concebida como a **gestão das relações sociais** de produção e distribuição, ou ainda, *o projeto de mudança/manutenção de uma dada configuração material da superestrutura capitalista a partir de uma maneira particular de articular as relações sociais de produção e distribuição*, de acordo com os interesses de uma classe ou fração de classe. Como expressão da luta de classes, a administração política estaria sempre em movimento no âmbito de toda a sociedade, jamais se restringindo aos limites das organizações. Enfim, trata-se de um processo de *como fazer*, que necessariamente articula e está presente no seio da estrutura econômica da sociedade e da infraestrutura política e jurídica que se ergue sobre ela.

É possível então afirmar que os elementos de um projeto, seus objetivos (*o que fazer*), recursos necessários (*quanto*), justificativas materiais e ideológicas (*por quê*), responsáveis (*porque quem*) e beneficiados (*para quem fazer*), sempre se expressam em uma relação dinâmica com a dimensão que executa essas premissas, com o *como fazer*. Está se falando de uma expressão social em constante metamorfose, que não somente é condicionada pelas trocas dialógicas entre aquelas esferas, mas que também as condiciona. Podemos dizer que a Administração Política é, portanto, uma síntese sempre incompleta — *on going* — da própria vida material, porque se encontra no centro da contradição entre a realidade existente e a realidade esperada/projetada por uma classe ou fração de classe.

Nota-se também que as classes sociais em conflito, e talvez também as suas frações, se representariam no jogo político/econômico através de uma agenda específica, uma maneira pela qual acreditam que deve ser organizado não só o Estado, mas todo o aparato social — um projeto, ou plano estratégico para atingir seus objetivos, o qual ao longo da própria história da ciência econômica ganhou a denominação de “política de desenvolvimento” (Furtado, 1983). Essas frações de uma classe incorporariam as linhas gerais da administração política de sua classe mais ampla, mas propo-riam inovações no sentido de melhor adequar esse aparato a seus interesses mais específicos, fazendo surgir assim as diferentes posições quanto à formação de políticas ou tomada de decisões no seio próprio da classe capitalista.

De uma mesma classe capitalista podem, portanto, emergir divisões no sentido de haver parcelas desejosas de, por exemplo, se manter uma política fiscal mais dura pelo Estado, ao lado de parcelas também capitalistas que esperam exatamente o contrário (Poulantzas, 1977; Miliband, 1972). Essas diferenças surgem da práxis, de demandas condicionadas a uma forma de gestão da empresa capitalista em sua especificidade e mesmo das outras instituições de suporte, portanto mantêm com estas uma relação orgânica. Porém, os sentidos mais gerais que dão coesão à classe não são contestados, pois dizem respeito a exatamente aquilo que a define como tal: a maneira mediante a qual aquele grupo aufer o rendimento que assegura sua reprodução material (Marx, 1988).

Essa nova interpretação para o conceito de administração política abarca a noção de ordem sociometabólica de Mészáros e a expande. Para Mészáros (2002), a ordem sociometabólica envolve as instituições, ideologias, práticas que auxiliam o tripé Estado, Trabalho e Capital a coexistir permitindo a supremacia desta terceira e última esfera sobre as demais. Isso em uma dada configuração num dado momento histórico. A questão é que essa noção em Mészáros parece levar a uma interpretação estática do modo de produção capitalista, como se a ordem sociometabólica fosse única, embora apareça em constante dinâmica interna estes elementos não se transformariam. A noção de Administração Política em Cristaldo & Pereira (2008) permite notar que cada fração das classes capitalista ou trabalhadora tem interesses que, de certa forma, entram em disputa para tentar alterar a ordem sociometabólica e dirigi-la de modo que a lógica da articulação entre Estado, Trabalho e Capital lhe seja favorável, ou mesmo inserir elementos neste tripé, alterando a própria configuração de suporte do sistema — como os *think tanks*, as ONGs, etc. Ou seja, há uma dinâmica na disputa interna pelo controle da ordem sociometabólica do capital, e essa disputa se dá comparando diferentes formas de gestão das relações envolvidas.

Se deslocarmos essa discussão para o objeto em questão neste artigo, a internacionalização de capital, é possível então compreender que, para que uma determinada indústria se internacionalize, se faz necessária a constituição de uma particular ordem no aparato sociometabólico do capital. Isso, pois, a indústria precisa de instituições, crédito, tecnologia, uma dada consciência social, inclusive padrões de consumo, articuladas de uma forma particular para que continue se expandindo. Isso constituirá, portanto,

sua — da indústria — rede de interesses sobre como o Estado deveria conduzir as relações entre si, o trabalho, o capital e quaisquer outros elementos institucionais que venham a ser adicionados a esta equação, como organismos internacionais, foros de discussão, entre outros; e se manifestará em um conjunto de “soluções” — ou *savoir-faires* — que a indústria então defenderá através de uma estrutura de *lobby*, rede de negociações, enfim. Ou seja, é tão somente mediante um *projeto de administração política* que se defende os interesses particulares de sua fração de classe.

#### A [necessária] inserção no sistema-mundo capitalista

Além de conjunturas internas à nação, porém, o processo de internacionalização de uma indústria também está condicionado à formação de uma conjuntura externa que, normalmente, está fora do raio de influência da indústria e de seu projeto de administração política. Segundo Cristaldo (2011), uma indústria se internacionaliza se for capaz de encontrar para si um papel no plano global da acumulação capitalista, no sistema-mundo do capital. Sistema-Mundo Capitalista seria, para Braudel (1987; 1996), o espaço dinâmico englobado pelas relações de produção e distribuição controladas a partir de um centro dinâmico que funciona como um vórtice de valor e melhor espaço para acumulação.

Porém, esse sistema-mundo capitalista de forma nenhuma foi homogêneo ao longo da história; nem tampouco um sistema-mundo significa necessariamente algo global no sentido que o senso comum pretende para a expressão. Pelo contrário, é um processo em contínua expansão e retração que integra espaços regionais de maneira desigual e hierarquizada. O centro do sistema-mundo capitalista serve como referência e padrão básico de acumulação. Trata-se de um espaço regional cujas taxas de acumulação são suficientemente interessantes para atraírem a maior parte de capital e, portanto, a passa a servir como local de decisão estratégica para coordenação e controle global de negócios (Braudel, 1996). Mas sua periferia engloba espaços cada vez menos integrados e, conseqüentemente, possuidores de menor acesso aos benefícios da economia capitalista.

Giovanni Arrighi (1996) vai mais longe ao defender que nações que exercem o papel de liderança no plano do sistema-mundo capitalista oferecem, como exemplo e também como exigência, os termos de desenvolvimento — social, econômico, político — que devem ser adotados como

modelo fundamental para integração dos espaços periféricos. Dito de outra forma, os países que pretenderem participar do ciclo amplo de valorização do capital devem adotar/copiar a via de desenvolvimento praticada pela nação referência — composta tanto por (a) uma forma de organização no plano produtivo, como (b) uma forma de articulação Capital/Estado (Cristaldo & Pereira, 2008) — ou ao menos representar um papel específico no plano global da acumulação.

O processo de internacionalização dos capitais particulares seria, portanto, uma ação em busca da integração ao plano global do capitalismo, inserção essa que dependeria da possibilidade de se exercer um papel específico no plano da divisão internacional do trabalho. E isso se daria sempre nos limites hierárquicos disponíveis, ou como uma contestação da via de desenvolvimento presentemente dominante ou hegemônica (Arrighi, 1996).

Conclui-se que uma empresa, ou setor, que se internacionalize, o faz apenas de duas maneiras: (1) encontrando, no plano global da acumulação, um papel sistêmico — esta uma integração subordinada; ou (2) como parte de uma nova via de desenvolvimento, desde que suportada por um também novo aparato institucional, cujos termos sejam claramente distintos do padrão dominante, o qual competirá com este na oferta ao capital de taxas superiores de valorização. Em outras palavras, ou se adere ao atual padrão de acumulação capitalista de maneira subordinada, ou o contesta através da proposição de um novo padrão.

### **A internacionalização da indústria brasileira de construção, 1964-1970**

A indústria brasileira de construção civil era, em 2008, a indústria nacional mais amplamente internacionalizada. Segundo Campos (2008), suas cinco maiores firmas formam quase 80% de sua renda no exterior, sobretudo a partir de contratos de construção pesada celebrados com governos de países em desenvolvimento da América Latina, África e Oriente Médio.

Para Cristaldo (2011) o processo de internacionalização da construção civil se iniciou ainda na década de 1960, quando a construtora Mendes Júnior realizou a montagem de uma usina hidrelétrica na Bolívia. A partir de então, as grandes empresas brasileiras, que haviam acumulado capital e *know-how* com projetos celebrados com o Estado brasileiro, passaram cada vez mais a buscar o mercado externo exportando serviços de engenharia.

A década de 1970 teria sido, segundo Cristaldo (2011), crucial para o desenvolvimento internacional da indústria brasileira de construção civil — doravante referida como IBC. Não necessariamente pelo peso do mercado internacional na composição de suas receitas, mas principalmente pelo fato de que os grandes projetos de expansão planejada da economia brasileira conduzidos pelo governo da ditadura militar demandavam maciços investimentos em infraestrutura rodoviária, de produção e distribuição de energia, portuária, aeroportuária, entre outros, auxiliando assim a IBC a acumular capital e tecnologia. Além disso, ainda segundo Cristaldo (2011), foi na década de 1970 que o Estado brasileiro passou a prospectar acordos diplomáticos com países que pudessem ser parceiros comerciais demandantes de bens e serviços providos pela indústria nacional, como é o caso da IBC. Tais acordos seriam importantes para indústria na década seguinte.

Durante a década de 1970 as características mais gerais da internacionalização da IBC já estavam presentes: (a) busca primordialmente de contratos de construção pesada, geralmente mais rentáveis e celebrados com governos, portanto com um menor risco comercial; (b) foco em países ainda em desenvolvimento, que possuíssem infraestrutura produtivo-distributiva ainda por construir. Segundo Cristaldo (2011), os países que mais demandaram serviços de engenharia da IBC foram Paraguai, Bolívia, Uruguai, Nigéria e Algéria, nesta ordem. No entanto, nesse período, a principal fonte de recursos da IBC, segundo Campos (2008), foi o próprio Estado, que respondia por mais de 50% das receitas da indústria em questão.

No entanto, no início da década de 1980, o Estado brasileiro entrou em crise fiscal. Deixando de lado os motivos da crise, que são controversos, o fato é que a capacidade de realizar inversões fixas de capital pelo governo foi comprometida (Carneiro, 1990) — o terceiro Plano Nacional de Desenvolvimento do governo Figueiredo não se realizou nem a terça parte (Castro & Souza, 1985) — e a IBC perdeu sua principal fonte de receitas (Campos, 2008). Depois de ter acumulado capital e tecnologia em níveis altos, e considerando a tendência geral do capital à expansão descrita por Marx em *O capital* (1996), a IBC viu como única saída para continuar existindo a sua expansão para o mercado externo. Era isso, ou implodir diante do fato de que a estrutura organizacional construída para dar assistência aos grandes planos de desenvolvimento do Estado demandava receitas que a economia brasileira não poderia prover no momento.

