

AP

**Revista
Brasileira de
Administração
Política**

ISSN 2525-5495

volume 7 número II outubro de 2014

REB

13

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

HUCITEC EDITORA

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 7, 2 OUTUBRO DE 2014

ISSN 1983-8166

SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**
- 5 Apresentação — Funções do gerencialismo na crise da Administração Política do capitalismo**
Reginaldo Souza Santos
Fábio Guedes Gomes
- 11 Organizações internacionais: um diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais**
Matheus de Oliveira Souza
- 33 A concepção neoliberal de justiça**
Francisco Fonseca
- 63 Administração Política e gestão pública no PPA 2012-2015**
Eugênio Andrade Vilela dos Santos
Otávio Augusto Ferreira Ventura
Rafael Martins Neto
- 89 Obstáculos à participação social evidenciados em estudo empírico**
Angeline Coimbra Tostes de Martino Alves
Cláudio Roberto Marques Gurgel
- 113 Avaliação da política pública de educação profissional: eficácia e efetividade dos cursos técnicos no Instituto Federal da Bahia, *Campus Camaçari***
Suzete Viana Nascimento
- 129 Análise do papel do nióbio para o desenvolvimento do Brasil na perspectiva da teoria da Administração Política**
Ricardo Luiz Naves Rabêlo Filho
Elizabeth Matos Ribeiro
Roberto Brasileiro Paixão
- 149 A mediação como instrumento para resolução de conflitos nas empresas familiares**
Maria da Graça Pitiá Barreto
Eduardo Fausto Barreto
- 161 Percepção do ensino da Administração no Brasil e em Portugal**
Deise Danielle Neves Dias Piau
Vitor Lélío Braga
- 185 A mudança da arma**
Denise Andrade Cardoso

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 7, 2 OUTUBRO 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: Vanda Bastos
Impressão e Acabamento: Fast Design

Realização

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

Apoio

FEA (Fundação Escola de Administração)

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

Semestral
ISSN 1983-8166

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

CDD 350

A QUE SE PROPÕE A REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Os Editores

Apresentação

FUNÇÕES DO GERENCIALISMO NA CRISE DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA DO CAPITALISMO

REGINALDO SOUZA SANTOS
FÁBIO GUEDES GOMES

A Economia Política tem a tradição de analisar a anatomia dos sistemas econômicos e o seu devido funcionamento através de um olhar integrado das relações entre Produção, Distribuição e Consumo. Com base na clássica concepção de que a origem do valor das coisas no mundo econômico está assentada na quantidade de trabalho social, portanto pouca relação tendo com concepções subjetivas, tais como estimação, consideração, adoração, utilidade, etc., a Economia Política compreende ser o momento da produção o mais importante na cadeia de geração e distribuição de riqueza na ordem capitalista.

As organizações produtivas, ou firmas como se as queira denominar, são constituídas para aproveitar o que a natureza fornece em termos de matérias-primas e objetos de trabalho, que são transformados em mercadorias para comercialização. No entanto, apenas a força de trabalho empunhada pelo homem é capaz de pôr em funcionamento, com o auxílio de máquinas, equipamentos e outros instrumentos de trabalho, o processo de produção. Este processo é coletivo, mas os seus resultados não são distribuídos de maneira a atender a esse esforço coletivo de maneira equânime. O montante de valor criado em determinado processo de produção, descontando-se todos os elementos necessários ao seu funcionamento, inclusive a remuneração da força de trabalho, é absorvido conforme determina o sistema de propriedades privadas estabelecido pela ordem social, econômica e política.

É aqui que se encontra um dos pilares de sustentação e motivação do progresso capitalista: a sua natureza não é tão somente produzir mercadorias para atender às necessidades da coletividade; é produzir mercadorias

que carregam excedentes econômicos (valores), que em um processo contínuo, reproduzindo-se em escalas ampliadas, origina o movimento de acumulação e continuidade da produção em níveis mais elevados. É neste ponto que saímos da economia política, das relações sociais de produção propriamente ditas, para a administração política, onde este movimento de produção e acumulação de capital é organizado e devidamente gerido e controlado.

Portanto, a produção de mercadorias e o sistema de propriedades garantem a uma parcela da sociedade o direito de acessar a riqueza criada, com o auxílio dos que comandam os processos de produção e controlam as relações de produção, como os administradores e gerentes do capitalismo.

Nesse contexto, a força de trabalho executada pela mão de obra empregada no processo produtivo participa de duas formas: 1) transformando matérias-primas e objetos de trabalho em mercadorias, portanto criando novos valores e 2) apropriando-se de uma parcela menor desses valores na forma de salários. Nas funções de gerência e administração, encontram-se pessoas que não estão diretamente relacionadas à produção de bens e serviços, mas são fundamentais na estruturação dos processos e na sua organização.¹ Por essa razão, também recebem salários para que possam exercer suas respectivas funções e continuarem a contribuir com o trabalho social.

Ora, deste curto preâmbulo, podemos afirmar que, em termos gerais, a riqueza criada (ou excedentes produzidos) se distribuirá em duas formas de rendas: 1) rendas do capital, dos que são os proprietários dos meios de produção e responsáveis pela aquisição e compra de equipamentos: máquinas, instrumentos de trabalho e matérias-primas; e 2) rendas do trabalho, dos que são os produtores diretos dos novos valores criados e dos demais trabalhadores envolvidos mais nas esferas de gestão, gerência e administração das organizações econômicas.

Em instigante e revelador trabalho, os franceses Gerard Duménil & Dominique Lévy analisam as relações estabelecidas entre os trabalhadores

¹ Aqui a teoria social crítica ainda se debruça em uma “peleja” teórica sobre o papel do trabalho produtivo, aquele diretamente responsável pela produção de valor, e o trabalho improdutivo, que não se relaciona propriamente com a transformação de recursos da natureza, ou já elaborado em mercadorias. Para nós, essa distinção se desfaz e todos os trabalhadores são considerados importantes na produção da riqueza capitalista na medida em que compreendemos essa produção sendo executada pelo esforço do trabalho coletivo: ou seja, que existe uma interdependência entre os diversos tipos de trabalho que sem ela não seria possível o processo de produção em sua noção mais sistêmica.

e capitalistas, no período da primeira metade do século XX ao imediato pós-Segunda Guerra Mundial.² Para os autores, tanto os trabalhadores do chão de fábrica quanto os que ocupavam funções de gerência, estavam conciliados sob a égide e controle dos capitalistas. Apesar das importantes revoluções nas técnicas produtivas, na adoção de novos parâmetros de administração e a introdução de modelos de gestão, os trabalhadores da gerência se aproximavam muito mais dos trabalhadores do chão de fábrica na defesa de interesses comuns, reivindicação de direitos e melhores condições materiais de vida.

Evidentemente que essa simplificação encobre a complexidade do mundo das organizações, as tipologias funcionais dos trabalhadores e suas funções. Mas, no geral, no capitalismo do século XX, nos marcos do desenvolvimento dos modelos fordista e taylorista, observamos que parte da classe trabalhadora estava envolvida, direta e indiretamente, com a produção de riqueza material numa relação mais coesa, integrada sob os mesmos princípios e valores.

Por outro lado, os capitalistas mantinham relativo controle sobre os resultados da produção e criação de riqueza, mantendo os trabalhadores sob rígida disciplina organizacional, ao passo que os gerentes gozavam de certa autonomia para definir os processos, os modelos organizacionais e formas de administração. Ao mesmo tempo, no plano mais geral, as políticas do Welfare State cumpriam seus objetivos de dissipar as lutas de classes, com a expansão dos direitos fundamentais garantindo proteção e seguridade no plano social e econômico.

Entretanto, pelo menos nas últimas quatro décadas, no alvorecer do processo de reestruturação do capitalismo renovado pela ideologia neoliberal e sob hegemonia dos métodos rentistas de acumulação de capital e riqueza, tudo isso em escala internacional, as relações sociais inter e intracapitalistas se modificaram profundamente; e, com isso, a configuração de poder e a distribuição de renda e riqueza tomaram proporções inimagináveis.

Esse movimento já vem sendo analisado pelos dois autores supracitados, bem como por outros mais alinhados às perspectivas críticas ou institucionalista.³ Porém, foi com o livro de Thomas Piketty, *O capital no*

2 Gerard Duménil & Dominique Levy. *A crise do neoliberalismo*. São Paulo: Boitempo, 2013.

3 Por exemplo, os textos de Paul Krugman e Joseph Stiglitz assumem essa preocupação. Do primeiro pode-se destacar *A consciência de um liberal*. Rio de Janeiro: Record, 2010. Já Stiglitz discutiu o assunto em *The price of inequality*. Nova York: WW Norton, 2013.

século XXI, que a questão da desigualdade de renda foi denunciada com mais veemência e ganhou contornos de dramaticidade.⁴

Na verdade, os livros de Duménil & Lévy e de Piketty são complementares. Os dois primeiros autores se preocupam em explicar as raízes e razões da crise financeira que assolou os EUA e trouxe a economia mundial, a partir do segundo semestre de 2007; enquanto Piketty enfatiza mais processo histórico de aumento das desigualdades de renda e riqueza, tomando como referência maior a América do Norte, em decorrência das diferenças entre as taxas de retorno do capital (r) e crescimento econômico (g), com larga vantagem para o crescimento da primeira.

Para os três autores, é inconteste que a ideologia do neoliberalismo que passou a ser cultuada, a partir do início da década de 1980, dos EUA para o resto do mundo, fortaleceu a capacidade de ganhos e acumulação de riqueza nos estratos mais altos das classes sociais, sobretudo na esfera dos 10% mais ricos dos EUA. Isso em detrimento dos 90% restantes da população.

Duménil & Lévy deixam muito claro que o neoliberalismo transformou o capitalismo numa ordem social que, diferentemente das características do período em que o Welfare State foi constituído, está destinada a gerar altos rendimentos para faixas superiores de renda (capital e trabalho), não para investimentos na produção, muito menos para o progresso social. Piketty é da mesma opinião: “Não podemos excluir o fato de que o aumento tendencial das desigualdades observado ao longo dos anos 1980-1990 toma proporções mais imponentes durante as primeiras décadas do século XXI”. E a conclusão é inequívoca: a sociedade norte-americana, assim como outras pelo mundo, é cada vez e profundamente mais iníqua. Em dois outros trabalhos, apontamos também esse movimento a que chamamos de *despatrimonialização social*, ou seja, o processo radical de perdas de direitos sociais e o desmantelamento das estruturas públicas de seguridade social que, em última instância, promovem uma perda relativa da capacidade de renda das classes trabalhadoras.⁵

No entanto, dois aspectos devem ser salientados: a forma como esse processo de desigualdade de renda e riqueza foi alcançado e que papel tem

4 Thomas Piketty. *O capital no século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

5 Reginaldo Souza Santos, Fábio Guedes Gomes, Thiago Chagas Silva Santos & Luiz Marques de Andrade Filho. A crise, o Estado e os equívocos da administração política do capitalismo contemporâneo. *Anais do XVIII Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política*. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG/SEP, 28 a 31 de maio de 2013. Ver também Fábio Guedes Gomes. Capitalismo, crise sistêmica e desigualdades. *Revista de Ciências Sociais Aplicadas*, n.º 15, Vitória da Conquista, Bahia: Nepaad/DCSA/Uesb, 2013.

os gerentes (trabalhadores) nesse processo.⁶ Esses dois aspectos apontam para características novas do ponto de vista do comportamento do movimento de acumulação de riqueza e das relações sociais estabelecidas no capitalismo contemporâneo.