Impelidas pela necessidade de continuar a expansão de seu capital, e encontrando dificuldades internamente, as grandes companhias da IBC então constituíram estruturas internas — organizacionais — voltadas para prospectar negócios no exterior (Scherer, Gomes & Kruglianskas, 2009). Essas alterações organizacionais, no entanto, não foram os elementos dinâmicos de seu processo de internacionalização, como os autores anteriormente citados tentam argumentar, mas tão somente a reação da indústria diante da dificuldade e do imperativo em sair.

### **A Administração Política brasileira entre 1964 e 1979**

De certa maneira, é comum encontrar na literatura sobre o período da ditadura militar instalada após o golpe de 1964 diversas compreensões que tendem a construir interpretações amplas do regime. Luiz Carlos Bresser-Pereira, por exemplo, alude ao período militar argumentando que este se caracterizou principalmente pela ascensão do que chamou de um “pacto tecnoburocrático-capitalista” (1998, p. 13) no controle do aparato estatal. A principal característica desse período estaria no fato de que foi possível uma associação relativamente equilibrada entre esta “tecnoburocracia” civil-militar e a classe burguesa nacional com fins de articular o desenvolvimento brasileiro. A partir disso, o autor classifica o período como dominado por um “modelo de subdesenvolvimento industrializado” (1998, p. 14) concentrador de renda e, segundo sua visão, por conta disso, não necessariamente bem-sucedido.

O ponto de mudança do regime na visão de Bresser-Pereira teria se dado a partir de 1973, quando o fim do milagre brasileiro levaria o Estado a orientar o processo de planejamento estatal num sentido diverso dos interesses que até então compunham as bases do pacto que sustentava o regime. Assim, o rompimento da associação entre a tecnoburocracia estatal e a classe burguesa teria se dado por conta da necessidade de fomentar departamentos cujos interesses (Bresser-Pereira, 1998).

Francisco Oliveira (1984), por outro lado, corrobora parte da opinião de Bresser-Pereira ao afirmar que o regime militar contribuiu para modernizar as instituições econômicas do país; mas se distancia do autor pregresso ao afirmar que tal modernização tinha o claro papel de construir o melhor ambiente possível para a acumulação de capital. Esse dado seria evidência, portanto, de que o regime militar brasileiro teria sim alcançado seus objetivos

primordiais ao produzir um modelo concentrador. Mas o caso específico demonstra a formação de uma subclasse trabalhadora, cujo papel seria a condução dos processos de gestão, esta subordinada ao capital: quiçá nem tanto ao grande capital nacional, nesta pesquisa representado pela indústria de construção civil, mas talvez principalmente ao capital internacional e seus interesses amplos.

Essas leituras totalizantes apesar de contributivas perdem, no entanto, as nuances e transformações pelas quais o regime passou naquele espaço temporal. Mesmo no curto período de tempo compreendido entre 1964 e 1979, o Estado brasileiro enfrentou mudanças não lineares; é possível enxergar fases que caracterizaram distintas lógicas de gestão e acumulação, como já ficou mais um menos explícito nas duas subseções pregressas. Não argumentamos de forma alguma que se tratou de mudanças com descontinuidade, ou momentos não relacionados entre si. Pelo contrário, acreditamos que cada etapa constituiu um passo na composição de um todo coerente, ainda que distintas em suas particularidades — cada qual impactando diferentemente na formação e consolidação da indústria nacional de construção civil. E acreditamos que se formou no período, em verdade, uma composição muito particular da relação entre Estado, Trabalho e Capital, formando uma administração política mimética a partir de demandas das frações da classe capitalistas que apoiaram o golpe e a ditadura militar, a indústria brasileira de construção civil entre eles.

A pesquisa realizada para a composição deste texto permite afirmar que, durante o período compreendido entre 1964 e 1979, duas lógicas de gestão do aparato sociometabólico do capital foram ensaiadas, ainda que não em sua plenitude — pois, obviamente, encontraram as complexidades da realidade concreta brasileira. Inicialmente tentou-se a adoção de uma via de desenvolvimento de cunho mais liberal, a qual então foi mais tarde substituída por um modelo que assumia algumas formas mais gerais de uma estrutura planejadora. Em nenhum momento, porém, o viés ideológico da composição da ação estatal no Brasil suplantou a necessidade de montar um aparato seguro para a valorização e acumulação de capital.

A concepção liberal clássica, que nasce dos trabalhos de Adam Smith e é desenvolvida por David Ricardo, Jean-Baptiste Say, Alfred Marshall, entre outros, afirma que o Estado não deve interferir no sistema econômico (Oliveira, 2004). A regulação precisa ser exclusivamente realizada através do mercado, este orientado por uma pretensa plena racionalidade dos

agentes e indivíduos que o levaria a um equilíbrio pelo mecanismo de preços. Ao Estado se atribuiria as funções marginais de assegurar um aparato legal e de segurança mínimo para a manutenção da propriedade privada do capital, e nada além. Em verdade, é possível inferir a partir da exposição de Norberto Bobbio (2000) que as demandas para manutenção de um arranjo sociometabólico do tipo liberal muitas vezes demandam um contexto político autoritário para se realizar em sua plenitude: o autor oferece como exemplo o modelo nazifascista. Segundo Bobbio, liberalismo e democracia são dois conceitos que necessariamente não dialogam entre si.

Nelson Oliveira (2004) propõe uma interpretação alternativa ao defender que o modelo liberal na prática não pode ser observado. Seria lícito dizer que nos momentos históricos, os quais foram utilizados como exemplo de existência de um arranjo liberal — como no exemplo de Bobbio acerca do nazifascismo —, existiam de fato arranjos corporatistas que mediavam os interesses particulares de frações da classe capitalista num Estado apenas nominalmente liberal.

(1) O primeiro momento do regime militar associou o general Humberto Castelo Branco, um liberal nas palavras de Elio Gaspari (2002a), a uma gestão econômica neoliberal com vieses ortodoxos, como já foi argumentado anteriormente. Essa lógica ainda sobreviveria no curto e tenso governo de Costa e Silva, já sob pressão por mudanças. A principal contribuição desse momento esteve na preparação de uma base institucional para acumulação, mas ainda a partir de uma noção de Estado típico da concepção liberal tal qual exposto por Oliveira (2004). Mas, ainda assim, e talvez contraditoriamente, esta construção de base para acumulação foi orientada por um plano amplo de intervenção governamental, o Programa de Ação Econômica do Governo — Paeg. Esse dado pode servir para ao menos aproximar a caracterização do arranjo sociometabólico dominante no período dentro da interpretação sugerida a partir de Galbraith (1982).

Se esse ensaio liberal não se consolidou num amplo arranjo sociometabólico, foi porque não ofereceu aos interesses capitalistas dominantes as possibilidades de valorização e acumulação que estes almejavam, como evidencia o trabalho de Mantega & Moraes (1979). No entanto, as mudanças na legislação comercial, trabalhista e financeira permitiram produzir um ambiente menos incerto para o investimento, ofertando assim garantias mínimas para o desenvolvimento capitalista, além de novamente atrair as atenções dos investimentos a partir dos capitais estrangeiros.

Para corrigir novamente os rumos, o Estado brasileiro então assumiu uma característica claramente mais interventora já a partir de 1967. Mas se tornaria declaradamente uma economia orientada por planos de longo prazo só na década de 1970, assumindo assim um arranjo sociometabólico mais planificado.

Segundo John Kenneth Galbraith, a ação de planejamento que caracteriza o que chama de “o Novo Estado Industrial” (Galbraith, 1982, p. 19) emerge como uma alternativa à regulação via mercado e as suas incertezas no que diz respeito à distribuição de bens e manutenção das taxas de lucratividade. Em sua exposição defende que Estados e empresas optam passar a utilizar do método de planejamento com fins de não apenas organizar o lado da oferta, mas principalmente dirigir e garantir a demanda — para o que a ideia keynesiana de ajuste da demanda efetiva por parte do Estado contribui diretamente. Ainda de acordo com Galbraith, esse tipo de arranjo se caracterizaria pela articulação entre a grande empresa capitalista de um lado e, do outro, o Estado interventor e investidor. Juntos comporiam um “planejamento industrial” (Galbraith, 1982, p. 36) ou, para usar um termo mais contemporâneo, uma *política industrial*, com fins de desenvolvimento do aparato industrial no sistema econômico em questão.

Como já foi antecipado, nesse tipo de arranjo há dois polos decisórios articulados de maneira dialógica: o Estado, dotado de uma tecnoburocracia para usar um termo caro a Luiz Carlos Bresser-Pereira (1998), a qual reúne os quadros responsáveis pela coordenação macroeconômica e as ramificações microeconômicas de um projeto de nação; e as empresas, como expressões das relações capitalistas de formação e realização de mais-valia no campo organizacional (Galbraith, 1982). Ambos os polos comprometidos com a possibilidade de programação da economia capitalista para fins de melhor valorizar e acumular capital. A esse tipo de arranjo dual entre capital e Estado através de um modelo planejador, esta pesquisa se refere como arranjo sociometabólico estatal planificado.

(2) A partir de 1970, com a ascensão da linha-dura política também emergiu a proposição de uma gestão governamental mais interventora. O Estado aglutinou e forneceu os quadros técnicos destinados a fazer as escolhas de uma política industrial mais coerente e articulada, além de orientar e conduzir as inversões necessárias no campo da infraestrutura produtiva, enquanto o capital assumiria o compromisso de investir produtivamente: um modelo dual orientado pela formação de uma burocracia para compo-

sição de um sistema de planejamento econômico, como na leitura de Galbraith (1982). Modelo esse, é preciso lembrar, pautado nas garantias de lucratividade oferecidas pelo Estado ao capital interno e estrangeiro.

Esse modelo perduraria mesmo depois que a própria linha-dura foi afastada do centro decisório, quando começou o processo de distensão, já sob o governo do general Ernesto Geisel e o II PND (Gaspari, 2003; 2004), porém a partir de bases diferentes. Se entre 1970 até 1973 o planejamento estatal, bem como o crescimento econômico nacional, esteve ancorado na expansão do departamento III da economia, a partir de 1974 até 1979 se encontraria no departamento II o foco dos planos do governo. Apesar da articulação capital/Estado através de um processo de programação econômica ver mudar seus principais atores, esta se manteve como lógica primordial do arranjo dominante.

Também a orientação da política externa brasileira apontou para uma conversão aos interesses de valorização e acumulação de capital, dado que a diplomacia foi orientada à prospecção de negócios de maneira pragmática. Segundo Cristaldo (2011) os acordos de comercialização com o mundo ocidental, socialista e neutro destacam o fato de que a ideologia política foi sobreposta pela necessidade de expansão de mercados.

Tais peculiaridades visavam principalmente manter um aparato propício para acumulação capitalista, como defende Oliveira (1984). Segundo esse autor, a utilização de algum nível de programação econômica, proteção da indústria nascente ou abertura ao investimento estrangeiro, não tinha o objetivo idealizado por um Celso Furtado de desenvolver a nação, mas sim de construir bases e garantir a acumulação. Mas, como argumenta Gaspari (2003; 2004), foi preciso renegociar os apoios ao governo militar, o que impactou em diferentes escolhas de foco no que diz respeito a qual departamento da economia receberia os privilégios; escolhas essas que, inclusive, impactaram no papel do Brasil na divisão internacional do trabalho.

É possível dizer que, apesar do breve ensaio de um arranjo sociometabólico neoliberal, durante o período que compreende a delimitação temporal do objeto desta pesquisa prevaleceu um arranjo planejado. Ou melhor, talvez seja ainda mais correto afirmar que o arranjo sociometabólico brasileiro no período constituiu um sistema mimetizado e pragmático que não pode ser classificado nem como liberal, nem tampouco como planejado, pois as características contraditórias da estrutura socioproductiva brasileira necessitavam dos ajustes sugeridos tanto por um como pelo outro.

## Considerações finais

Como foi anteriormente descrito, a internacionalização de capital precisa, de certa forma, da constituição de bases nacionais que ofereçam a estrutura necessária para seu desenvolvimento. No caso da indústria brasileira de construção civil, como se argumentou previamente, tais bases se constituíram a partir do Estado Nacional e da formação de um arranjo sociometabólico que deu suporte a sua consolidação entre 1964 e 1970. No período, pudemos constatar que o Estado no Brasil primeiro manteve um aparato institucional favorável para a acumulação de capital, sobretudo graças ao regime repressivo da ditadura militar, o qual se expressou em tipo particular de Administração Política do arranjo sociometabólico de característica predominantemente planejada. No entanto, como foi exposto, esse seria permeado também por reformas e instituições típicas de um arranjo liberal, compondo assim, em termos práticos, um sistema misto adaptado às necessidades e demandas das classes capitalistas aqui atuantes.

Assim, é possível então afirmar que o papel do Estado na composição das bases para o processo de internacionalização da indústria brasileira de construção civil foi mais do que essencial. Além de constituir grande parte da demanda interna e prospectar negócios externos por meio da diplomacia, como é o argumento de Cristaldo (2011); este também montou um arranjo sociometabólico propício para a valorização, acumulação e centralização de capital, gerindo a tríade Estado/Trabalho/Capital a partir de uma administração política mimética e pragmática.

Visto com base nessa ótica, talvez seja possível afirmar que a mera exposição dos arranjos organizacionais internos às empresas não dariam conta dos fatores dinâmicos que levaram a internacionalização. De fato, o contexto sócio-histórico-econômico parece ter antecedido, e mesmo demandado, as mudanças no plano interno das empresas. Porém, essa correlação depende de uma expansão da pesquisa aqui iniciada, e escapa do escopo do presente trabalho, o que se abre como um desafio futuro para investigação.

## Referências

ARRIGHI, G. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo*. Trad. Vera Ribeiro. Rio de Janeiro-São Paulo: Contraponto-Ed. Unesp, 1996.

- BELLUZZO, L. G. M. & COUTINHO, L. (orgs.). *Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaios sobre a crise*. 2 vols. São Paulo: Brasiliense, 1983.
- BJÖRKMAN, I. & FORSGREN, M. Nordic international business research: a review of its development. *International Studies of Management and Organization*, vol. 30, n.º 1, pp. 6-25, mar.-jun., 2000.
- BOYER, R. *A teoria da regulação: uma análise crítica*. Trad. Renée Barata Zicman. São Paulo: Nobel, 1990.
- BRAUDEL, F. *A dinâmica do capitalismo*. Trad. Álvaro Cabral. Rio de Janeiro: Rocco, 1987.
- . *Civilização material, economia e capitalismo: séculos XV-XVII*. Trad. Telma Costa. São Paulo: Martins Fontes, 1996. 3.v.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. *Economia brasileira: uma introdução crítica*. 3.ª ed. São Paulo: Ed. 34, 1998.
- CAMPOS, P. H. P. As origens da internacionalização das empresas de engenharia brasileiras. In: Encontro de História Anpuh, 13., 2008, Rio de Janeiro. *Anais*. . . Rio de Janeiro: Anpuh, 2008. Disponível em <[http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1208458213\\_ARQUIVO\\_PedroHenriquePedreiraCampos.pdf](http://www.encontro2008.rj.anpuh.org/resources/content/anais/1208458213_ARQUIVO_PedroHenriquePedreiraCampos.pdf)>; acesso em 22-7-2009.
- CARNEIRO, D. D. Crise e esperança: 1974-1980. In: ABREU, M. P. (org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990, pp. 295-322.
- CASTRO, A. B. & SOUZA, F. E. P. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CRISTALDO, R. C. *A indústria brasileira de construção civil entre 1964 e 1979: a constituição das bases para o processo de internacionalização*. Mestrado. Salvador: Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, 2011.
- CRISTALDO, R. C. & PEREIRA, C. M. A administração política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais, da organização produtiva do trabalho até a economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política*. vol. 1, n.º 1, pp. 71-93, out. 2008.
- GALBRAITH, J. K. *Onovo estado industrial*. Trad. Leônidas Gontijo de Carvalho. São Paulo: Abril Cultural, 1982 (Coleção Os Economistas).
- GASPARI, E. *As ilusões armadas: a ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002a.

- GASPARI, E. *As ilusões armadas: a ditadura escancarada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002b.
- *O sacerdote e o feiticeiro: a ditadura derrotada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2003.
- *O sacerdote e o feiticeiro: a ditadura encurralada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.
- GONÇALVES, R. A empresa transnacional. In: KUPFER, D. & HASENCLEVER, L. *Economia industrial: fundamentos teóricos e práticas no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002, pp. 389-411.
- GREMAUD, A. P.; SAES, F. A. M. & TONETO JÚNIOR, R. *Formação econômica do Brasil*. São Paulo: Atlas, 1997.
- LUXEMBURGO, R. *A acumulação de capital: contribuição ao estudo econômico do imperialismo*. Trad. Marijane Vieira Lisboa & Otto Eich Walter Maas. São Paulo: Abril Cultural, 1984. 2 vols. (Coleção Os Economistas).
- MANTEGA, G. & MORAES, M. *Acumulação monopolista e crises no Brasil*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MARX, K. Classes sociais e bonapartismo. In: IANNI, O. & FERNANDES, F. (orgs.). *Marx: Sociologia*. São Paulo: Ática, 1988, p. 110-24. (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- *Formações econômicas pré-capitalistas*. Trad. João Maia. 3.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, [199-].
- *Grundrisse: manuscritos econômicos de 1857-1858, esboços da crítica da economia política*. Trad. Mario Duayer & Nélio Schneider. São Paulo: Boitempo, 2011.
- *O capital: crítica da economia política*. Trad. Regis Barbosa & Flávio R. Kothe. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Nova Cultural, 1996. 5 vols. (Coleção Os Economistas).
- *Para a crítica da economia política; Salário, preço e lucro; O rendimento e suas fontes*. Trad. Edgard Malagodi, Leandro Konder, José Arthur Giannotti & Walter Rehfeld. São Paulo: Abril Cultural, 1982. (Coleção Os Economistas).
- MARGLIN, S. A. Origem e funções do parcelamento das tarefas. In: GORZ, A. *Crítica da divisão do trabalho*. Trad. Estela dos Santos Abreu. São Paulo: Martins Fontes, 2001, pp. 38-89.
- MARX, K. & ENGELS, F. *Manifesto do partido comunista*. Trad. Álvaro Pina. São Paulo: Boitempo, 2007.

- MÉSZÁROS, I. *Para além do capital: rumo a uma teoria da transição*. Tradução Paulo Cezar Castanheira, Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2002.
- MILIBAND, R. *O estado na sociedade capitalista*. Trad. Fanny Tabak. 2.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1972.
- OLIVEIRA, F. *A economia da dependência imperfeita*. 4.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Graal, 1984.
- OLIVEIRA, N. *Neocorporativismo e política pública: um estudo das novas configurações assumidas pelo Estado*. São Paulo: Loyola, 2004.
- PASTORI, G. Administração pública. In: BOBBIO, N.; MATTEUCI, N. & PASQUINO, G. *Dicionário de política*. Trad. Carmen C. Varriale, Gaetano Lo Mónaco, João Ferreira, Luís Guerreiro Pinto Cacais & Renzo Dinip. 11.<sup>a</sup> ed. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1998, pp. 10-7.
- PEREIRA, A. D. *Relações exteriores do Brasil III (1964-1990): do regime militar à "nova república"*. Petrópolis: Vozes, 2010. (Coleção Relações Internacionais).
- POULANTZAS, N. (org.). *Estado em crise*. Trad. Maria Laura Viveiros de Castro. Rio de Janeiro: Graal, 1977.
- RAMOS, A. G. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1983.
- RIBEIRO, J. U. Política e administração. *Organizações & Sociedade*. Salvador, vol. 13, n.º 38, pp. 169-98, jul.-set. 2006.
- SANTANA, I. O despertar empresarial brasileiro para o mercado africano nas décadas de 1970 a 1990. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 25, n.º 1, pp. 139-95, jan.-jun., 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/cint/v25n1/v25n1a05.pdf>>; acesso em 21-2-2011.
- SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Hucitec, 2008.
- SANTOS, Reginaldo Souza & RIBEIRO, Elizabeth Matos. A Administração Política brasileira. *Revista Brasileira de Educação Pública – RAP*, vol. 27, n.o 4, 1993.
- SCHERER; F. L.; GOMES; C. M. & KRUGLIANSKAS, I. The internationalization process of Brazilian companies: a study of multiple cases in the heavy construction industry. *BAR – Brazilian Administration Review*, Curitiba, vol. 6, n.º 4, pp. 280-98, out.-dez., 2009.
- VIZENTINI, P. F. *A política externa do governo militar brasileiro*. Porto Alegre: UFRGS, 1998.



# POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS TRATAMENTO DA INFORMAÇÃO (TI): UM ESTUDO COMPARATIVO NO CURSO DE ADMINISTRAÇÃO

SÔNIA FONSECA\*

SANDRA MAGINA\*\*

ADRIANA PAGAN\*\*\*

## Resumo

O Tratamento da Informação (TI), aqui reconhecido por meio das representações gráfica e tabular, é uma das ferramentas mais importante a ser dominada pelo administrador no exercício de sua profissão. Isto porque se trata de uma ferramenta constantemente presente em relatórios dos setores de RH, de Finanças e Comercial das empresas em geral, que costumam apresentar seus resultados e projeções por meio de gráficos e tabelas. Certamente, por isso é que TI faz parte das diretrizes curriculares do curso de Administração. Este artigo descreve um estudo diagnóstico que investigou os desempenhos de alunos do curso de Administração de quatro instituições brasileiras, sendo duas delas localizadas na região Nordeste e duas no Sudeste do Brasil. Os aportes teóricos utilizados vêm de Sacristán, Nóvoa & Ponte, além das diretrizes curriculares nacionais para o curso de Administração. Os resultados dos desempenhos desses estudantes ao responderem a um teste explorando situações relacionadas ao Tratamento da Informação (TI) mostraram-se aquém do esperado, apontando uma fragilidade homogênea na competência dos alunos para lidar com tais situações. Este estudo concluiu que, apesar de TI fazer parte do Currículo Prescrito, adotado nacionalmente pelo Ministério da Educação, é questionável a eficácia de seu ensino, explicado talvez pela prática pedagógica que subjaz a ação do professor.

Palavras-chave: Tratamento da Informação; Ensino Superior; Leitura de tabelas; Leitura de gráficos.

## Abstract

The Information Treatment (IT), recognized here through graphic and table representations, is one of the most important tools to be mastered by administrators in the exercise of their profession. This is because IT is constantly presents in reports

\* Mestre em Administração pela FGV/SP, doutora em Educação pela PUC/SP, professora da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc).