Como analisado pelos trabalhos mencionados, o processo de desigualdade de renda e riqueza tem avançado em razão das discrepâncias entre as rendas do capital e do trabalho. Essa diferença tem aumentado extraordinariamente em favor da renda do capital porque os ganhos rentistas tornaram-se o foco central de ação dos capitalistas. É nesse movimento que os novos gestores do sistema, apesar de trabalhadores também, se aliam a esses últimos definindo uma nova ordem social na qual esses trabalhadores das principais corporações mundiais se beneficiam de elevadíssimos salários, bonificações e forte participação acionária. Portanto, uma nova ordem social destinada a gerar quase exclusivamente altas rendas para os extratos superiores da sociedade (capitalistas e gerentes), em detrimento da expansão dos investimentos produtivos e sociais.

Para termos uma noção mais geral, entre 1950-59 0,1% dos trabalhadores mais bem remunerados na economia norte-americana se apropriava de 29,3% do total dos rendimentos do trabalho. Entre 1980-2007, essa participação salta para 48,8%. Cerca de 90% de todos os demais trabalhadores se apropriam de apenas 10,2% do total dos rendimentos salariais. Em 1948, por exemplo, o salário real médio de um trabalhador comum no país equivalia a US\$ 48 mil em média por ano. Em 2009, esse mesmo rendimento médio caiu para US\$ 34 mil. Por outro lado, no nível dos executivos de grandes corporações, a média salarial anual chegava próximo a US\$ 400 mil, em 1948. Para 2009, nessa faixa salarial, o rendimento saltou para US\$ 1,1 bilhão, em média ao ano. Em 2013, os 25 gerentes mais bem pagos de fundos de investimentos receberam em conjunto US\$ 21 bilhões em rendimentos, mais que o dobro da soma dos rendimentos de cerca de 150.000 professores do nível primário nos EUA!⁷

Uma contradição básica surge da proposta do ideário neoliberal: sua defesa, mundo afora, teve como argumento central a recuperação da

⁶ Este ponto foi muito bem tratado por Fabrício Santos Moreira. Administradores políticos enquanto classe: um projeto de pesquisa. *Revista Brasileira de Administração Política* — Rebap. Salvador/São Paulo: EaUfba-Hucitec Editora, vol. 1, n.º 1, pp. 49-70, outubro de 2008.

⁷ Duménil & Lévy, 2013, p. 84. Russel Jacoby. Sobre algumas omissões de Thomas Piketty: indo mais além, com Marx. In: Silvio Caccia Brava. *Thomas Piketty e os segredos dos ricos*. São Paulo: Veneta-Le Monde Diplomatique Brasil, 2014, p. 99.

economia capitalista que enfrentava sérios problemas, segundo seus defensores, devido ao excesso de controle, regulamentações, direitos sociais e marcante presença do Estado no sistema econômico. O que observamos na realidade dos últimos anos é a verdadeira face por detrás daqueles argumentos; o que de fato aconteceu foi a recuperação dos rendimentos das camadas superiores da sociedade combinada com a tendência decrescente da participação dos salários na riqueza total e dos lucros retidos para investimentos em relação aos lucros totais, nas últimas três décadas.

O saldo total desse longo processo de reestruturação do capitalismo, na transição do século XX para o XXI, é um sistema econômico com tendência ao baixo crescimento, sistema social com elevados diferenciais de riqueza e renda e, não menos importante, uma agressão ambiental que não aponta para outra experiência histórica desse porte. Enfim, parecemos caminhar para aqueles momentos da humanidade que, se a mudança de rota não for feita, poderemos esbarrar em um enorme *iceberg* com capacidade de provocar um naufrágio de grandes proporções para nossa civilização.

ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS: UM DIÁLOGO ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MATHEUS DE OLIVEIRA SOUZA*

Resumo

Este trabalho traz como proposta apresentar as possibilidades de aproximação teórica entre os campos da Administração e das Relações Internacionais através da discussão sobre gestão e poder no âmbito de organizações internacionais. Por intermédio da comparação de algumas abordagens teóricas comuns entre as duas áreas de conhecimento, o texto objetiva argumentar que, no estudo das relações internacionais e da administração, é importante perceber as contribuições de colaboração de um campo com o outro para a construção das análises dos objetos específicos de cada ciência. Após a realização de aproximações feitas através das "janelas" positivista e crítica, a leitura proposta conclui que a abordagem da Administração Política se constitui a mais profícua para o estabelecimento do diálogo aqui explicitado. Este artigo é uma versão, com algumas adaptações, de seção da dissertação de mestrado de seu autor, intitulada "Cooperação internacional de agências das Nações Unidas no Estado da Bahia na área social — 1996-2013", defendida em agosto de 2014.

Palavras-chave: Organizações Internacionais; Administração Política; Relações Internacionais.

Abstract

This paper aims to present the possibilities of theoretical approximations between the fields of Management and International Relations through the discussion about management and power dynamics in international organizations. By comparing some common theoretical approaches present in both academic areas, this work seeks to demonstrate that it is important to notice the contributions that each field can provide the other in terms of allowing more advanced analyses of the inherent objects of each other. After discussing the possible approximations from positivist and critical points of view, this paper concludes that the Political Management approach presents itself as the most fecund perspective in the establishment of a dialogue between the fields of Management and International Relations. This paper is a version, with some adaptations and changes, of a part of its author master's dissertation entitled "International cooperation of United Nations agencies in the social area in the state of Bahia — 1996-2013", and presented to a public evaluation board on August 2014.

Keywords: International Organizations; Political Management; International Relations.

* Graduado em Relações Internacionais pelo Centro Universitário Jorge Amado e mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia. Atualmente, é professor e coordenador do bacharelado em Relações Internacionais da Unijorge. E-mail: <souza.matheus@uol.com.br>.

Introdução

Os campos da Administração e das Relações Internacionais têm pontos que dialogam entre si, seja pela relevância das organizações em um contexto cada vez mais internacionalizado, seja pela pertinência dos processos de gestão desenvolvidos nos sistemas políticos nacionais e em escala mundial, nos organismos multilaterais, nas grandes empresas transnacionais, nas organizações não governamentais internacionais, etc. O interesse deste trabalho está focado na compreensão das organizações internacionais como lugar no qual se desenvolvem formas de relações políticas entre atores cujas nacionalidades são determinantes. Tais relações condicionam o papel e o posicionamento das organizações no ambiente em que atuam conforme os espaços das relações internacionais que orientam o caráter de sua gestão.

Para estabelecer um diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais a partir das abordagens teóricas de cada uma dessas áreas do conhecimento, é preciso, antes, definir o que se entende por Organização Internacional (OI). A Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, em seu artigo 2.º, estabelece que “International organization means an intergovernmental organization” (United Nations, 2013, p. 333).

O professor Ricardo Seitenfus (2008, pp. 32-3), ao aprofundar esse conceito, afirma que as “[...] organizações internacionais são associações voluntárias de Estados”, ou seja, “[...] trata-se de uma sociedade entre Estados, constituída através de um Tratado, com a finalidade de buscar interesses comuns por meio de uma permanente cooperação entre seus membros”. Nessa definição, percebe-se que algumas referências são centrais para a compreensão deste tipo de organização, como a crença em uma sociedade de Estados que procuram evitar o conflito (Bull, 2002), a existência de interesses comuns e a priorização da cooperação entre os países. Pode-se afirmar que o estudo das Relações Internacionais se debruça, justamente, sobre esses eixos estruturantes, em contraste com a anarquia internacional,¹ sua antípoda, baseada em interesses divergentes e na existência de confli-

1 Hedley Bull (2002), um dos expoentes da chamada Escola Inglesa das Relações Internacionais, em seu livro *A sociedade anárquica*, argumenta a possibilidade de existência de uma sociedade de Estados em um ambiente internacional anárquico. Sobre anarquia internacional, o teórico construtivista Alexander Wendt (1999) afirma que não se pode conceber, no estudo das Relações Internacionais, a existência de apenas um tipo de sociedade (hobbesiana). Como o mundo e as relações entre os agentes internacionais são socialmente construídos, e não condicionados pela natureza (como advogam algumas correntes teóricas da disciplina), é plausível pensar em “culturas de anarquias internacionais” (hobbesiana, lockiana e kantiana).

tos. Outras definições trazem, ainda, a dimensão da estrutura da organização e referências a seus órgãos e departamentos, afirmando que uma OI não é uma associação de instituições outras (públicas ou privadas) que não sejam os próprios Estados (Dias, 2010).

Mas seria suficiente afirmar que a conjugação do substantivo “organização” com o adjetivo “internacional” constitui o diálogo entre as duas áreas do conhecimento acima referenciadas? Responder afirmativamente a essa pergunta seria assumir que a Administração se restringe ao estudo das organizações da mesma forma que as Relações Internacionais ao estudo dos atores internacionais. Antes, o alcance da primeira atinge a dimensão da gestão das (ou “nas”) organizações, ao passo que o da segunda aprofunda a análise dos processos internacionais entre os atores. Tanto para um caso como para o outro, ambas as áreas de conhecimento se debruçam sobre o estudo da política em dimensões diferentes.

Para o caso das Relações Internacionais, por exemplo, o estudo dos atores no cenário mundial é resultante da compreensão de que estes são, também, objetos de outras disciplinas. Se os Estados-Nação são compreendidos como atores internacionais, a Ciência Política ou o Direito podem, igualmente, ocupar-se deles; ou, se as Organizações Internacionais da sociedade civil são consideradas atores daquele tipo, a Sociologia também pode fazer-se presente. Por outro lado, se a organização se constitui como objeto da Administração, é porque também se estabelece como objeto de outras ciências.

Segundo Santos (2001, p. 62), o objeto da Administração deve ser a gestão, sendo as organizações “[...] espaços particulares onde apenas habita o objeto”. Ao concordar com essa visão, Gomes (2010) afirma que as organizações podem, da mesma forma, abrigar objetos de outras áreas do conhecimento, como, por exemplo, a Medicina, que poderia estudar os processos laborais que levam à fadiga e ao estresse ou, ainda, a Psicologia, que analisa os distúrbios que podem ocorrer nos trabalhadores como resultado de pressões e cobranças no ambiente organizacional.

É plausível compreender que as organizações internacionais podem ser entendidas como espaços nos quais o objeto das Relações Internacionais — as próprias relações internacionais — se realiza. Para Keohane & Nye (1977), as organizações internacionais têm uma função maior como *locus* de negociação, diálogo e estrutura de incentivo ao estabelecimento de cooperação entre os países. Pode-se afirmar, assim, que um dos possíveis pontos de interseção no diálogo entre a Administração e as Relações Interna-

cionais está em aceitar a dimensão política que ambas as áreas possuem e não apenas em perceber o *locus* comum onde habitam seus respectivos objetos.