\*\* Mestre em Psicologia Cognitiva pela UFPE, doutora em Educação Matemática pela Universidade de Londres, pós-doutora em Educação Matemática pela Universidade de Lisboa, professora da Universidade Estadual de Santa Cruz (Uesc).

\*\*\* Mestre em Educação Matemática pela PUC/SP, professora da SSE/SP.

elaborated from Human Resource, Finance and Commercial sectors in all Companies in general, which tend to present their results and projections using graph and table tools. Surely that's because IT is part of the course curriculum guidelines of Administration Course. This article describes a study which has been investigated the performance of students who study Administration Course in four different institutions, two out of them are located in the Northeast and two in southeastern Brazil. The theoretical framework comes from Sacristan, Novoa and Bridge, and mainly from national curricular guidelines for Administration course. The results of the performance of these students to respond to a test exploring situations related to Information treatment (IT) have proved less than expected, indicating a homogeneous weakness in students' competence to deal with such situations. The study concluded that although IT part of the nationally prescribed curriculum adopted by the Ministry of Education, questioned the effectiveness of their teaching, perhaps explained by the pedagogical practice that underlies the action of the teacher.

Keywords: Administration course; Reading table; Reading Graphic.

**E**ste artigo traz informações sobre uma pesquisa cujo objetivo foi investigar os desempenhos de estudantes do curso de Administração, advindos de diferentes Instituições de Ensino Superior (IES) no que se refere às competências de leitura e análise de dados apresentados por meio de duas diferentes representações: a gráfica e a tabular. Nosso interesse por tal assunto teve sua motivação pela própria proposta contida nas atuais diretrizes curriculares dos cursos de Administração, as quais foram homologadas pelo Conselho Nacional de Educação (CNE), em 13 de julho de 2005, por meio da Resolução n.º 04.

As Resoluções que fixam as diretrizes curriculares dos cursos superiores são instrumentos de Políticas Públicas Educacionais, de responsabilidade do Estado, que estabelecem o padrão de oferta curricular nacional, garantindo ao estudante a qualidade universal do curso e a igualdade de oportunidades.

Easton (1965) define Políticas Públicas "como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente", recebendo *inputs* da sociedade civil e influenciando os resultados e os efeitos das políticas deliberadas como governamental. Na Resolução n.º 4/2005, está prevista a organização curricular do curso de Administração. Sete aspectos são destacados nesse documento, a saber: (a) o perfil do egresso, que mescla o conhecimento prático com o aplicado, estando este associado ao processo de tomada de decisão; (b) o desenvolvimento da capacidade analítica de tomada de decisão; (c) a promoção das habilidades de expressão e comunicação; (d) o incentivo do raciocínio lógico-analítico em métodos quantitativos; (e) a capacidade de adaptação do aluno aos/dos ambientes adversos; (f) a competência técnica

para elaborar e implantar projetos e (g) a competência para desenvolver atividades de consultoria.

Pelo que se pode perceber, a partir dos aspectos acima elencados, o curso de graduação em Administração tem defendido o desenvolvimento de Competências, Habilidades e Atitudes (CHA) que se direcionam para a prática da interdisciplinaridade de conteúdos. Nessa direção, tem valorizado um grupo de disciplinas que proporcionam visão global das situações influenciadas pelas várias visões das diferentes disciplinas. Sob essa perspectiva, o artigo 5.º da Resolução recomenda uma orientação importante na direção da interdisciplinaridade, que merece ser retomada aqui.

O artigo 5.º da Resolução n.º 4 (Brasil, 2005) afirma que:

Os cursos de graduação em Administração deverão contemplar, em seus projetos pedagógicos e em sua organização curricular, conteúdos que revelem inter-relações com a realidade nacional e internacional, segundo uma perspectiva histórica e contextualizada de sua aplicabilidade no âmbito das organizações e do meio através da utilização de tecnologias inovadoras e que atendam aos seguintes campos interligados de formação.

Nota-se, claramente, que passa a ser uma exigência do documento a observância das inter-relações entre áreas de conhecimento de formação básica, formação profissional, estudos quantitativos e suas tecnologias e, finalmente, conteúdos de formação complementar. Entendem-se os conhecimentos dessas áreas da seguinte forma:

- Conteúdos Curriculares de Formação Básica: estudos na área de antropologia, sociologia, filosofia, psicologia, ético-profissionais, políticos, comportamentais, econômicos e contábeis, tecnologias da comunicação e da informação e das ciências jurídicas;

- Conteúdos Curriculares de Formação Profissional: teorias da administração e das organizações e a administração de recursos humanos, mercado e *marketing*, materiais, produção e logística, financeira e orçamentária, sistemas de informações, planejamento estratégico e serviços;

- Conteúdos Curriculares conhecidos como Estudos Quantitativos e suas Tecnologias: pesquisa operacional, teoria dos jogos, modelos matemáticos e estatísticos e aplicação de tecnologias importantes no desenho de estratégias e procedimentos inerentes à administração;

- Conteúdos Curriculares de Formação Complementar: “estudos opcionais transversais e interdisciplinares para o enriquecimento da capacitação do alunado”.

Essas orientações, priorizadas na Política Pública descritas na Resolução n.º 4, são denominadas por Sacristán (2000) como currículo prescrito, que ele explica afirmando que:

O currículo prescrito para o sistema educativo e para os professores, mais evidente no ensino obrigatório, é a sua própria definição, de seus conteúdos e demais orientações relativas aos códigos que o organizam, que obedecem às determinações que procedem do fato de ser um objeto regulado por instâncias políticas e administrativas (Sacristán 2000, p. 109).

A intervenção da Política Pública sobre o currículo sugere ação cerceadora da autonomia do professor como especialista de sua atividade pedagógica. No entanto, o cenário que se apresenta entre as escolas de Administração não é o desejado na prescrição dos Parâmetros da Resolução n.º 4 e há que se observar a distância entre suas práticas, já que toda prática pedagógica gravita em torno do currículo, ou seja, o currículo acaba em uma prática pedagógica.

Sacristán (2000) ainda defende que:

[. . .] sendo a condensação ou expressão da função social e cultural da instituição escolar, é lógico que, por sua vez, impregne todo tipo de prática escolar. O currículo é o cruzamento de práticas diferentes e se converte em configurador, por sua vez, de tudo o que podemos denominar como prática pedagógica nas aulas e nas escolas (Sacristán 2000, p. 26).

Nessa perspectiva, podemos considerar que as práticas pedagógicas são como veículo multicontextualizado que leva e distribui o conhecimento para a escola e conseqüentemente para a sociedade, e o professor é o agente ativo dessa distribuição. A eficácia da prática pedagógica depende, portanto, dos paradigmas em ação do professor. Quando sua prática está alicerçada na prescrição do currículo, estudos mostram que, dessa forma em que é passada a informação, os alunos não são capazes de fazer a ponte entre a

informação e o Currículo Prescrito, despertando pouco ou nenhum interesse dos alunos.

Diferentemente das práticas do Currículo Prescrito, as práticas do Currículo Oculto (Sacristán, 2000) são permeadas de fatores morais, políticos e éticos, quase sempre implícitos na sala de aula. As escolas não ensinam aos alunos apenas os conteúdos, elas são agentes de socialização, promotora de mudança e, portanto, os conteúdos a serem ensinados dependem mais do compromisso entre professor e aluno do que o que está posto no Currículo Prescrito.

Na mesma direção, encontramos Nóvoa (2002), que é enfático ao afirmar que o bom trabalho do professor está diretamente relacionado à “colaboração” do aluno, sem a qual o trabalho do professor será inviabilizado. Nóvoa afirma que “um cirurgião opera com o doente anestesiado e um advogado pode defender um cliente silencioso, mas o sucesso do professor depende da cooperação ativa do aluno” (Nóvoa, 2002, p. 28).

Sem usar tais terminologias, encontramos nas ideias de Ponte (2006) apoio para essa visão curricular quando afirma que a construção do saber está impregnada de elementos sociais, não se podendo separar um do outro. Além disso, o autor enfatiza a importância das crenças e concepções que estão presentes em todo conhecimento. O referido autor considera como crença a parte do conhecimento menos elaborada; e as concepções como organizadoras dos conceitos, sendo responsáveis pela maneira como o professor aborda as tarefas. Está, portanto, diretamente relacionado às atitudes deste [professor].

No caso dos estudantes de Administração, perguntamo-nos até que ponto elementos da estatística, como interpretação de dados apresentados dentro de tabelas e gráficos, estão sendo trabalhados nas aulas de matemática e/ou estatística? Uma das muitas maneiras de saber sobre isso é avaliar o desempenho de estudantes de graduação em administração em lidar com situações-problema envolvendo esses dois tipos de representação. E foi exatamente isso que este estudo resolveu investigar: o desempenho de estudantes do curso de Administração de quatro Instituições de Ensino Superior (IES) distintas ao lidar com problemas, cujos dados foram apresentados dentro de representações gráficas ou tabulares.

## O estudo

O estudo foi desenvolvido com 110 estudantes do curso de Administração, oriundos de quatro Instituições de Ensino Superior. Duas delas estão localizadas na região Sudeste, especificamente na cidade de São Paulo, e as outras duas situam-se no Nordeste, uma no sul da Bahia (NE1) e a outra em Aracaju (NE2). Com relação às características das instituições, as duas de São Paulo são particulares, e uma (SE1) é considerada faculdade isolada, contendo apenas dois cursos (Administração e Ciências Contábeis) e a outra (SE2) tem estatuto de universidade. Já as instituições nordestinas, a do sul da Bahia (NE1) é uma universidade pública estadual, e a instituição de Aracaju é uma instituição privada isolada, a qual oferece apenas três cursos: Administração, Pedagogia e Letras (NE2). Todos os participantes do estudo encontravam-se no quinto semestre, já tendo cursado pelo menos uma disciplina de Matemática, cuja ementa constava o estudo (construção e interpretação) de gráficos e tabelas. O Quadro 1, a seguir, apresenta a distribuição de nossa amostra.

Quadro 1. Distribuição da amostra, segundo as instituições envolvidas

SE 1	SE 2	NE 1	NE 2
26 alunos	29 alunos	25 alunos	30 alunos

Em cada uma das instituições participantes, o instrumento diagnóstico foi aplicado coletivamente por um professor do curso de Administração, com os estudantes respondendo individualmente e sem consulta. Participaram da pesquisa apenas os estudantes que, voluntariamente, aceitaram participar do estudo.

A seguir, descreveremos o instrumento utilizado no estudo. Dessa maneira, apresentaremos cada uma das questões do instrumento, seguida de uma análise sintética de cada questão.

### O instrumento

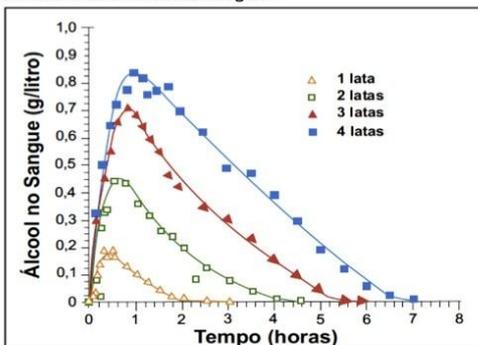
O instrumento utilizado foi um questionário composto por quatro questões de múltipla escolha, duas delas (Q1 e Q2) retiradas do Enade

para o curso de Administração, ano 2006. As questões um e três (Q1 e Q3) serão apresentadas por meio de gráfico e as questões dois e quatro (Q2 e Q4) por meio de tabela. Na sequência, apresentaremos cada uma das questões contida no teste, acompanhadas de uma concisa análise *a priori*.

### Questão 1. Gráfico de linha (múltiplo):

1) (ENADE) A legislação de trânsito brasileira considera que o condutor de um veículo está dirigindo alcoolizado quando o teor alcoólico de seu sangue excede 0,6 gramas de álcool por litro de sangue. O gráfico abaixo mostra o processo de absorção e eliminação do álcool quando um indivíduo bebe, em um curto espaço de tempo, de 1 a 4 latas de cerveja.

Considere as afirmativas a seguir:



(Fonte: National Health Institute, Estados Unidos)

Está(ão) correta(s) a(s) afirmativa(s):

- A) II, apenas.      B) I e II, apenas.      C) I e III, apenas.      D) II e III, apenas.      E) I, II e III.

I – O álcool é absorvido pelo organismo muito mais lentamente do que é eliminado.

II – Uma pessoa que vá dirigir imediatamente após a ingestão da bebida pode consumir, no máximo, duas latas de cerveja.

III – Se uma pessoa toma rapidamente quatro latas de cerveja, o álcool contido na bebida só é completamente eliminado após se passarem cerca de 7 horas da ingestão.

A questão 1 trata de um gráfico de linha, envolvendo duas unidades de medida com valor contínuo. Ele é considerado um gráfico múltiplo porque traz informações no eixo da abscissa, da ordenada e ainda nas próprias linhas. A resposta correta para essa questão é a alternativa D. Isso significa que as afirmativas II e III são verdadeiras. É possível que o aluno que considerou a afirmativa I verdadeira tenha feito a leitura do gráfico invertendo as informações contidas nos eixos, isto é, as alturas das linhas trazem informações sobre o eixo da ordenada, enquanto o “esticamento” da linha para a direita traz informações sobre o eixo da abscissa.

## Questão 2. Tabela de dupla entrada:

2) (ENADE) A tabela abaixo mostra como se distribui o tipo de ocupação dos jovens de 16 a 24 anos que trabalham em 5 Regiões Metropolitanas e no Distrito Federal.

Distribuição dos jovens ocupados, de 16 a 24 anos, segundo posição na ocupação. Regiões metropolitanas e Distrito Federal (em percentagem)

Regiões metropolitanas e Distrito Federal	Assalariados					Autônomos					
	Total	Setor privado				Setor público	Total	Trabalha para o público	Trabalha para empresas	Empregado doméstico	Outros
		Total	Com carteira assinada	Sem carteira assinada	Sem carteira assinada						
Belo Horizonte	79,0	72,9	53,2	19,7	6,1	12,5	7,9	4,6	7,4	(1)	
Distrito Federal	80,0	69,8	49,0	20,8	10,2	9,8	5,2	4,6	7,1	(1)	
Porto Alegre	86,0	78,0	58,4	19,6	8,0	7,7	4,5	3,2	3,0	(1)	
Recife	69,8	61,2	36,9	24,3	8,6	17,5	8,4	9,1	7,1	(1)	
Salvador	71,6	64,5	39,8	24,7	7,1	18,6	14,3	4,3	7,2	(1)	
São Paulo	80,4	76,9	49,3	27,6	3,5	11,3	4,0	7,4	5,3	(1)	

Fonte: Convênio Dieese (Seade, MTE/FAT e convênios regionais), PED – Pesquisa de Emprego e Desemprego: Dieese. Das regiões estudadas, a que apresentou o maior percentual dos jovens sem carteira assinada, dentre os jovens que são assalariados do setor privado, é A) Belo Horizonte. B) Distrito Federal. C) Recife. D) Salvador. E) São Paulo.

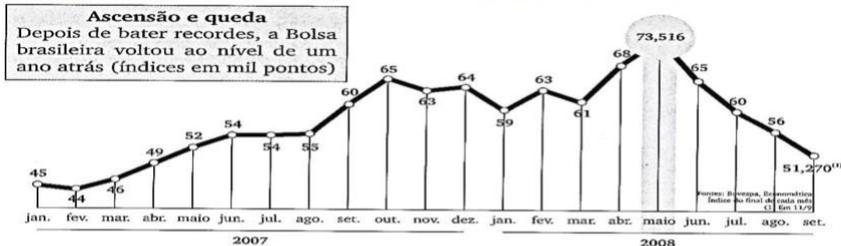
A tabela apresentada na questão 2 oferece várias informações a serem consideradas, principalmente no que se refere às variáveis distribuídas nas colunas. Nelas, temos dois tipos de trabalhadores: assalariados e autônomos. Os assalariados, por sua vez, podem estar atuando em dois setores distintos: privado e público. Por fim, o setor privado pode ser com carteira assinada ou sem carteira assinada. O leitor desse Gráfico precisa estar atento a todas essas informações e, ainda, relacioná-las a uma das informações (cidades) contida nas linhas da tabela. A princípio, essa pode ser uma questão difícil, graças à complexidade de seus dados. Por outro lado, a tabela apresenta dados que fazem parte do mundo do estudante, isto é, traz informações sobre o emprego, o que pode chamar atenção dos estudantes.

O gráfico apresentado na questão 3 mostra-se um pouco mais fácil do que o gráfico da questão 1, porque os valores referentes a cada mês estão postos em cima do ponto referente a esse mês, facilitando sua leitura. A partir desse pressuposto, é possível realizar a sua leitura focando apenas o eixo da abscissa, no qual está explícito a variável tempo (em meses) e os valores da ordenada estão postos em cada ponto.

Por fim, temos a questão 4 que, tal qual a questão anterior, apresenta uma tabela simples. Porém, a questão contém duas tabelas para serem interpretadas, embora uma esteja relacionada à outra.

Questão 3. Gráfico de linha (simples):

3) O ano de 2008 foi difícil para os investidores que aplicaram em ações. O gráfico publicado na revista Época mostra como se comportou esse investimento de janeiro/2007 a setembro/2008.



Podemos dizer que é incorreto afirmar:

- a bolsa foi um bom investimento no ano de 2007.
- quem resolveu entrar neste investimento em maio/2008 teve prejuízo.
- o capital aplicado em janeiro/2007 aumentou significativamente para depois retornar praticamente ao inicial em setembro/2008.
- houve um período de ascensão nos investimentos entre outubro e dezembro de 2007.
- a bolsa ficou estável entre junho e agosto de 2007.

Questão 04: duas Tabelas simples:

4) De acordo com as informações contidas em jornais, uma família anotou consumo mensal (em KWh) dos aparelhos elétricos que costuma usar diariamente, como consta na tabela 1. Sabendo que será cobrada uma sobretaxa em sua conta de luz se o consumo mensal for igual ou maior a 201 KWh, a família elaborou os três planos (tabela 2) para modificar o uso diário dos seguintes aparelhos, mantendo inalterado o uso dos demais.

Tabela 1			Tabela 2			
Aparelho	uso diário	consumo (KWh)	Plano	Chuveiro	Televisão	Computador
Chuveiro	40 minutos	100 KWh	A	40 minutos	2 horas	30 minutos
Televisão	4 horas	10 KWh	B	20 minutos	1 hora	zero
Computador	1 hora	28 KWh	C	20 minutos	zero	30 minutos
Geladeira	24 horas	92 KWh				
Ferro de passar	40 minutos	40 KWh				
4 lâmpadas de 100W	3 horas	27 KWh				

Com base nessas informações, é correto afirmar que:

- adotando o plano A, não haverá sobretaxa na conta de luz da família.
- adotando o plano B, não haverá sobretaxa na conta de luz da família.
- adotando o plano C, não haverá sobretaxa na conta de luz da família.
- qualquer que seja o plano adotado, não haverá sobretaxa na conta de luz da família.
- qualquer que seja o plano adotado, haverá sobretaxa na conta de luz da família.

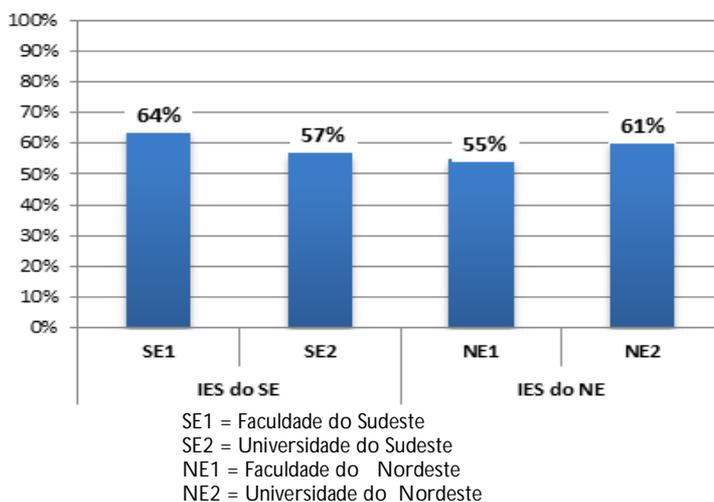
Em resumo, podemos afirmar que as questões do instrumento diagnóstico dividem-se em dois gráficos (questões 1 e 3) e duas tabelas (questões 2 e 4). Igualmente, também podemos dividir as questões em múltipla entrada (questões 1 e 2) e entrada simples (questões 3 e 4).

Esperamos que os resultados desse instrumento nos possibilitem identificar o nível de conhecimento dos alunos de Administração no que tange à leitura e análise de dados estatísticos voltados às informações apresentadas por meio de gráficos e tabelas.

### **Análise dos resultados**

Iniciamos a análise por apresentar a média dos desempenhos dos alunos do curso de Administração das quatro IES, no que se refere ao total geral de acertos das questões por instituição, bem como os acertos por questão e, ainda, por tipo de apresentação dos dados nas questões. Nessa perspectiva, o Gráfico 1 apresenta o resultado geral obtido individualmente pelas instituições pesquisadas.

Gráfico 1. Percentagem de acertos geral no instrumento diagnóstico das IES

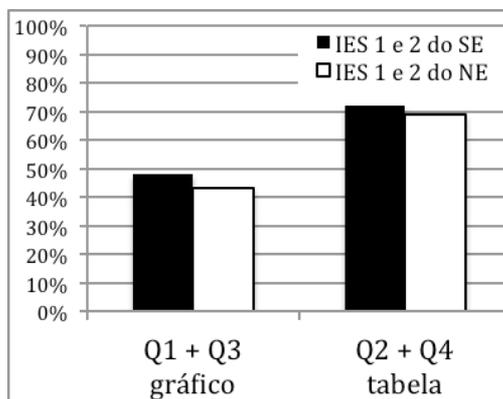


Notamos que a diferença entre os comportamentos dos estudantes das quatro IES, no que tange à média geral de acertos no teste, foi muito pequena (menos de 10%). E mais, nenhuma IES apresentou um índice convincente de sucesso, isto é, nenhuma delas atingiu 2/3 de acerto.

Uma vez que os resultados gerais entre todas as IES, independentemente de ser do Sudeste (SE) ou do Nordeste (NE), mostraram-se muito próximos no que diz respeito aos acertos das questões, passamos, então, a comparar os desempenhos dos alunos do Nordeste (NE) e Sudeste (SE) no

que diz respeito ao tipo de representação (gráfico ou tabela). O Gráfico 2, a seguir, apresenta os desempenhos dos estudantes das quatro IES, no que tange ao tipo de representação.