Analisando a obra de Santos (2001), Gomes explicita que esse autor “[. . .] redefine o objeto de estudo da Administração como a gestão e, a partir de então, acredita que a gestão pode estar em dois campos de análise: no campo político e no campo profissional” (2010, pp. 83-4). A diferenciação entre ambos os campos se torna imprescindível para uma reflexão teórica sobre o diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais, pois, para o campo profissional, também há uma área de interseção entre as duas ciências. Para o campo político, a preocupação maior é com os aspectos macro e político das formas de organização, ao passo que, para o campo profissional, a ênfase se limita à análise da gerência em dimensão micro, de modo pontual, nas unidades de produção ou de interação econômicas, políticas ou sociais (Gomes, 2010).

As leituras que o campo teórico da Administração realiza acerca dessas duas perspectivas podem ser, em grande medida, separadas entre duas matrizes epistemológicas principais — a positivista e a crítica.

Para a consecução dos objetivos deste artigo, ele se estrutura, a partir desta introdução, em duas partes intermediárias, cada qual dedicada à realização de aproximações nos campos positivista e crítico, evidenciando as pontes que podem ser percebidas na conexão entre a Administração e as Relações Internacionais. Por fim, em síntese às análises realizadas nas supracitadas seções nas quais são apontados os argumentos que destacam a Administração Política como a proposta mais aderente a um diálogo mais integral com uma proposta teórica mais crítica das Relações Internacionais, a conclusão apresenta um balanço equilibrado das conexões dialógicas possíveis entre as referidas áreas.

Aproximações discutidas pela “janela” positivista

A vinculação entre Administração e Relações Internacionais, no estudo das organizações internacionais pelo viés do campo profissional, se dá devido ao caráter instrumental e funcionalista (Craide et al., 2009) deste, que fundamenta a visão dessa vertente sobre as organizações e sobre a gestão. De outro lado, o Funcionalismo não é uma concepção recente no estudo das relações internacionais. Dentro da lógica dicotômica desta área do conhecimento (cooperação vs. conflito), a preocupação acerca da guer-

ra (suas causas e como evitá-la) e da paz (como alcançá-la e perpetuá-la) é persistente e foi também problematizada a partir de tal perspectiva.

Em 1943, David Mitrany inaugurou a abordagem funcionalista nas Relações Internacionais com a obra intitulada *A working peace system: an argument for the functional development of international organizations*. Seu argumento baseou-se nas premissas da possibilidade de dissociação entre política e técnica e em que tal separação seria o caminho para uma gradativa institucionalização das relações entre os Estados Nacionais. Com interações interestatais fundamentadas apenas na dimensão técnica e na racionalidade aplicada na busca pela eficiência funcional, os países poderiam manter relações não conflituosas entre si, criando organizações internacionais com funções estritamente técnicas, esvaziadas de componentes políticos — pois nestes estaria a origem dos conflitos internacionais (Silva, 2013).

O argumento funcionalista é fundamentado na ideia de que as organizações internacionais deveriam servir como instâncias que receberiam atribuições funcionais outrora desempenhadas pelos Estados-Nacionais, retirando, assim, desses atores parcelas de soberania no desenvolvimento de tarefas específicas (Sarfati, 2005). Ora, se a guerra é gerada pela discrepância de interesses entre os atores estatais, soberanos, e eles não se submetem a outra que não seja à sua própria vontade, o modo racional de se alcançar a paz só pode se impor diminuindo o poder do Estado e garantindo a gradativa redução de sua soberania. Esse processo, portanto, deveria começar com organizações internacionais com funções técnicas as quais, segundo os funcionalistas, não criariam discordâncias políticas entre os atores (Sarfati, 2005; Nogueira & Messari, 2005; Silva, 2013).

A crença de que a instrumentalidade das organizações internacionais está dissociada da política (arena na qual os conflitos se dão) é a base da visão funcionalista das relações internacionais: a gerência de organizações internacionais técnicas, então, seria o caminho para a promoção da paz. As atribuições de tais organizações iriam aumentar (retirando cada vez mais soberania dos Estados) e a cooperação técnica/instrumental entre os Estados-Nacionais se tornaria o caminho para a estabilidade do sistema internacional.

A visão funcionalista sobre a ordem internacional foi criticada com vigor por outras correntes que a consideram com muitas limitações, principalmente no que tange à crença na possibilidade de se desvincular política e técnica. No intuito de superar tais limitações, pesquisadores e teóricos, entre eles Ernst Haas, desenvolveram o chamado Neofuncionalismo (Sil-

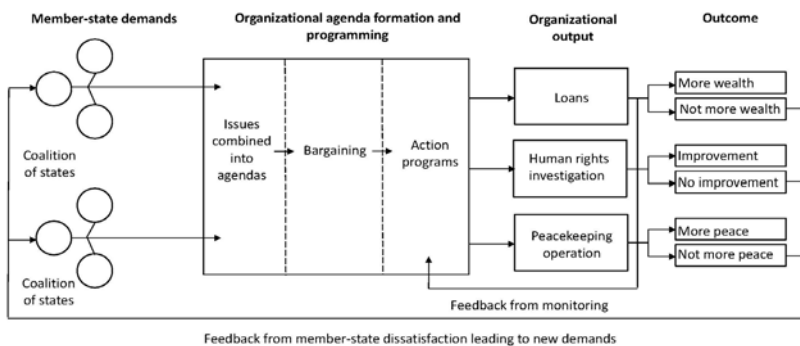
va, 2013), que reincorpora em seus fundamentos a importância da vinculação daquelas duas variáveis no estudo das relações internacionais e suas organizações.

Nesse ponto, diminui-se a distância entre Relações Internacionais e Administração Política, pois os autores neofuncionalistas buscam compreender como a dimensão da política internacional levada a cabo entre atores internacionais (os Estados) determina a criação e a gestão de organizações internacionais. Para Haas, há, por exemplo, uma interação contínua entre as coalizões domésticas e internacionais.

Designing an international organization is a political activity; it does not resemble problem solving in architecture. International organizations are coalitions of coalitions. They are animated by coalitions of states acting out their interests; these international coalitions often are expressions of coalitions of interests at the national level, both bureaucratic and societal. Domestic and international coalitions interact (Haas, 1990, p. 18).

A preocupação com a função e a gestão de organizações internacionais é de fundamental importância para as Relações Internacionais, pois aquelas são entendidas como uma das esferas nas quais a cooperação internacional para a paz se torna possível. Abaixo, a Figura 1 sintetiza a percepção neofuncionalista sobre a dinâmica das organizações internacionais.

Figura 1. Os estágios centrais da ação organizacional²



Fonte: Haas (1990, p. 19).

²Tradução livre o título no original (Haas, 1990, p. 19).

No fluxograma da página anterior (Figura 1), percebe-se que o neofuncionalismo vincula a política à dimensão técnica no estabelecimento de organizações internacionais. Os Estados definem suas demandas no âmbito da política interna para, depois, definirem a política externa (Duroselle, 2000); em seguida, formam coalizões a partir da identificação de interesses comuns que permitem organizar agendas e programas.

Há três aspectos importantes a serem destacados concernentes à cooperação internacional por meio das organizações: primeiro, ela se dará na medida dos interesses dos atores envolvidos que nem sempre estão claramente colocados pelos Estados; segundo, a cooperação de caráter técnico tende, com o passar do tempo, a se espalhar para outras áreas, em um efeito conhecido como *spill over* (Sarfati, 2005; Silva, 2013), até chegar à arena política; terceiro, a convergência de interesses e o estabelecimento de cooperação não são, necessariamente, variáveis que levarão os atores envolvidos a realizar algo benéfico para a humanidade. Sobre este argumento, Keohane (1988) afirma:

International cooperation does not necessarily depend on altruism, idealism, personal honor, common purposes, internalized norms, or a shared belief in a set of values embedded in a culture. At various times and places any of these features of human motivation may indeed play an important role in processes of international cooperation; but cooperation can be understood without reference to any of them. This is not surprising, since international cooperation is not necessarily benign from an ethical standpoint. Rich countries can devise joint actions to extract resources from poor ones, predatory governments can form aggressive alliances, and privileged industries can induce their governments to protect them against competition from more efficient producers abroad (Keohane, 1988, p. 380).

Atribuir, portanto, um juízo de valor necessariamente positivo à cooperação internacional é incorrer em erro de análise, pois se ignorarão os riscos existentes sobre interesses que contrariam os Estados e sociedades (por exemplo: máfia, tráfico internacional, etc., os quais operam por meios de redes de cooperação). A atuação dos atores internacionais é fundamentada nos seus interesses próprios (Carr, 2001; Morgenthau, 2003) e as organizações internacionais são os espaços para a negociação e barganha; os

resultados desses processos determinam quais tipos de ação, política ou diretrizes são objetivos daquelas. Assim, criação e gestão de OI são processos que se confundem em suas faces na Administração e nas Relações Internacionais. De fato, os próprios resultados já começam a ser determinados quando da concepção da organização, pois até a sua própria estrutura traduz as dinâmicas da política e do poder existentes entre os países que concebem tais organismos (Wendt, 2001). Na Figura 1, Haas (1990, p. 19) classifica algumas destas variáveis como *organizational output*, discriminando-as em três tipos: empréstimos, investigação em Direitos Humanos e operação de manutenção da paz. A determinação dessas áreas de atuação, a decisão sobre como a organização internacional deve agir para cada uma delas, os resultados de tais ações (*outcome*) e o retorno (*feedback*) que os Estados recebem sobre o desempenho organizacional são resultantes da articulação e do exercício do poder político.

O ator mais poderoso terá mais condições de fazer prevalecer sua vontade e viabilizar seus interesses na adoção de objetivos e na consecução de ações das organizações internacionais (Cox, 2007). Nessa dinâmica política, a maior ou menor determinação de atribuições a uma organização internacional dependerá de como se processam os interesses dos Estados envolvidos e da distribuição de poder entre eles. A OI funcionará como um Agente vinculado a vários Principais³ (os Estados-Nacionais), dependente da dinâmica de poder estabelecida entre eles. Quanto mais heterogêneo o poder entre os Estados, mais difícil se torna a delegação de poderes a uma OI. Isto é,

As the benefits increase, the probability of international delegation grows, all else equal. However, given a set of potential benefits, the probability of delegation to an IO decreases when preferences become more heterogeneous or voting rules fail to accord with the distribution of power among states (Hawkins et al., 2006, p. 6).

Diante desse contexto de multiplicidade de interesses vinculados a diversos atores (principais), como compreender a OI como área de interesse da Administração senão mediante postura teórica que contemple a di-

³ A Teoria da Agência apresenta muitos desenvolvimentos na Administração e na Economia. Roberts (2010), ao fazer referência a essa teoria, afirma que, de modo amplo, ela considera a existência de um partido/ator (chamado "principal") em nome do qual outro partido/ator (agente) executa ações ou toma decisões.

menção política? Estudar a organização internacional a partir do funcionalismo, tenha esta sua identidade na Administração ou nas Relações Internacionais, é adotar postura limitadora. Haas (1964, p. 92) afirmou que “the traditional Functional approach to the study of international organization tended to equate organizational effectiveness with the task imposed by the international society”. Portanto, assumir essa assertiva seria afirmar que a sociedade internacional é homogênea e também acreditar que a agenda de uma organização internacional é produto de um pensamento único entre os Estados.⁴ Uma OI é, todavia, resultante de processos de negociação sobre diversos interesses; se, nesses processos, os atores de maior poder determinam os rumos a serem seguidos, é plausível deduzir que a eficácia daquela organização deve ser medida em termos da satisfação (ou não) dos interesses dos principais agentes dominantes.

Para Young (2003), o grau de eficácia de uma organização internacional se dá na medida de sua capacidade de influenciar o comportamento da sociedade internacional; uma instituição será, assim, eficaz se suas ações impelirem os países a agir de modo diferente do que agiriam se tal instituição não existisse ou se outro arranjo institucional/organizacional fosse colocado.

A eficácia de uma organização internacional não pode ser apenas medida, portanto, pelos critérios restritos ao campo profissional da Administração, pois a dimensão política é o principal foco dos acontecimentos e das relações que ocorrem. Considerando que uma OI será mais ou menos eficaz na medida da satisfação dos interesses dos países que a compõem, as decisões tomadas por estes, a partir do desempenho de dada OI, podem variar bastante. Um país insatisfeito com a atuação de uma organização pode, por exemplo, reduzir ou atrasar sua contribuição financeira para ela ou até negligenciar seus processos e normas. Os Estados Unidos são um exemplo desta afirmação. Em 2003, o país invadiu o Iraque, a despeito do posicionamento contrário das Nações Unidas, e mostrou-se disposto a fazer o mesmo se julgasse necessária uma intervenção militar na Síria, em 2013 (Moniz Bandeira, 2013). É perceptível, assim, que a política e não a técnica é o principal vetor na análise das organizações internacionais.

As organizações internacionais, portanto, refletem as dinâmicas da política internacional. A ONU é o retrato das movimentações de poder e,

4 Santos (2011) fez uma crítica consistente ao pensamento único na era da globalização neoliberal em obra clássica da geografia política brasileira.

ao mesmo tempo, busca influenciar tais movimentações. As OI são, desse modo, resultantes concretas do sistema internacional e influenciam (ou tentam influenciar) esse mesmo sistema com suas ações (Haas, 1964, p. 86). Nesse sentido, a visão neofuncionalista mostra como o fenômeno da cooperação internacional, ao conjugar política e técnica, emana das dinâmicas no interior dos países, condicionado por interesses e demandas domésticas a serem contempladas pelas OI (Haas, 1990). Griffiths (2011), ao apresentar o pensamento de Ernst Haas sobre mudanças em organizações internacionais, reforça essa perspectiva e mostra que elas expõem os resultados de suas ações aos países que as compõem (*feedback*) e, a partir dos resultados, podem ter suas missões e objetivos reformulados ou reforçados.

Por essa análise, deduz-se que a organização internacional tem grandes desafios para atender às inúmeras demandas específicas de cada Estado resultantes de processos sociais complexos desenvolvidos dentro de cada fronteira. Em contrapartida, a perspectiva do *feedback* pode, em tese, e se houver aprendizado das elites políticas envolvidas no processo (Griffiths, 2011), levar a um sistema multilateral⁵ mais forte; os ajustes podem ser feitos levando-se em consideração os limites e possibilidades organizacionais. Percebe-se, neste ponto, mais uma arena de disputa entre os Estados-Nacionais, desde a leitura sobre o que se tem como *feedback* (limites e possibilidades de mudança) até o que deve ser mudado (redirecionamento de objetivos e aplicação dos recursos disponíveis para o seu alcance). Desequilíbrios em termos de poder nas relações entre atores na cena internacional poderão levar a decisões que dificilmente são resultantes de um cálculo racional e/ou funcional. O ator que tiver maior poder de influência poderá ter peso maior na (re)definição dos rumos organizacionais.

O Neofuncionalismo, entretanto, também sofreu críticas. Não se tem percebido, necessariamente, na realidade prática, o transbordamento do *spill over effect*. Além disso, essa abordagem ficou bastante marcada como teoria aplicada restrita à análise de processos de integração regional (Silva, 2013). Conseqüentemente, para o estudo de organizações internacionais não resultantes de processos de integração regional, como as Nações Unidas, por exemplo, essa vertente teórica pode ser vista como limitada.

5 Ruggie (1999) defende que o multilateralismo deve ser entendido como algo muito mais profundo do que o mero processo cooperativo estabelecido entre três ou mais Estados. Segundo o autor, o multilateralismo, em sua essência, diz respeito à coordenação de relações entre três ou mais Estados em concordância com certos princípios.

Todavia, o diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais é fértil no campo da política em termos mais abrangentes. O Neoliberalismo nas Relações Internacionais, por exemplo, compreende o Estado como o principal ator da política mundial, sendo este um ente racional (em termos utilitaristas). Assim, em um contexto de anarquia, os Estados são impossibilitados de maximizar seus interesses, pois não dispõem de informações suficientes sobre os demais Estados e atores. Nesse contexto, com a busca individual pela maximização da própria segurança, os Estados podem gerar o contrário do que aspiram: maior instabilidade, insegurança e possibilidades de guerra (Nogueira & Messari, 2005).

Por outro lado, na Teoria dos Jogos, o Dilema do Prisioneiro atesta que há a possibilidade de cooperação entre os atores. Ora, se, para os neoliberais, a anarquia é compreendida como um “[. . .] ambiente descentralizado no qual o conflito emerge devido à situação em que os Estados interagem” (Nogueira & Messari, 2005, p. 93), o acesso restrito a informações aumenta os custos de transação. Por sua vez, a competição entre os atores passa a ser a regra/estratégia possível e a importância das organizações internacionais se torna mais valorizada/percebida, pois estas apresentariam três funções: aumentar a disponibilidade de informações e, conseqüentemente, a transparência entre os Estados; promover a observância dos compromissos firmados (*pacta sunt servanda*) e a criação de mecanismos de penalização dos atores não cumpridores de um acordo ou regime⁶ (aumentando o custo de estratégias não cooperativas); e favorecer, ao longo do tempo, a redução das incertezas dos atores no estabelecimento de relações entre si, reduzindo os obstáculos à cooperação internacional (Nogueira & Messari, 2005).

Ao se referir ao pensamento do neoliberal Robert O. Keohane sobre instituições internacionais, Griffiths (2011) sintetiza alguns elementos que devem ser geridos na organização internacional de modo que evite o conflito entre os agentes principais: custos de transação dos Estados; direitos de propriedade; não cumprimento de acordos realizados; e inexistência de

6 Krasner (2012, p. 94) define regimes internacionais da seguinte forma: “Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores. Os princípios são crenças em fatos, causas e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas para a ação. Os procedimentos para tomada de decisões são práticas predominantes para fazer e executar a decisão coletiva”.

uma autoridade formal e legal que se sobreponha aos países. Assim sendo, quanto maior a observância destas variáveis pela OI, maiores são as possibilidades de cooperação entre os atores internacionais. Então, administrar uma OI, mais do que garantir práticas gerenciais eficientes, é administrar formas de organização voltadas para a promoção de cooperação e a redução de conflitos.

No estudo das organizações internacionais, a abordagem do Neoliberalismo traz, portanto, uma contribuição que avança no sentido de valorizar as relações entre os atores internacionais que compõem a OI. Se o foco da análise teórica se vincula à criação de mecanismos gestoriais desenvolvidos para que aquelas relações se estabeleçam de modo cooperativo, reduzindo as possibilidades de conflito, pode-se dizer que, para o caso das Nações Unidas, por exemplo, processos gestoriais são imprescindíveis para a promoção e manutenção da paz ou mesmo para a redução dos conflitos em escala internacional, já que eles podem desdobrar-se em enfrentamentos bélicos. De modo amplo, a cooperação internacional por meio da ONU serve para o aumento da estabilidade internacional significando a diminuição ou a ausência de guerra (Herz & Hoffmann, 2004).

Mesmo ampliando o constructo teórico e as possibilidades de análise sobre as organizações internacionais, a abordagem do Neoliberalismo nas Relações Internacionais favorece um vínculo ainda muito restrito a um diálogo com o campo profissional da Administração, avançando pouco no campo político. Progredir nesse sentido é o que propõe a seção seguinte.

Aproximações discutidas pela “janela” crítica

Ainda que a cooperação seja percebida com um viés menos utópico em comparação às abordagens funcionalistas — pois estas veem a técnica como meio de se alcançar a paz mundial —, e que a visão neoliberal da cooperação seja mais propositiva no que tange ao caráter da interdependência entre os Estados-Nacionais — não sendo levada a cabo por conta de pura inclinação dos atores em prol da busca pela paz internacional nem simplesmente porque há convergência de interesses entre eles, mas porque há o reconhecimento de que sem ela os objetivos traçados não seriam alcançados —, tais enfoques tendem à naturalização dos processos sociais, inclusive da gestão de organizações internacionais. Davel & Alcadi-pani (2003), ao analisarem os estudos críticos em Administração, afirmam

que, por conta dessa naturalização, bastante utilizada pelas teorias tradicionais, separam-se, erroneamente, os processos sociais de seus contextos históricos, sendo tais processos tratados como objeto pontual e fixo.

Para as Relações Internacionais e para a Administração Política, os processos históricos são importantes e devem ser levados em conta. Para o estudo e importância das organizações internacionais, a compreensão de sua formação e de sua evolução é indispensável. Não se pode conceber um processo histórico de criação e consolidação de dada OI como mero resultado da articulação entre Estados-Nacionais. Estes são, também, atores organizacionais formados em decorrência de diversos processos sociais, de teor não apenas político, mas econômico. O vínculo dinâmico entre sociedade, política e economia é que determina as formas do Estado Nacional (Cox, 1986) e, conseqüentemente, a gama de interesses que essa entidade representa em escala internacional. Esta articulação conceitual tridimensional (sociedade, política e economia) desenvolvida pela abordagem crítica das Relações Internacionais, da Economia Política e da Administração Política, vinculadas à perspectiva do materialismo histórico, é central quando comparada a outras abordagens, como a neoliberal. Keohane (apud Saraiva, 2010), por exemplo, reconhece que a habilidade dos Estados em se comunicarem e cooperarem entre si depende de instituições, que são construções humanas que variam muito ao longo da história e de suas agendas assim como em sua natureza e força. Tanto nas Relações Internacionais, quanto na Administração, a Teoria Crítica expõe as limitações das teorias tradicionais. Para o caso da Teoria das Organizações, por exemplo, é realizada a crítica à sua adesão total ao funcionalismo, à razão instrumental e à visão de que se a organização estiver dando lucros e resultados é porque está tudo certo (Oliveira, 2008).

A Teoria Crítica está inserida no campo das Relações Internacionais em debate crítico ao positivismo, notadamente nos anos 1980 (Herz & Hoffmann, 2004). Corroborando essa perspectiva, Cox (1986) afirma que a institucionalização é um meio para estabilizar e perpetuar determinada ordem. Devetak (2009), por sua vez, destaca que a Teoria Crítica traz consigo a tarefa (missão) de ser uma teoria emancipatória, contendo, portanto, uma dimensão ético-política explícita assim como a preocupação em promover a crítica ao particularismo étnico e à exclusão social. Dentre as correntes dessa perspectiva (kantiana, linguística, etc.), que se desenvolve a partir dos trabalhos da Escola de Frankfurt, aquela que se vincula mais

diretamente à vertente do materialismo histórico é a abordagem neogramsciana cujo principal representante, nas Relações Internacionais, é Robert Cox. Essa abordagem oferece elementos para uma análise das organizações internacionais.