Gráfico 2. Desempenho das IES no que tange ao tipo de representação da questão, por região

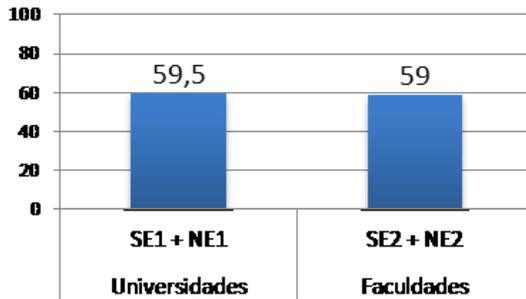


A partir dos resultados apresentados no Gráfico 2, podemos observar que tanto os alunos das IES do Nordeste e do Sudeste tiveram melhores resultados nas questões que envolviam tabelas do que gráficos. Ao aplicar o teste de Análise de Variância (Anova), o resultado apresentou diferença estatisticamente significativa [ $F(3, 110) = 5,608$ ;  $p = 0,001$ ] tanto para o Nordeste quanto para o Sudeste.

Comparando, ainda, o desempenho dos estudantes das duas regiões, no que tange à leitura de dados em dois diferentes tipos de representações, o Gráfico 2 mostra que as IES do SE apresentaram percentuais de acertos ligeiramente superiores às do NE, mas segundo o teste de análise de variância (Anova), essa diferença não foi estatisticamente significativa. Isso significa dizer que o comportamento das IES do SE foi parecido com o das IES do NE.

Também investigamos se houve diferença nos resultados, considerando os desempenhos das universidades *versus* as faculdades. Comparamos, também, os desempenhos dos estudantes, considerando o tipo de IES (faculdade ou universidade), o que está apresentado no Gráfico 3, adiante.

Gráfico 3. Desempenho das IES no que tange ao tipo de instituição: faculdade ou universidade

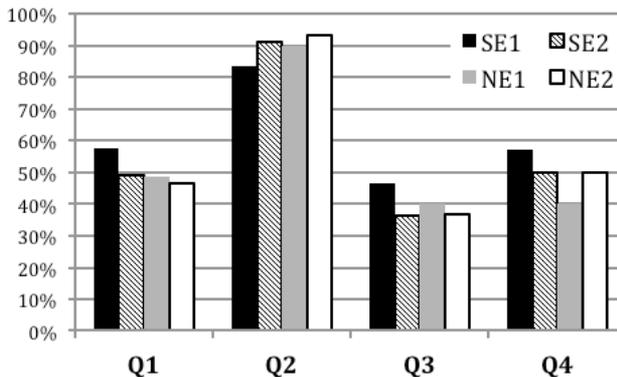


Tal como aconteceu na comparação entre os desempenhos dos estudantes das IES do NE e do SE, aqui também não houve diferença entre os desempenhos dos estudantes das universidades e das faculdades.

Verificamos que as diferenças não passaram pela: (a) região (ser aluno do SE ou do NE), e nem (b) tipo de instituição (ser aluno de universidade ou faculdade). De fato, só detectamos diferença estatisticamente significativa entre os percentuais de acertos desses estudantes quando comparamos seus desempenhos no tipo de representação envolvida na questão (se gráfica ou tabular) e isso foi verdade tanto para os estudantes do SE quanto do NE.

Por fim, analisamos os desempenhos dos estudantes das quatro IES isoladamente em cada uma das questões e novamente observamos que os comportamentos de todos seguiram o mesmo padrão, isto é, a questão em que eles se saíram melhor foi a 2, com percentual de acerto acima de 85% e a questão 3 foi aquela em que todos se saíram pior, com todas as IES apresentando resultados inferior a 50%.

Gráfico 4. Comparação dos desempenhos entre os alunos de todas as IES considerando as quatro questões do teste



Note-se que, com exceção da questão 2 (tabela), em que todas as IES obtiveram percentual de acerto acima de 80%, em todas as outras questões, os percentuais de todas as IES ficaram abaixo de 60% e, na Q3, esse percentual de acerto se reduz a menos de 50%.

Conjeturamos que foram os altos percentuais de acerto da questão 2 que puxaram para cima os percentuais gerais de acerto das quatro IES no teste; e mais: a diferença nos desempenhos entre as questões tabulares e gráficas, a favor das tabulares. Em outras palavras, se retirássemos a questão 2 de nossa análise, os percentuais gerais de acertos no teste, que já não foram convincentes, iriam cair consideravelmente.

## **Conclusão**

Com base nas análises realizadas, a partir dos resultados obtidos no estudo, concluímos que o desempenho dos alunos dos quatro cursos de Administração, embora não tenha sido insatisfatório, ficou aquém do esperado, notadamente no que tange à leitura e interpretação de gráficos, quando nenhuma instituição conseguiu atingir 60% de acerto e apenas uma (SE1) ultrapassou os 50% de acerto. Tal resultado aponta falhas no que diz respeito ao nível de Letramento Estatístico desses alunos. Nesse viés, questionamos sobre a observância solicitada nas Diretrizes Curriculares para o curso de Administração quanto às inter-relações entre áreas de conhecimento de formação básica, formação profissional, estudos quantitativos e suas tecnologias.

A estratégia da Política Pública governamental em oferecer oportunidades iguais aos alunos por meio da adoção de um currículo nacional não se mostra eficiente no que tange à formação do aluno. É inegável a necessidade dos parâmetros curriculares para os cursos, mas isso não é condição necessária e suficiente para que se tenha a qualidade dos cursos nem que garanta a igualdade de oportunidades.

É perceptível na pesquisa que o Currículo Prescrito, embora importante, não garante o sucesso da aprendizagem do aluno. A aprendizagem está centrada no docente como determinante-chave do desenvolvimento do aluno, e as práticas de ensino como facilitadoras no aprendizado do aluno variam de região a região, de instituição para instituição. Nosso pensamento é corroborado por Tardif quando afirma:

Ora, a escolarização repousa basicamente sobre interações cotidianas entre os professores e os alunos. Sem essas interações a escola não é nada mais que uma imensa concha vazia. Mas essas interações não acontecem de qualquer forma: ao contrário, elas formam raízes e se estruturam no âmbito do processo de trabalho escolar e, principalmente, do trabalho dos professores sobre e com os alunos (Tardif, 2009, p. 23).

Logo, o que poderá garantir a melhor eficiência da aprendizagem dos alunos deverá ser a formação contínua e reflexiva do professor para melhorar sua personalidade de forma que influa positivamente em sua profissionalidade, pois a Política Pública pura e simplesmente não será relevante na formação do aluno.

Nossos resultados nos levam a refletir sobre um possível descompasso existente entre o que observa a diretriz curricular (as Políticas Públicas) para o curso de Administração e o que as IES vêm efetivamente ensinando por meio de seus conteúdos curriculares. Igualmente, parece haver claro descompasso entre o Currículo Prescrito nessas diretrizes e o Currículo Oculto presente nos cursos onde estudam os alunos participantes desta pesquisa.

Por fim, mas não menos importante, nossos resultados nos fazem questionar sobre as crenças dos professores responsáveis pelo trabalho com conceitos elementares da estatística nos cursos de Administração. É preciso que o professor entenda: *o que, para que e como* ensinar interpretação de dados apresentados dentro de gráficos e tabelas e o quão é importante para a formação desses futuros administradores.

Normalmente, quem costuma ensinar os conteúdos relacionados ao Tratamento da Informação nos cursos de Administração são professores com formação em matemática (foi o caso nas quatro IES), sem conhecimento dos contextos de Administração ou de mercado, descontextualizando os conteúdos.

É preciso, então, que a comunidade de Educação Matemática abra um amplo debate sobre a formação de seus formadores; um debate que considere que a maioria dos licenciados e mestres em Matemática (ou Educação Matemática) vai atuar em vários outros cursos que não apenas o de Matemática e que, portanto, estará ministrando disciplina que servirá de suporte para o entendimento de outros contextos e conteúdos (no nosso

caso, administrativo). Da mesma forma, é preciso que os coordenadores dos Cursos de Administração conheçam as Diretrizes Curriculares de seu curso para, dessa forma, poder dialogar com o professor de Matemática, deixando claro as habilidades e os conhecimentos que precisam ser trabalhados com os estudantes. Apoiadas em Ponte (2006), ponderamos sobre a possibilidade de que eventuais crenças e concepções de que o ensino da Matemática deve ocorrer de maneira similar para qualquer curso pode, por exemplo, ser um dos elementos dificultadores dos processos de ensino e aprendizagem.

### Referências

- BRASIL. *Diretrizes curriculares do Curso de Administração e Bacharelado*. Resolução n.º 4, de 13-7-2005. Brasília, 2005.
- EASTON, D. *A systems analysis of political life*. Nova York: Wiley, 1965.
- NÓVOA, A. *Formação de professores e trabalho pedagógico*. Lisboa: Educa, 2002.
- PONTE, J. P. & CHAPMAN, O. Mathematics teachers' knowledge and practices. In: GUTIERREZ, A. & BOERO, P. (eds.). *Handbook of research on the psychology of mathematics education: past, present and future*. Roterdham: Sense, 2006, pp. 461-94.
- SACRISTÁN, J. G. *O currículo: uma reflexão sobre a prática*. Porto Alegre: ArtMed, 2000.
- TARDIF, M. & LESSARD, C. *O trabalho docente. Elementos para uma teoria da docência como profissão de interações humanas*. Petrópolis: Vozes, 2009.



# INNOVATION IN HIGHER EDUCATION. AN EXPERIENCE OF INTERNATIONAL COLLABORATION

K. C. SOARES\*  
JON MEGIBOW\*\*

The academic community, in general, is understood to encompass an environment for knowledge acquisition, supportive of research into new realms, and the encouragement of learning. The “oratory” means of conveying knowledge with one person speaking and others listening — created the basis for the “lecturing” approach to transmitting knowledge. In the twentieth century, “field trips” were an opportunity for “getting out” of the formal classroom and for learning in other environments. The industrial and education fields have long believed in and utilized the “apprenticeship” system and approach to learning.

Laboratory experiences have dominated the biology, chemistry, and physics classrooms and more recently many of these experiences have been extended to field activities, outside of the formal classroom/school environment.

The initiatives, such as, Junior Achievement (at the high school levels in the USA) provide students with the experience of creating their own business;

\* K. C. Soares is a Senior Consultant in management, organization development and institution building, and human capacity building, and executive coaching. She holds a Ph.D. from Cornell University. She is currently a grant awardee of the Foundation for the Support of Research of the State of Bahia (FAPESB) and a Visiting Professor of the School of Management, Federal University of Bahia, Brazil where she is collaborating with them in new areas of innovation and globalization of the School. She worked for over 18 years in the Organization of American States in social and income generating projects and was responsible for the OAS Center for Training and Development. She has worked in Africa, Europe, and the Americas. K. C. serves on several Boards, including School for Conflict Analysis and Resolution — Board of Advisors; Board of Directors for OAS Federal Credit Union, The Amani Institute, and Partnership for Sustainable Peace; and, was the Founding President of IODA-International Organization Development Association.