A partir de uma releitura sobre o conceito de hegemonia de Antonio Gramsci, Cox (2007) amplia a visão tradicional de que a hegemonia poderia ser entendida como o exercício do poder como força de um Estado sobre outros. Na verdade, segundo a visão gramsciana do autor, a hegemonia envolve um processo mais complexo, intrínseco às relações sociais. Hegemonia é a conjugação de força e ideologia, um processo complexo em que as instituições são peças fundamentais para a formação política. As organizações internacionais também são meios importantes nesse processo, ou seja, uma OI pode ser compreendida como meio de manutenção e promoção do *status quo* vigente, mas, também, como espaço de criação e implementação de normas e regras de conduta a serem observadas entre os Estados-Nacionais.

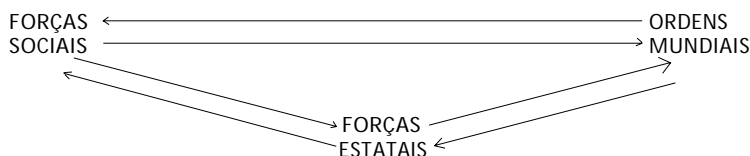
Ao descrever o conceito de hegemonia mundial, Cox (2007) explicita a sua complexidade, mostrando de que maneira as instituições internacionais assumem seu papel nas relações de poder que são estabelecidas entre os atores internacionais:

A hegemonia mundial pode ser definida como uma estrutura social, uma estrutura econômica e uma estrutura política, e não pode ser apenas uma dessas estruturas: tem de ser todas as três ao mesmo tempo. Além disso, a hegemonia mundial se expressa em normas, instituições e mecanismos universais que estabelecem regras gerais de comportamento para os Estados e para as forças da sociedade civil que atuam além das fronteiras nacionais — regras que apoiam o modo de produção dominante (Cox, 2007, p. 118).

As organizações são compreendidas por esse autor como instâncias que transcrevem o poder de uma ordem hegemônica, sendo plausível deduzir que há, aqui, outro ponto de diálogo entre as Relações Internacionais e a Administração. O campo da Administração Política tem perfil crítico e serve de interlocutor teórico para a identificação das confluências entre o conhecimento científico do internacional e o da gestão. A leitura da Figura 2, que ilustra o conceito de relações sociais desenvolvido por Cox (1986), permite identificar, mais facilmente, o vínculo entre as pre-

missas adotadas pelo campo da Administração Política, pois este compreende que, à medida que as determinantes históricas do sistema econômico se modificam, as relações do complexo Estado-Sociedade sofrem, também, alterações (Ribeiro, 2008). A evolução ou a existência de processos de mudanças no âmbito das forças sociais pode levar a alterações nas formas dos Estados, como reflexos dos processos sociais; essas mudanças e os atores que representarão as forças sociais em escala internacional podem alterar as problemáticas que se formam em escala mundial (Cox, 1986).

Figura 2. Esferas das relações sociais internacionais⁷



Fonte: Cox, 1986, p. 221.

Essa leitura permite aprofundar a abordagem da cooperação e das organizações internacionais como objetos de pesquisa. Se as formas estatais são resultantes das dinâmicas das forças sociais e as refletem no internacional, isto é, as representam em âmbito mundial, quais as características de um processo de cooperação de âmbito internacional? Que tipos de interesses um Estado gostaria de ter contemplados em negociação com seus pares? Por outro lado, que tipo de cooperação determinado Estado estaria disposto a desenvolver a partir das peculiaridades de suas forças sociais? Há assimetria de interesses? Há convergências? Para Cox (1986), as unidades de análise nas relações internacionais devem ser as complexas categorias Estado/Sociedade Civil. Para visões mais críticas da Administração, uma percepção mais ampla dos atores sociais envolvidos nos processos de gestão é, também, necessária. Na perspectiva da Administração Política, por exemplo, há uma preocupação maior com o ambiente macroestrutural, pois há a compreensão de que é nesse plano que são definidas e tomadas as decisões que influenciarão e nortearão os rumos de dada sociedade, seu desenvolvimento, suas condições de reprodução material (produção e distribuição dos bens necessários à sobrevivência), suas dimensões culturais, políticas e econômicas (Gomes, 2010). As organizações internacio-

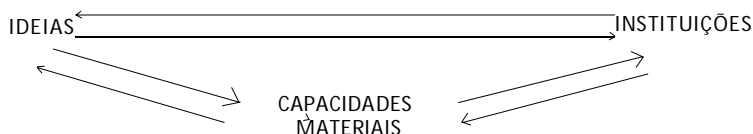
⁷ Tradução livre do título e do texto contido na figura (Cox, 1986).

nais e os processos de cooperação por elas viabilizados podem ser compreendidos, portanto, como processos de gestão política.

A abordagem das estruturas históricas desenvolvida por Robert Cox (2007; 1986) é, assim, indispensável para uma abordagem que requeira leitura crítica e abrangente da cooperação e das organizações internacionais que a promovem. Ao integrar as variáveis da política, da produção, das estruturas internacionais e dos conflitos de classe a partir de um viés histórico, Cox (1986) demonstra que, para se compreender os fenômenos internacionais em sua total abrangência, é preciso considerar a influência mútua entre ideias, capacidades materiais e instituições na análise sociológica das Relações Internacionais.

Há interconexão entre essas três dimensões. A primeira (ideias) refere-se às noções coletivas intersubjetivas compartilhadas socialmente sobre significados, hábitos ou padrões de comportamento social, convergentes ou diferentes dentro do mesmo Estado. A segunda diz respeito às capacidades materiais com potenciais produtivos ou destrutivos de capacidade tecnológica, de recursos naturais (e de transformação destes), armamentos, etc. A terceira dimensão são as instituições entendidas como meios para estabilização e perpetuação de determinada ordem (Cox, 1986), constituindo-se em fator que permite a dinamização das esferas das relações sociais internacionais. As relações internacionais são, portanto, resultantes das interações dadas entre os complexos representados pelas Figuras 2 e 3, em que as instituições internacionais têm uma posição de destaque nesse processo. Em outras palavras, as relações internacionais são interações condicionadas pelas características das capacidades produtivas, ideias e instituições, nas relações entre Estado/sociedade estabelecidas em momentos históricos diferentes e cambiáveis.⁸

Figura 3. Estruturas Históricas de Robert Cox⁹



Fonte: Cox, 1986, p. 218.

⁸ "The historical structure does not represent the whole world but rather a particular sphere of human activity in its historically located totality" (Cox, 1986, p. 220).

⁹ Tradução livre do título e do texto contido na figura (Cox, 1986).

Os diversos complexos Estado/sociedade possuem diferenças de poder no que se refere a capacidades produtivas, ideias e instituições; aqueles complexos mais poderosos, que chegaram a essa condição por conta das características das dinâmicas de suas forças sociais, forjam formas estatais capazes de influenciar mais diretamente a ordem mundial. O Estado hegemônico é aquele capaz de, por meio de suas capacidades materiais, ideias e instituições, pôr em pauta seus interesses e objetivos, alcançando-os e mantendo-os, não apenas com a coerção, mas, também, com a ideologia e a legitimação do poder decorrente.¹⁰ As organizações internacionais têm, assim, papel fundamental nessa dinâmica, porquanto todas as suas ações são estabelecidas tendo como ambiente um cenário internacional movimentado pelas dinâmicas de poder hegemônico de certos Estados (Seitenfus, 2008). A visão sobre o papel da OI em uma ordem hegemônica é sintetizada por Cox (2007), atribuindo-lhe cinco funções e articulações, como descritas a seguir:

Um dos mecanismos pelos quais as normas universais de uma hegemonia mundial se expressam são as organizações internacionais. Na verdade, as organizações internacionais funcionam do mesmo modo que o processo por meio do qual as instituições da hegemonia e suas ideologias são desenvolvidas. Entre as características da organização internacional que expressam seu papel hegemônico, temos as seguintes: 1) corporifica as regras que facilitam a expansão das ordens mundiais hegemônicas; 2) é, ela própria, produto da ordem mundial hegemônica; 3) legitima ideologicamente as normas da ordem mundial; 4) coopta as elites dos países periféricos; e 5) absorve ideias contra-hegemônicas (Cox, 2007, p. 119).

Se as OI são aquilo que Cox (1986) chama de amálgamas de ideias e poder material consolidadas em estruturas jurídico-políticas com poder de influência direta sobre os atores, pode-se afirmar que toda vez que Estados ou outros atores tomam decisões sobre instituições internacionais, há uma determinação de quem será empoderado ou não (Wendt, 2001). Desse modo, a depender da qualidade das relações estabelecidas entre a organização

¹⁰ "Ora, a hegemonia não pode ser exercida somente através dos meios materiais, financeiros e tecnológicos. É imprescindível que ela atue igualmente no campo dos valores, ou seja, na ideologia" (Seitenfus, 2008, p. 52).

internacional e dado Estado, poder-se-á perceber que aquela, em seu desenho institucional e ações, representa o modelo de atuação externa dos Estados mais poderosos, expressando os interesses nacionais dos entes soberanos na forma como esses interesses foram fundidos em um discurso mundial sobre valores e diretrizes dos países membros.

Ricardo Seitenfus (2008) afirma que, apesar dos arranjos institucionais que visam a garantir o equilíbrio de poder entre os Estados dentro de uma organização internacional, é possível que se estabeleça uma hierarquia entre eles, determinada em termos de poder hegemônico. As OI são, portanto, arenas de disputa política nas quais o exercício do poder também se traduz em ideias e ideologias. Estados com menos capacidades materiais, por exemplo, podem articular-se e conquistar espaços na formação da agenda da cooperação internacional, tornando-a mais propícia aos seus interesses. A coerção não é a única dimensão do poder possível. Para que a ciência da Administração lide com tal cenário organizacional, é preciso não somente que se considere a gestão como seu objeto primordial (Santos, 2001), mas que, também, se assuma uma posição pós-positivista que permita compreender os processos gestoriais de organizações internacionais como resultantes de desenvolvimentos históricos anteriores à realidade presente. A Administração, compreendida em perspectiva histórica, não pode, portanto, ser considerada neutra ou dotada unicamente de dimensão técnica: deve ser contextualizada a partir das dinâmicas sociais, políticas e econômicas que busca administrar (Fonseca, 2008).

No diálogo estabelecido entre a Administração e as Relações Internacionais, e na observância da abordagem das estruturas históricas de Cox (2007), percebe-se que os Estados hegemônicos, por meio das organizações internacionais, têm a possibilidade de influenciar fortemente as agendas das diferentes agências. Uma vez que as relações internacionais podem ser divididas em cooperativas ou conflituosas e são realizadas não somente por Estados Nacionais, a aplicação das análises de Cox permite descrever melhor os determinantes dos processos das forças sociais que condicionam aquelas e o estabelecimento da própria cooperação. Compreender as noções de gerência e gestão na complexidade desses processos ainda é um desafio que se impõe.