\*\* Jon Megibow is the Director of Operations for the Center for Global Initiatives of Darden School of Business, University of Virginia and a Senior Lecturer. His Ph.D. and M.A. are from UVa, B.A., Grinnell College. His areas of expertise are Communication Strategy and Cross-Cultural Communications and he has co-authored a textbook on the fundamentals of management communications. He holds leadership positions in a number of professional organizations, including the Board of Directors, Consortium for Graduate Study in Management. He has served as Director of Admission for the Darden School and has been a visiting faculty member at IAE in Buenos Aires, Argentina and IPADE in Mexico City, Mexico.

planning, designing, producing their own product; marketing; and, relationship building. Internships and part-time work programs provide valuable learning experiences and can provide income, in some cases. Learning and didactic approaches are dynamic, have changed, and sometimes register changes in economic interests and realities.

In the social sciences, over fifty years ago, action research and applied research gained recognition in the social sciences as valid learning and research approaches. The prevailing scientific methods for research and learning through the 1930's and 1940's were data collection and research focused, with slow change to other observational forms, such as the time and motion studies related to increasing efficiencies and productivity. As the human being and human groups became the source of inquiry and observation, the methods of research continued changing and the terms such as action research, field research, and applied research became more prevalent in the social sciences.

Institutions of higher learning incorporate, as valid learning methods — case studies, scenario analysis, internships, and short-term work experiences, for example. These methods reflect changing attitudes toward ways of learning and, to some extent, reflect an interest of more inclusion of the learner in these processes. Similarly, institutions of higher education have been utilizing strategic alliances to form relationships with other institutions of higher learning. These relationships can complement, expand, and introduce new and innovative programs that are beneficial to the institutions involved, their students and professors, especially.

This article is about learning via a hands-on and practical experience that requires the application of theory and acquired experience in a real workplace situation, in another culture. It is an attempt to provide a “space” for applying classroom learning in a workplace environment. Of particular interest is that this experience occurred in organizations in a country other than that where the students were studying.

Specifically, the article addresses an innovative learning experience created by the School of Management, UFBA in Salvador, Bahia, Brazil and the Darden School of Business, UVa in Charlottesville, VA, USA. The master's level students (candidates for MBA and EMBA) of Darden participated in a short consulting experience in one of four Brazilian organizations located in Salvador, Bahia. Discussions began in 2012 focusing on mutual interests and possible alignments between the two institutions vis-à-vis areas of academic and international programs. The process culminated with the first program in May 2013 of student-consultants with client organization in Salvador, Bahia, Brazil.

## Goals

The goals of the Program are related to an innovative experience in professional development in Management, where the MBA/EMBA students of the Darden School of Business would have the possibility of complementing their classroom studies with an Organizational Consulting experience within a distinctive business culture workplace.

The Program was made viable by the following goals:

- creating innovative and open/safe space for practical learning and applied theory through contact with new work processes in Bahia organizations;
- encouraging Darden students to start developing more awareness and being more attuned to nationals of other countries through working together in a unique socio-historical and cultural environment;
- researching, analyzing and providing viable recommendations for the consulting issue/problem of the client organization; and,
- developing *case studies* based about the actual consulting experience in the client organization with the view of contributing to the formation of new managers within a global framework.

## The Program

### Setting the Stage

This Program was designed to give the graduate student a short-term, but deep, understanding and work experience with an organization and where a result (deliverable) was expected and was a key component of the consultancy. Over eight organizations were approached to ascertain their interest in participating in this new Program and they all expressed interest. They each stated that they had a real and existing issue or problem that they were interested in investigating/resolving, within a short time-frame. Given that twelve students registered for the program, four organizations were selected and agreed to participate in this pilot program of student-consultants. An attempt was made to include an organization from the private, public, not-for-profit sector and from a mix of different goals - these organizations became active stakeholders in this Program.

Meetings were held about six months before the program with the four organizations accompanied by the professor working with them and a

member of the program staff. The program was discussed and after interest in participating was ascertained, the consulting issue/problem was discussed and verbal agreements to participate were reached. Subsequently, the Program staff prepared — a short description about the organization and the consulting issue/problem statement. These were reviewed by the organization, finalized, and approved. The organization description and its website, and consulting issue/problem were then sent to the Darden School of Business about five months before the Program began.

The Program for the Darden students was designed to occur immediately after exams and during a one-week term break. The students arrived in Salvador, Bahia on a Friday, started the consulting assignment on Monday, and made their consulting results and recommendations to the client organization on Friday, and returned to their homes on Saturday.

### **Clients**

One of the factors that strongly contributed to the success of this pilot program was the openness and willingness of the client organizations to engage with the program and the students. In each instance, a specific person in the organization was approached by a member of EAUFBA, usually where a relationship already existed. Given the close relationship between EAUFBA and organizations in Bahia, the discussions were open, fluid, and productive.

This environment of transparency and honesty led to a very respectful working relationship as the student-consultant arrived. Some of the specific aspects that contributed to this environment were:

- engaging and thorough discussions held prior to any commitment to be involved in the program
- all consulting issues clearly defined ahead of time
- all consulting issues were real issues/problems that the organization wanted help with
- all consulting issues were reasonable in terms of ability to produce results in a short-time frame
- all persons involved were willing to and accepted the language challenge

### **Stakeholder responsibilities**

Key to the understanding of “what was going to happen” was the full discussion about responsibilities of each of the stakeholders. This greatly contributed

to clarity and the flow of work. These “responsibilities” and related expectations were discussed and shared with all stakeholders and they are as follows:

Of client organization:

- Select an issue/problem that reflects the organization’s priority interests or necessities that would be the consulting focus of the Darden student consultant team
- Identify a “person responsible” that will accompany and orient the Darden student consultant team during their practical experiences in the organization
- Provide a supportive work environment that would enable the Darden students to engage in their consulting experience
- Schedule time, at the end of the week concluding the work, for a presentation by student consultants — of results and of their recommendations for the client organization

Of Darden:

- Recruit and select MBA student’s for the Program
- Manage the selection process, with EAUFBA, of the participating organizations and the consulting issue/problem for each student-consultant team
- Provide the financial support and international logistical planning related to the students’ arrival and departure — Bahia, Brazil
- Recognize the role of the team of EAUFBA professors and graduate students that accompany each student consultant group in the development of the Program together with the participating organizations

Of EAUFBA:

- Establish team of professors from its staff and its Graduate students for the coordination and development of the Program and for its implementation with the Darden team
- Identify and establish contact with Bahia organizations that have an interest in participating in the Program in collaboration with Darden and acquire their agreement to be involved
- Take charge of, in conjunction with the Darden team, the planning and implementation of the activities of the Program
- Professors would present an overview and contextualization of the questions/problems selected and answered questions and responded to comments that the students may have

- Make available the infrastructure and logistical conditions with the University and other necessary supports for the satisfactory development of the Program

As the Program evolved, it became clear that we needed to include new items (which will happen in the next Program), however, in this first instance people smoothly accommodated necessary changes.

### **Brief overview of the actual schedule**

#### a. Welcome, getting acquainted

The EAUFBA staff believed that it was important for the students to meet the professor and student with which they would be working in this work context and experience. We imagined that some students might be stressed by the travel and with uncertainty about of the consulting experience, concerned or worried about the task ahead of them particularly coupled with the fact that the work would be in a Portuguese speaking environment. The welcome and getting acquainted were designed to be a casual and friendly moment in time where everyone started getting acquainted. Self-introductions were made and then everyone regrouped by client organization team. The team members became acquainted with each other, including the Professor and student from EAUFBA; shared information about the client organization; talked about and asked questions about Salvador; and, talked about other things of interest.

#### b. Historical and cultural visits

The State of Bahia is where Brazil was discovered by the Portuguese in April of 1500. It is where the Portuguese landowners brought African slaves to Brazil to work on their plantations. It is a State with many historical markers and monuments; it has 417 municipalities and is a State larger than the country of France. The city of Salvador has a robust Afro-Brazilian culture and cuisine. The historic center of the city of Salvador is a United Nations World Heritage site.

An important aspect of the Darden students' understanding and awareness of the culture was for them to visit key historical sites and monuments, churches, and marketplaces before starting their consulting assignment. They also visited, on the north coast beyond the international airport, an internationally renowned marine turtle preserve and project. We believed these visits

were necessary to help them transition into this new environment, where they would be working for the next week.

c. Consulting with client organizations

The consulting experience started before arrival of the students in Bahia—they were given basic information about the organization, its consulting issue/problem, its website, and in some instances held Skype meetings with the EAUFBA faculty member. It was envisioned that they would start their process of due diligence before arrival.

The on-site consulting activity was a five-day experience. Four days were dedicated to on-site meetings, and interviews, discussions, and the fifth day for the presentation of results. In most instances the client organization also arranged for visits with people or groups with which they were already working so that the student-consultants could get a more complete understanding of each organization's areas of actuation, understand better the complexity of their challenges, and talk face-to-face with the people already involved with the organization.

The nature of the consulting issues ranged from preparing legacies – many of which were social legacies for the organization to the internationalization of products and services of their clients. The visits to other people and groups were designed to give the student access to more information, an opportunity to actually experience their client-organization's reality.

d. Presentation of results to client organization

The fifth day of the consulting experience was when the student-consultant team made a power point presentation to their client organization. This included, in general, a brief summary of what they encountered and discussed during their meetings and visit, results and recommendations. The client organizations expressed their pleasure with the student-consulting experience and the usefulness of the results – they were all very appreciative.

### **Some targeted learning elements of the Program**

The authors believe that the following were critical aspects of the Program that contributed to its success.

### 1. *In situ* experiencing of a workplace in another culture

This experience was especially challenging for both the student-consultants and the client organization. How does one relate, communicate, work in another culture, for a short period of time, where the social and cultural markers/parameters were absolutely new to you? This challenge is elevated with the expectation that the student-consultant team produce a deliverable that includes recommendations.

The client organization is challenged because they have to modify, for five days, their own work patterns, give special attention to and provide information and materials for the student-consultants, and they have to speak in a language other than the operative language of their workplace. They are also invested in the outcomes and the quality of the outcomes since others in the organization were highly aware of this initiative and the expectations level was high.

### 2. A visit, yes, but much more

This was a special opportunity for the students of Darden to become acquainted with a new country, a new culture, and a new workplace. Learning about the history and culture of the city was considered a fundamental part of this learning and consultancy experience. As such, it was designed to give the student a better breadth and depth of understanding of the reality that they were involved with during their time in Salvador, Bahia and that of the milieu within which their client organization operated.

### 3. Consulting work experience with deliverables

A key aspect of this work was the expectation that the student-consultant provide results for the client organization on the final day of their consultancy. This need to deliver results was an important "driver" for all parties involved. This results-oriented experience is considered to be one of the unique aspects of this learning experience and is one of the factors that differentiates this Program from others.

### 4. Non-English speaking workplace

The student-consultant was working in an environment where the principle language spoken in the workplace was Portuguese. This was not the primary language of the majority of the students; additionally, the students came from a graduate program that was conducted in English.

## 5. Risk taking

It was recognized by the partner organizations - the client organization, EAUFBA, Darden - that this was a pilot program. They understood their responsibilities and the expectations had been fully discussed (as mentioned previously). They also realized that risks were inherent with innovation. As such, the principle risk for the partners was **reputational risk**, followed by **relationship risk**. On the individual level, a risk to the partners' professional **esteem** and **image** was understood; and, certainly important for the two Schools was their **academic credibility**.

### Factors contributing to goal attainment

#### a. Clarity and understanding of responsibilities

Initial discussions among the partner organizations made clear the goals of the program for them and ascertained that they understood them. Their responsibilities were articulated and verbally agreed upon, and these were presented in writing and articulated before the client-organization committed to participating. .