Conclusão

O exercício de aproximação entre os dois campos do conhecimento aqui tratados visou trazer contribuições para ilustrar argumentos teóricos da Administração e das Relações Internacionais, de modo amplo, e da Administração Política, de modo estrito. A noção de que o estudo das organizações não se limita à gerência nem à própria organização como objeto simples, mas avança no campo da política, ampliando o escopo do próprio campo da Administração, permitiu o estabelecimento de uma ponte mais sólida no diálogo proposto por este texto. Para as Relações Internacionais, o estudo mostra a importância de se considerar a gestão e a administração política de organizações internacionais como fator constitutivo da dinâmica da interação entre atores de nacionalidades diferentes assim como o papel dos atores neste processo.

Por fim, cabe afirmar que é interessante avançar no desenvolvimento teórico do próprio campo da Administração Política e de suas categorias de análise mais concretas aplicáveis a organizações internacionais através da “conversação” com as Relações Internacionais, ao passo que, para essa área do conhecimento, vale evidenciar que a apreensão da complexidade da realidade internacional não pode prescindir do entendimento das relações de poder canalizadas e dinamizadas através de processos de gestão e gerência de Estados, OI e outros atores internacionais. Se é possível perceber vínculos entre diversas abordagens da Administração e das Relações Internacionais (como a funcionalista e a neoliberal), é possível também afirmar que é na seara da Administração Política que a lógica essencial das relações entre atores de nacionalidades diferentes — o poder — é evidenciada mais explicitamente.

Referências

- BULL, Hedley. *A sociedade anárquica*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.
- CARR, Edward Hallett. *Vinte anos de crise: 1919-1939: uma introdução ao estudo das Relações Internacionais*. 2.^a ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2001.

- COX, Robert W. Gramsci, hegemonia e relações internacionais: um ensaio sobre o método. In: GILL, Stephen (org.). *Gramsci, materialismo histórico e relações internacionais*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007, pp. 101-23.
- . Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. In: KEOHANE, Robert O. (org.). *Neorealism and its critics*. Nova York; Chichester, West Sussex: Columbia University Press, 1986, pp. 104-254.
- CRAIDE, Aline et al. Administração política versus administração profissional: analisando o campo de conhecimento do ensino superior de Administração. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 2, n.º 1, pp. 77-100, abr. 2009.
- DAVEL, Eduardo & ALCADIPANI, Rafael. Estudos críticos em administração: a produção científica brasileira nos anos 1990. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 43, n.º 4, pp. 72-85, out.-dez. 2003.
- DEVETAK, Richard. Critical theory. In: BURCHILL, Scott et al. *Theories of International Relations*. 4.ª ed. New York: Palgrave Macmillan, 2009, pp. 159-82.
- DIAS, Reinaldo. *Relações internacionais: introdução ao estudo da sociedade internacional global*. São Paulo: Atlas, 2010.
- DUROSELLE, Jean Baptiste. *Todo império perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000.
- FONSECA, Francisco. A administração política: em busca de uma teoria crítica da Administração Pública. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 7-9, out. 2008.
- GOMES, Fábio Guedes. O jovem percurso da Administração Política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010, pp. 74-97.
- GRIFFITHS, Martin. *50 grandes estrategistas das relações internacionais*. 2.ª ed. São Paulo: Contexto, 2011.
- HAAS, Ernst B. *Beyond the nation-state: functionalism and international organization*. Stanford: Stanford University Press, 1964.
- . *When knowledge is power: three models of change in international organizations*. Berkeley e Los Angeles: University of California Press, 1990.
- HAWKINS, Darren G. et al. *Delegation and agency in international organizations*. Nova York: Cambridge University Press, 2006.

- HERZ, Mônica & HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.
- KEOHANE, Robert O. International institutions: two approaches. *International Studies Quarterly*, vol. 32, n.º 4, pp. 379-96, dez. 1988.
- KEOHANE, Robert O. & NYE, J. S. *Power and interdependence: world politics in transition*. Boston: Little, Brown and Company, 1977.
- KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, vol. 20, n.º 42, pp. 93-110, jun. 2012.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Dilma deve suspender visita aos EUA. Entrevista. *IstoÉ*, ed. 2287, 13 set. 2013. Disponível em <http://www.istoe.com.br/assuntos/entrevista/detalhe/324154_DILMA+DEVE+SUSPENDE+R+A+VISITA+AOS+EUA+>. Acesso em 20-9-2013.
- MORGENTHAU, Hans J. *A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz*. Brasília: Editora Universidade de Brasília; Imprensa Oficial do Estado de São Paulo; Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, 2003.
- NOGUEIRA, João Pontes & MESSARI, Nizar. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.
- OLIVEIRA, Francisco Correia de. Administração Política e Teoria da Organização: contribuições históricas de autores brasileiros. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 159-88, out. 2008.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisando o conceito de Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 11-22, out. 2008.
- ROBERTS, John. Designing incentives in organizations. *Journal of Institutional Economics*, vol. 6, n.º 1, pp. 125-32, 2010.
- RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the autonomy of an institution. In: VIOTTI, Paul R. & KAUPPI, Mark V. *International relations theory: realism, pluralism, globalism, and beyond*. 3.ª ed. Boston: Allyn and Bacon, 1999, pp. 331-9.
- SANTOS, Milton. *Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal*. 20.ª ed. Rio de Janeiro: Record, 2011.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 35, n.º 5, pp. 50-77, set.-out. 2001.

- SARAIVA, Miriam Gomes. Robert O. Keohane: interdependência complexa, regimes internacionais, instituições e ideias na política internacional. In: MEDEIROS, Marcelo de Almeida et al. (orgs.). *Clássicos das Relações Internacionais*. São Paulo: Hucitec, 2010, pp. 225-48.
- SARFATI, Gilberto. *Teoria das Relações Internacionais*. São Paulo: Sarai-va, 2005.
- SEITENFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. 5.^a ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008.
- SILVA, Karine de Souza. *Organizações internacionais de integração regional: União Europeia, Mercosul e Unasul*. Florianópolis: Ed. da UFSC; Fundação Boiteux, 2013.
- UNITED NATIONS. *Vienna Convention on the law of treaties (with annex)*. United Nations – Treaty Series, vol. 1155, n.º 18232, 1980. Disponível em <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201155/volume-1155-I-18232-English.pdf>>. Acesso em 29-10-2013.
- WENDT, Alexander. Driving with the rearview mirror: on the rational science of institutional design. *International Organization*, vol. 55, n.º 4, pp. 1019-49, outono 2001.
- . *Social theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- YOUNG, Oran R. The effectiveness of international institutions: hard cases and critical variables. In: ROSENAU, James N. & CZEMPIEL, Ernst-Otto (org.). *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003, pp. 158-94.

A CONCEPÇÃO NEOLIBERAL DE JUSTIÇA

FRANCISCO FONSECA*

Resumo

Objetiva-se analisar a concepção de justiça da doutrina/ideologia neoliberal por meio de três escolas, assim chamadas: escola Austríaca (capitaneada pelos atomistas von Mises e von Hayek); de Chicago (notabilizada pelo monetarismo de M. Friedman); e de Virgínia (liderada pela escolha racional e pelo individualismo metodológico de J. Buchanan). Para tanto, analisaram-se suas obras de referência, em que se perceberam posições individualistas, meritocráticas e assentadas na ideia de mercado livre. Paralelamente, o contexto histórico de embates entre neoliberais e seus adversários foram analisados como forma de compreender o significado de justiça aos neoliberais. Concluiu-se que a desigualdade social é aceita e justificável, assim como o autoritarismo político desde que assentado no "mercado livre".

Palavras-chave: Neoliberalismo; Doutrina; Ideologia; Justiça; Embates.

Abstract

The neoliberal concept of justice. The objective is to analyze the neoliberal concept of justice through three schools: Austrian (Von Mises and von Hayek), Chicago (M. Friedman's monetarism) and Virginia (rational choice and methodological individualism J. Buchanan). To this end, we analyzed reference works, where it was realized individualistic, meritocratic positions and settled on the idea of the free market. In parallel, the historical context of clashes between neoliberals and their opponents were analyzed in order to understand the meaning of justice to neoliberal. It was concluded that social inequality is accepted and justified, as well as political authoritarianism since seated in the "free market."

Key words: Neoliberalism; Doctrine; Ideology; Justice; Clashes.

Introdução e problematização

Existem várias concepções de justiça defendidas pelas mais diversas doutrinas políticas. Mesmo no interior do pensamento liberal, objeto deste

* Professor da Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, e da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

artigo, há compreensões diversas, casos das perspectivas de Rawls, Sen, Dworkin, Downs, entre tantos outros.

Neste artigo, objetiva-se analisar os pressupostos doutrinários de três escolas do neoliberalismo de corte econômico que, embora tenham esse viés, pressupõem crenças filosóficas. As três escolas aqui analisadas — austríaca, de Chicago e de Virgínia, como são conhecidas —, embora tenham suas próprias especificidades, são confluentes em vários aspectos, notadamente quanto à defesa do individualismo e do mercado, em detrimento dos direitos coletivos e do Estado de Bem-Estar Social. A análise dessas vertentes é fundamental para conhecermos as balizas filosóficas e ideológicas das correntes que ascenderam ao poder no século XX e mudaram radicalmente os rumos de governos e populações.

A ascensão do que genericamente se chama de neoliberalismo deu-se no contexto da crescente intervenção estatal, mesmo em países de forte tradição liberal — caso dos EUA e da Inglaterra —, e representou o ocaso da crença liberal vigente em larga escala durante o século XIX, sintetizada nas imagens do *laissez-faire* e da “mão invisível do mercado”.

Finda a Segunda Guerra, por meio do Plano Marshall, efetiva-se enorme ajuda estadunidense aos países envolvidos no conflito, consolidando, portanto, o papel central ocupado pelo Estado com vistas tanto à reconstrução das economias e sociedades destruídas como à promoção de um novo e estável surto de crescimento econômico, mas que se preocupasse, de alguma forma, com a distribuição da renda.