#### b. Consulting issue/problem

It was imperative — given the short time period for this consultancy — that this issue/problem be clear and within the realm of addressing and/or resolving within a four day period. Several meetings of the EAUFBA staff and professors with the client organization were held regarding the issue/problem so that it could then be written for clarity, purpose, and within the possibility of resolving in a short time period. Additionally, it was critical that the client be involved in this process of crafting the overview and issue/problem so that they, too, were committed to addressing the goals. In summary, the issue/problem was clear, understandable, and achievable within five days.

#### c. Summary about client organization

A brief summary of the organization, including its website, was written to give the student-consultant general overview and information about the organization. This also included the consultancy issue/problem. It was prepared more than five months before the program began by the EAUFBA person already having direct contact with the client organization, and there was consensus agreement of the final text. The objective was to ensure the acceptance and buy-in by all partners.

The participating client organizations came from a broad range of interests and fields:

- Public, state entity of national organization, micro and small business development
- Public, state entity, Extraordinary Secretariat,<sup>1</sup> international event
- Private, national and international, energy and alternative energy
- Private, media enterprise, newspaper

d. The following two factors specifically refer to the student-related portion of the Program:

1) Invested time in “getting acquainted” before the consulting began

The program design included an initial interaction between the EAUFBA staff and professors/students with the Darden students as mentioned previously. One of its primary purposes was to provide a “safe space” for the Darden students’ entry into a new organizational culture. It was intended to be a casual time; getting acquainted with their team after a brief welcome; and, being able to ask questions and clarify doubts. It is important to note that the Professor’s relationship with the client organization contributed toward the fluidity of the student ease in working with a new client.

2) Each team was led by a EAUFBA professor and student, each of which was fluent in English

Their roles included providing guidance for the students, conducting the meetings, giving advice and feedback to the students, and generally clarifying any questions that the student-consultant might have. This experience showed that the role of the EAUFBA professor and students was critical — they had many roles, including guide and interpreter. They explained, for example, background information, gave overview, explained situational factors and cultural imperatives; they helped clarify doubts of the students and questions arising from the data and information; they answered questions pertinent to the consulting issue; and, they accompanied the Darden students to all meetings and site visits

### **Some innovative program aspects**

1. Creation of a strategic alliance with multiple components of interest for faculty and students

<sup>1</sup> A state entity created for a specific purpose that has a closing date established when it is created.

This relationship was designed to be an equal and collaborative relationship between two institutions of higher learning that was created to allow innovation in methodologies and approaches, and to further develop relationships of respect which advanced new ideas and experiences. In this first program, each institution provided inputs that were critical for the success of the program, as described below:

a. The EAUFBFA:

- Identified and met with possible client organizations
- Discussed with and finalized the consulting issues/problem
- “Closed the contract” with the client organization
- Designed the Program, including its operational aspects — from student arrival to departure
  - Met with professors and tapped into their interest in participating and commitment to this Program
    - Professor and client organization designed the organization-specific 5-day agenda — the days that the student-consultants were with the client organization
      - Professors identified and recruited the MS student that would accompany the student-consultant team
      - Prepared and presented power point presentation, with question/answer session, about the historical, socio-cultural aspects of Bahia for Darden students
      - EAUFBFA students were, initially, responsible for the interpretations of Portuguese-English-Portuguese. However, their role expanded to, for example, providing information, clarifying situations, giving background and culture explanations, and answering questions
      - Professors lead this applied learning process, conducted meetings, facilitated
        - during interviews and site visits, and provided technical and socio-cultural support and explanations
        - Designed and conducted the welcome and getting acquainted session, and designed, organized and implemented the celebratory luncheon, as part of the program’s closure
        - Provided all the planning, organizing, and on-site management of the program, and the useful problem solving associated with program/project implementation

- Every evening the EAUFBA staff made themselves available to the Darden students at their hotel to, for example, answer their questions, make clarification about the day, provide necessary context

Part of the agreement with Darden School of Business was that the EAUFBA professors and students would write a case study about the experience and the results relating to the client organization with which they worked. This activity is currently underway.

b. Darden School of Business:

- Formulated the initial concept, visited the EAUFBA to explore possibilities and interest
- Approached EAUFBA to explore the possibilities and their interest and, subsequently, reached agreement regarding this strategic alliance
- Designed basic MOU for the leadership of both institutions
- Helped design the Program with the EAUFBA staff
- Responsible for recruiting students and preparing them for the Program
- Responsible for the financial management of the program
- Provided information about, and discussed with, the staff of EAUFBA, the writing of a case study the Darden-way

2. Short time-frame

This program was designed to provide a culturally relevant, global, workplace experience during a short and specific time period. As such, the students had high intensity and concentrated experiences, in many regards. They were also expected to produce a result which undoubtedly led to additional pressure to perform and represent their School, with dignity. They perhaps felt some pressure from the Program, in general, since they understood that they were the first group from Darden to participate in this strategic alliance.

3. Working in the offices of an organization located in a country and culture other than their own

Being physically present and working in another's workplace was a fundamental and critical learning component that differentiates this Program from others. Darden was searching for a "way" to provide a richer — than simply conduct visits to organizations in a country — experience and to provide a cultural-based and applied learning situation. They realized that many of their graduates would be working internationally after graduation and also that many

had not had an actual work experience in other countries. This program was devised to provide that experience. Additionally, it occurred in a large country (the B of the BRICS countries) where everyone spoke a language other than English. This situational aspect helped them to understand better about people and organizations from other cultures and to also realize some of the universalities about people.

#### 4. Deliverable/results were expected

One of the special components of this Program and one that differentiates it from others, such as, internships and "visits", is that the student-consultants were expected to produce relevant and useful results. This expectation was a stress-inducer for some of the Darden students. The professors and EAUFBA student accompanying each team were fundamental in helping the students, responding to their workplace needs, and assisting with relationship building, among others. All teams produced credible, insightful, and useful recommendations.

#### 5. Presentation to client organization

Related to aspect #4 above, was the expectation that the student-consultant team make a power point presentation to the client organization and conduct/manage the question and answer and discussion session following the presentation. The preparation for this activity required daily attention and contributions by the team. These presentations were well prepared, very thoughtful, contained insightful observations and suggestions/recommendations. There was lively interaction and discussion with those present.

One of the client organizations was so enthused with the student-consultant team's work during the week that they scheduled the presentation of results in an auditorium on their premises and invited over 50 of their staff to attend. The other student-consultant teams made the presentation to their client in the EAUFBA site.

### **Findings and Conclusions**

There exists strong interest in improving and expanding opportunities for new and relevant learning. The strategic alliance formed between two educational institutions of higher learning provided the means for the new ideas described herein to be explored.

The goals of this strategic alliance were in alignment with the internal focus of both of these institutions. The following provided the impetus for this program:

- creating innovative and open/safe space for practical learning and applied theory through contact with new work processes in Bahia organizations;
- encouraging future Darden students to start developing more awareness of being more attuned to nationals of other countries through working together in a unique socio-historical and cultural environment;
- researching, analyzing and providing viable recommendations for the consulting issue/problem of the client organization; and,
- developing *case studies* based about the actual consulting experience in the client organization with the view of contributing to the formation of new managers within a global framework.

Of particular interest in the design and implementation of this program are the following:

- care in identifying, discussing and reaching consensus with the client organizations
- a workplace environment of interest, respect and commitment was maintained particularly due to the following:
  - o clearly defining ahead of time the consulting issue/problem
  - o consulting issues/problems that were real
  - o consulting issues/problems that were reasonable for a short time-frame consulting experience
  - o all persons involved accepted the language challenge

The stakeholder responsibilities, and thus the expectations, were clearly articulated and agreed upon by those involved. This allowed for a healthy relationship between all parties during the implementation phase of the program. Additionally, care was consistently given to the socio-cultural aspects of the Program, especially for the student-consultants.

Some of the learning experiences of the Program that gave considerable emphasis to its qualitative results were:

- this was an *in situ* work experience, in another culture
- this was a consulting experience with deliverables – not just a visit
- this learning experience occurred in a non-English speaking workplace
- this was a risk taking endeavor for the stakeholders, including – reputation risk, relationship risk, and it impacted academic credibility.

There are five clear innovative aspects of this Program that together differentiates it from other applied learning experiences:

1) creation of a strategic alliance with multiple components of interest for faculty and students

2) short time-frame

3) working — physical presence — in a country and culture other than their own

4) deliverable/results were expected

5) a presentation to the client organization, with the results, occurred

It is the intention of the two institutions of higher learning to integrate observations, constructive feedback and learning to improve the design, and to conduct this Program annually.

## **Bibliography**

ARGYRIS, Chris. *Intervention Theory and Method. A Behavioral Science View*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Co., 1970.

FREIRE, Paulo. *Education for Critical Consciousness*. New York: Continuum Books, 1974.

GILBRETH, Frank & Lillian. *Time and Motion Study As Fundamental Factors in Planning and Control*. New Jersey: The Mountainside Press, 1921.

GILBRETH, Lillian & COOK, Alice Rice. *The Foreman in Manpower Management*, New York: McGraw-Hill Book Co., 1947.

HAMEL, Gary & PRAHALAD, C. K. *Competing for the Future*. Massachusetts: Harvard Business School Press, 1994.

HOPE, Jeremy & HOPE, Tony. *Competing in the Third Wave: The Ten Key Management Issues of the Information Age*. Massachusetts: Harvard Business School Press, 1997.

ROSEN, Robert; DIGH, Patricia; SINGER, Marshall, & PHILLIPS, Carl. *Global Literacies: Lessons on Business Leadership and National Cultures*. New York, NY: Simon and Schuster, 2000.

SENGE, Peter M. *The Fifth Discipline: The Art & Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday Currency, 1990.

TOFFLER, Alvin, ed. *Learning for Tomorrow: the Role of the Future in Education*. New York: Vintage Books, 1974.

ULRICH, Dave & ULRICH, Wendy. *The Why of Work*. New York, NY: McGraw Hill, 2010.

WHYTE, William F. & HAMILTON, Edith L. *Action Research for Management*. Homewood, IL: Irwin-Dorsey Press, 1964.

**O marginalismo tardio de Marshall**  
*Fernando Pedrão*

**Estado e sindicalismo: ruptura e institucionalização na estratégia da CUT**  
*Thiago Chagas*

**Planejamento governamental, orçamentação e administração pública no Brasil: alavancas para o desenvolvimento sustentável**  
*J. Celso Cardoso Jr.*

**Administração do desenvolvimento na Bahia: percursos e percalços**  
*Elinaldo Leal Santos, Wesley Gusmão Piau Santana, Reginaldo Souza Santos & Vitor Lélío Braga*

**Recursos escassos, necessidades ilimitadas?**  
*Jó Santos da Silva & Jarson Dantas Santos*

**Administração política e internacionalização de capital: o papel do Estado na formação das bases para a internacionalização da indústria brasileira de construção civil, 1964-1979**  
*Rômulo Carvalho Cristaldo*

**Políticas públicas educacionais e tratamento da informação (TI): um estudo comparativo no curso de administração**  
*Sônia Fonseca, Sandra Magina & Adriana Pagan*

**Innovations in higher education: an experience of international collaboration**  
*K. C. Soares & Jon Megibow*

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA — EAUFB**

HUCITEC EDITORA  
PARA VOCÊ LER E RELER