Deve-se notar, contudo, que a história da “moderna” intervenção estatal² na economia (pós-revoluções burguesas) não começa no século XX, pois suas raízes são encontradas já nas duas últimas décadas no século XIX, por meio, principalmente, de dois grandes eventos. Em primeiro lugar, as reformas previdenciárias promovidas por Bismarck (entre 1883 e 1889) na Prússia, que representaram a primeira iniciativa do gênero — por intermédio de um sistema de seguro obrigatório contra infortúnios no exercício do trabalho, quanto à invalidez e à velhice —, e que foram efetivadas por temor do crescente movimento socialista. Em segundo lugar, ocorreu uma guinada na Igreja Católica que passou a se preocupar com a questão social, atuando com a finalidade de minimizar a extrema pobreza, em

1 Falamos em “moderna” intervenção do Estado como forma de diferenciá-la da configuração patrimonialista do Antigo Regime, dada a indistinção deliberada elaborada pelos ideólogos neoliberais quanto a isso.

virtude do — considerado “perigoso” — estado de miserabilidade em que se encontrava o proletariado em diversos países. Para tanto, foi editada a encíclica *Rerum Novarum*, em 1891, que representou a atenção institucional, inédita em termos encíclicos, da Igreja para com os pobres. Apesar de, em boa medida, ser editada como resposta ao temor da ascensão do socialismo e, mais, de se opor ao movimento operário organizado, indicou importante mudança na forma de encarar a sociedade capitalista pela Igreja, representando um significativo sintoma da crise do liberalismo. O papa Leão XIII, que editou esta encíclica, teria mostrado “o papel da Igreja, do Estado e dos sindicatos, colocando-se em posição contrária às posições do liberalismo, [assim] ele funda a «doutrina social» e engaja o mundo cristão numa ação social” (Bigo, 1969, p. 60). O *ethos* dessa encíclica fora renovado (e aprimorado) quarenta anos depois, com a edição — em momento mais que oportuno — da encíclica *Quadragesimo Anno*, em 1931. Assim, pode-se afirmar que

[...] toda a mentalidade econômica dominante está ainda, em 1931, sob a influência do liberalismo econômico. Ainda não havia começado o círculo que iria libertá-la graças ao trabalho de Keynes e dos post-keynesianos. Quase só, ainda, se eleva a voz do papa para proclamar que não se pode esperar da única concorrência das ofertas e demandas, uma economia bem organizada (ibidem, p. 61).

Ambos os eventos já sinalizavam, portanto, o vetor que, particularmente, a década de 1930 iria consolidar. Afinal, se o rescaldo da depressão e da guerra levou à intervenção — inicialmente pragmática, reiterar-se — do Estado de forma até então inusitada e, mais importante, à revelia do desejo dos liberais, será o pensamento legado por J. M. Keynes crucial à nova maneira de o Estado se relacionar com o mercado e com a sociedade. As bases da estrutura keynesiana, ao privilegiar a intervenção do Estado como forma de regular o mercado e induzir o desenvolvimento, foram apropriadas pelos partidos sociais democratas. Estes, ao chegar ao poder, implantaram reformas sociais com vistas à distribuição de renda, o que significou, na prática, reformar o modo de acumulação capitalista. É interessante observar que o keynesianismo adquiriu rápida hegemonia nos meios acadêmicos, galgando posteriormente o “poder do Estado”, em razão tanto

da crise econômica como de sua capacidade de persuasão. Nesse contexto, desde os anos 1930, as chamadas “frentes populares”, sobretudo na França e na Espanha, já haviam, também pragmaticamente, promovido reformas sociais, como forma, contudo, de evitar a tomada do poder — que parecia irresistível na Europa àquela época — do fascismo que, como se sabe, foi fortemente contrário à “luta de classes”.

Dessa forma, por mais que certa desconfiança em relação às virtudes do mercado livre estivesse se constituindo, a ponto de se estabelecer ambiente ideológico e sociointelectual pró-intervenção do Estado, será fundamentalmente a combinação entre o keynesianismo e o legado de lutas do socialismo a responsável por conferir organicidade teórica e vigor ideológico às reformas econômicas e sociais, a ser efetivadas pelos diversos Estados nacionais, num contexto internacional marcado pela perspectiva da reconstrução econômica e política. Objetivava-se, portanto, a superação das causas que levaram tanto à grande depressão econômica quanto (no que tange aos fatores econômicos) à guerra, ao mesmo tempo em que se construía um “novo” mundo, com direitos sociais universalizados.

O acordo de Bretton Woods, firmado nos momentos finais da guerra, foi o marco desse processo de reconstrução econômica e política, confluente à elaboração da nova ordem internacional. Nele foram estabelecidas medidas voltadas ao controle do capital financeiro e do mercado, pois o espírito que presidiu a reunião, na qual Keynes foi um dos principais nomes, desconfiava das virtudes intrínsecas do mercado, embora defendesse a ordem “liberal” em perspectiva mundial. Apesar de algumas das propostas de Keynes terem sido derrotadas, tais como um sistema internacional mais solidário, assim como instituições financeiras independentes do poder estadunidense — casos do FMI e do Banco Mundial, que nasceram justamente neste momento —, o sistema então criado conseguiu estabelecer certa previsibilidade e estabilidade internacionais que permitiram o maior crescimento econômico contínuo do capitalismo.

As ideias e dogmas dos neoliberais foram derrotados nesse momento — final da Segunda Guerra Mundial, embora estivessem em processo de corrosão desde o final do século XIX —, mas ressurgiram com força nos anos 1970 e chegaram ao poder, tornando-se hegemônicas na década de 1980.

Cabe, por fim, breve explicação sobre a terminologia “**neo**” **liberal**. Do ponto de vista histórico, o neoliberalismo passou a ter outros adversá-

rios e inimigos, isto é, não mais o mundo do absolutismo, do corporativismo de descendência feudal, do patrimonialismo e do embotamento à inovação burguesa, entre outros — típicos do liberalismo clássico, vigente até a Revolução Industrial. Os novos adversários seriam o socialismo, o Estado de Bem-Estar Social, todas as formas de intervenção do Estado na economia e na sociedade (direitos sociais e trabalhistas, keynesianismo, etc.). Nesse sentido, seria também um “novo” liberalismo, revigorado para novos embates, embora essencialmente com o mesmo *corpus* teórico. Esse novo liberalismo teria, contudo, a marca da “radicalização”, entendida como ideias levadas ao limite tendo em vista a raiz de seus pressupostos, entre os quais o significado de justiça. Daí essa vertente ser considerada “**ultra**” liberal, para além, portanto, de sua “novidade”. Manteremos, contudo, a denominação usual — “neoliberal” — neste trabalho, em razão de ser mais conhecida e utilizada tanto no debate público como acadêmico.

Vejamos, então, os pressupostos das correntes (escolas) neoliberais que foram sendo gestadas em momentos distintos do século XIX e XX, e que sobrevivem, embora por outros meandros, até os dias de hoje.

Os pressupostos neoliberais

Embora panoramicamente, procuramos demonstrar a queda, sobretudo a partir de 1929, do liberalismo neoclássico, a ascensão das ideias sociais e “intervencionistas” — como legado das lutas socialistas e das reformas social/democráticas keynesianas, sobretudo quanto à organização econômica da sociedade no século XX.² Tal contexto implicou resistências tenazes dos ultraliberais, em diversos países, a ponto de se organizarem como *think-tanks* — pessoas e ideias aglutinadas em instituições estratégicas, com forte capacidade de espriar seus pressupostos, que informam diagnósticos e proposições (gerais e tópicos), com vistas a conquistar espaços crescentes para o campo neoliberal (no caso). Implica, portanto, um movimento de “guerra de trincheiras”, assim denominado pela terminologia gramsciana (ou “posições” ideológicas).³

2 Parte desta seção teve como inspiração e subsídios as obras de Moraes (1996, 1999 e 2011) e de Fonseca (2001).

3 Note-se que os *think tanks* também podem ser definidos como “[...] tanques o usinas de pensamiento que trascienden las fronteras del conocimiento en sí mismo y se proyectan a ámbitos de decisión política o económica [...] varios medios de comunicación funcionan como verdaderos promotores de ideas y que su influencia, aún a pesar de cierta «liviandad» científico-académica, suele ser mucho mayor que la del pensamiento académico riguroso” (Thompson,

Nesse contexto de resistência, paulatinamente, os neoliberais radicais foram criando e se apropriando de instituições que funcionavam como — também na perspectiva gramsciana — aparelhos privados de hegemonia.

Ao longo do tempo, importantes ideias-força, desenvolvidas pelos intelectuais neoliberais, alguns dos quais veremos a seguir, foram personificadas em propostas e programas de governo. Podem ser assim compreendidas: 1) desestatização da economia, privatizando-se todas as empresas sob controle do Estado; 2) preponderância da esfera privada (o indivíduo “livre” no mercado) sobre a esfera pública; 3) desestruturação do Estado de Bem-Estar Social, uma vez que concebido (e estigmatizado) como ineficaz, ineficiente, perdulário, injusto e autoritário (por transferir aos mais pobres parcelas de renda dos mais ricos ou bem-sucedidos, estes que assim o seriam por seus próprios méritos), e indutor de comportamentos que não valorizariam o mérito e o esforço pessoais; 4) fim da proteção aos capitais nacionais, que deveriam competir livremente com seus congêneres estrangeiros; 5) desregulação e desregulamentação da produção, da circulação dos bens e serviços, do mercado financeiro e das relações de trabalho; 6) pressão pela quebra do pacto corporativo entre capital e trabalho, em nome da liberdade de escolha individual e da soberania do consumidor; 7) associação de liberdade com o mercado, isto é, “liberdade de mercado” ou ausência de empecilhos à relação capital/trabalho e à livre realização dos fatores produtivos; 8) valorização das “virtudes” do livre mercado, em dois sentidos, tanto como instrumento prodigioso por aumentar a riqueza — gerando uma natural distribuição de renda, em razão do aumento da produtividade — quanto como único mecanismo possível de refletir os preços reais dos produtos e serviços, possibilitando aos indivíduos o exercício de cálculos em relação à atividade econômica; 9) concepção de democracia tão somente como possibilitadora do mercado livre e da liberdade individual; 10) postulação de que a sociedade deveria oferecer a cada indivíduo — em relação à questão fiscal e às políticas e aos equipamentos públicos — apenas e tão somente o quanto (medido monetariamente) este contribuía para ela.

1994, p. 12). Portanto, os *think tanks* têm a função de elaborar ideias estratégicas e influenciar sua inculcação em determinados grupos. Transitam da Academia aos meios de comunicação, sempre com objetivos muito bem xdefinidos. Na Inglaterra, o Institute of Economic Affairs (IEA), o Centre for Policy Studies (CPS) e o Conservative Party Sector Research Unit (CPSRU) se constituíram em alguns dos principais *thinks tanks* que deram consistência ideológica a Thatcher (Cockett, 1995).

Trata-se da inversão do lema socialista, pois se valoriza a desigualdade, que, dessa forma, deve refletir méritos distintos, crença de que o Estado interventor é, intrinsecamente, produtor de inúmeras crises: fiscal, burocrática, de produtividade, entre outras. Daí surgem: o tema das “reformas do Estado orientadas para o mercado”; defesa da diminuição de impostos e dos gastos governamentais; valorização das funções mínimas do Estado (que deveria apenas garantir, sobretudo por elaboração de “normas gerais e abstratas”, a ordem e a paz, a propriedade privada, os contratos livremente elaborados entre os indivíduos, e o livre mercado, mediante proibição de práticas anticoncorrenciais); promoção da desregulamentação, desregulação e flexibilização dos mercados (de capitais, produtivo e de trabalho); valorização do sistema jurídico, “nomocracia”, supostamente neutro (uma vez que estruturante e avalista de uma sociedade composta por indivíduos autônomos em suas ações em virtude de seus interesses); e, à luz da filosofia política, concepção “negativa” da liberdade (uma vez que caracterizada como ausência de constrangimentos, que não apenas os imprescindíveis à vida em sociedade, e interferências da esfera pública em relação à esfera privada).

Grande parte dessas concepções se constituiu em agenda de reformas, propugnada principalmente pelos *think-tanks* e transmitidas pelos aparelhos privados de hegemonia. Tais pontos dessa agenda foram adaptados a cada país, conservando-se, contudo, tanto as matrizes como o *ethos* que as presidem. Embora nunca tenha havido (e possivelmente seria inaplicável) o programa neoliberal em alguma sociedade concreta, em razão de diversos fatores, entre os quais a complexidade das sociedades contemporâneas — eivadas de interesses diversos e contraditórios —, o caráter idealista das proposições dessa corrente, assim como a vinculação, demonstrada historicamente, dos capitais privados ao Estado, tornaram-na muito mais um vetor do que propriamente algo inteiramente passível de aplicação. Tomaremos, portanto, o programa neoliberal muito mais como um tipo ideal, uma espécie de carta de intenções, do que propriamente um projeto aplicável. Apesar dessas ressalvas, a capacidade dessa corrente em persuadir e inspirar governos, agências e instituições (nacionais e internacionais) é notável.

Contudo, para compreender como ocorreu a conquista, pelos neoliberais, dos corações e mentes dos formadores e retransmissores de opinião em países os mais diversos do planeta, requer que se mapeiem as principais escolas neoliberais, uma vez que formadoras, cada qual a seu modo, de um *corpus* doutrinário.

Tendo-se como pressuposto que as ideias não pairam no abstrato, será, portanto, a partir das ideias elaboradas por diversos autores (entre os quais, os abaixo analisados, pertencentes, em sua maioria, a três Escolas fundamentais à doutrina neoliberal sob a perspectiva econômica), que poderemos compreender a retomada da hegemonia neoliberal, sobretudo, a partir do final da década de 1970. De forma panorâmica, apresentar-se-ão as premissas de alguns dos principais ideólogos dessas escolas. Adiante, cada uma delas será exposta, seguindo certa ordem cronológico-temática: a Escola Austríaca; a Escola de Chicago; a Escola de Virgínia.

A Escola Austríaca

A chamada Escola Austríaca foi constituída por economistas que lecionaram na Universidade de Viena e tangenciaram com o marginalismo. Entre os seus pressupostos, estão os fundamentos psicológicos do valor, que, por meio deles, reconstituíam, de forma abstrata, os mecanismos da vida econômica.

Nessa escola, entendida como forma doutrinária de pensar, desde os anos 1920, a figura de Ludwig von Mises aparece em destaque, notadamente em virtude da crítica à planificação, uma vez que concebida como destruidora das liberdades. Observe-se como o radicalismo neo (ou ultra) liberal, mesmo em circunstâncias tão críticas como os períodos de recessão e crises, é expresso por esse autor e, posteriormente, incorporado por todos os adeptos do neoliberalismo:

[...] simplesmente não há outra escolha que não esta: ou abster-se de interferir no livre jogo do mercado, ou delegar toda a administração da produção e distribuição ao governo. Capitalismo ou socialismo: não há meio termo. [...] Onde quer que o governo recorra à fixação dos preços, o resultado é sempre o mesmo. Quando, por exemplo, o governo fixa um teto para os aluguéis residenciais, segue-se, imediatamente, um déficit de moradias (von Mises, 1987, p. 79).

Para o pensamento ultraliberal, como se vê, seria impossível, teoricamente, algum controle do mercado, vinculado a um sistema misto de produção, e ineficaz, uma vez que seus resultados acarretariam no oposto ao que se pretendia, à luz do que Albert Hirschman (1985) chamou de “tese

da perversidade". Esse pressuposto seria válido também em relação ao desemprego e mesmo durante a depressão econômica. Afinal,

Dar suporte ao desempregado, por meio do governo ou do sindicato, serve apenas para ampliar o mal. Se o que estiver envolvido for o desemprego, causado pelas mudanças dinâmicas da economia, o auxílio-desemprego resultará no adiamento do ajuste dos trabalhadores às novas condições. O trabalhador desempregado que esteja por isso aliviado não considera necessário procurar uma nova ocupação, se já não encontra emprego em sua antiga ocupação. [...] Se os auxílios-desemprego não forem fixados a um teto muito baixo, pode-se dizer que, na medida em que seja oferecido, o desemprego não desaparecerá (ibidem, p. 84).

Observa-se que, mesmo em relação a temas socialmente impactantes, como o desemprego em massa, o Estado não deveria intervir no caso, protegendo os que perderam vagas no mercado, uma vez que este, em razão de suas virtudes intrínsecas, cedo ou tarde, reequilibrar-se-ia. Em outras palavras, o desemprego de hoje seria recompensado com o emprego, em outras áreas ou setores, futuramente, como num ciclo. Por isso, os auxílios, sobretudo o seguro-desemprego, são considerados perniciosos, também ao ânimo dos desempregados, que se acomodariam em ser sustentados pelo Estado, isto é, pelo contribuinte.⁴ O mercado, nessa lógica, é concebido como entidade infalível e espontânea, e qualquer artificialismo perturbaria sua ordem natural, dificultando ou impedindo a plena realização de seus benefícios. Tais ideias sintetizam o sentido do radicalismo neo (ultra) liberal e ajudam a explicar as razões de seu ocaso após a grande crise de 1929.

Embora o livro em tela de von Mises tenha sido escrito em 1927, o ambiente na Europa não era de otimismo, uma vez que a economia apresentava sinais crescentes de crise. Note-se, pois muito significativo, que, quando de seu lançamento em língua inglesa, em 1962, von Mises ratificou as ideias ali presentes. Além do mais, enquanto os regimes nazifascistas e socialistas criavam empregos e reorganizavam a economia, o neoliberalismo radical da Escola Austríaca recomendava "paciência" aos milhões de trabalhadores desempregados, uma vez que o mercado voltaria, futuramente,

⁴ Esse argumento reaparece nos programas de transferência de renda, caso do Programa Bolsa Família.

a criar, por si só e espontaneamente, empregos. Essa recomendação — entre outras, componentes do ideário radical pró-mercado — fez que as ideias e os ideólogos neoliberais fossem apontados como culpados pelas crises pelas quais passavam as economias capitalistas. Daí seu ostracismo por décadas.

Outro importante ideólogo neoliberal foi Walter Lippmann, que liderou, na primeira metade dos anos 1930, a primeira reunião internacional que congregou os adeptos do pensamento liberal. Essa reunião ficou conhecida por ter lançado as bases do que os liberais considerariam a *Good Society*. Lippmann, em *A reconstrução da sociedade* (1933), denunciou o que os neoliberais consideravam o prenúncio de uma catástrofe, na medida em que aquele período seria marcado pelo dogma da intervenção, aceito, além do mais, majoritariamente em diversos países. Para Lippman,

Embora vistam os litigantes, que ora lutam pelo domínio do mundo moderno, camisas de diferentes cores, as suas armas são retiradas do mesmo arsenal, as suas doutrinas são variação do mesmo tema, e eles se encaminham para o combate entoando a mesma canção, com letras ligeiramente diferentes. As suas armas são a direção coercitiva do trabalho e da vida da espécie humana. A sua doutrina é aquela segundo a qual a desordem e a miséria só podem ser vencidas pela organização cada vez mais compulsória. A sua promessa é a de que, graças ao poder do Estado, podem fazer-se felizes, os homens. Pelo mundo inteiro, em nome do progresso, homens que a si mesmos chamam comunistas, socialistas, fascistas, nacionalistas, progressistas e até liberais, são unânimes em sustentar que o governo, com os seus instrumentos de coerção, ditando ao povo a maneira pela qual há de viver, deve dirigir o curso da civilização e fixar a forma das coisas por vir (Lippmann, 1961, pp. 13 e 14).⁵

Em verdade, o dogma ao qual Lippmann se refere deve ser entendido como hegemonia, isto é, pelo novo consenso que foi se formando em oposição aos antigos dogmas liberais — expressão rejeitada pelo autor quando referida à doutrina liberal. Afinal, por mais opostas que sejam doutrinas

⁵ É interessante observar que Karl Popper (1987) publicou, durante a Segunda Guerra, vulgarizante crítica a Marx, com o provocador título (do livro) *A sociedade aberta e seus inimigos*.

como o socialismo e o fascismo, ambas tinham como elemento comum a desconfiança quanto aos pressupostos da sociedade liberal. É significativo observar que o mesmo Lippmann publicou, em 1922, severa crítica à teoria democrática, pois questionou a capacidade racional do homem de se comportar autonomamente. A própria imprensa não fora vista como capaz de mediar a vida pública e os “preconceitos” dos indivíduos, uma vez que seria: “[. . .] like the beam of a searchlight that moves restlessly about, bringing one episode and then another out of the darkness into vision”⁶ (Lippmann, 1997, p. XIV). Embora a visão expressa no livro tenha grande valia quanto à desmistificação de certos pressupostos da teoria democrática, essa posição denota claro conservadorismo quanto às virtudes da democracia política.

Será, contudo, outro austríaco, Friedrich von Hayek, a principal referência ao pensamento neoliberal radical. Teórico, economista, filósofo moral e principalmente ideólogo, transferiu-se de Viena para Londres, onde lecionou na London School. Hayek constituiu-se num autor seminal, uma vez que seu pensamento — na verdade, uma verdadeira contraofensiva — foi encarnado em inúmeras obras e em agitação ideológica: na Academia, na imprensa e em outros centros formadores de opinião. Carreou adeptos e influenciou a transformação da agenda mundial, culminando com a ascensão ao poder do Estado, em inúmeros países, de partidos perfilhados às bandeiras neoliberais hayekianas, caso paradigmático da Inglaterra de Thatcher.

Hayek já se tornara figura proeminente na Áustria (tendo sido discípulo de von Mises), onde os fundamentos de seu pensamento teriam se estabelecido. As premissas hayekianas, a partir da tradição austríaca, podem ser assim definidas:

A economia dos austríacos insiste na noção de escolha ou decisão individual. Os demais conceitos da ordem social são definidos a partir dessas intenções e crenças, elementos basilares que orientam e dirigem a ação individual (Moraes, 1999, p. 14). [Para Hayek:] “[. . .] o mundo é um grande leilão de ofertas e demandas. O mercado é a coordenação das ações dos indivíduos, dirigidas pelos juízos de valor destes últimos (suas preferências). Os preços de mercado dizem aos produtores o que produzir e em qual quantidade. Neste leilão, a informação a

6 “como o feixe de luz da pesquisa, que move irrequieto, trazendo um episódio e depois outro para fora da escuridão, para a visão”.

que se tem acesso dirige os atos de ofertantes e compradores. E essa informação diz respeito ao futuro, tal como imaginado e projetado, e ao passado, tal como conhecido (ou como se imagina conhecer). Os preços são “portadores” e quadros sinópticos dessas informações sobre bens e recursos disponíveis (ofertados no mundo-leilão) [...] isto é, como devem reescalonar prioridades diante do comportamento continuamente mutante de seus parceiros-interlocutores-competidores (ibidem, pp. 15-6).

Observa-se que a confiança ilimitada no livre mercado é o *locus* em que as informações — notadamente a mais importante delas, os preços — fluiriam livre e espontaneamente, permitindo os cálculos individuais. Constitui-se, portanto, elemento central ao pensamento do autor. Assim, bastaria uma intervenção do Estado para que esse “arranjo espontâneo” se desmontasse, desestruturando a economia e, conseqüentemente, desorientando os indivíduos. Estes, ao ser concebidos simultaneamente como “parceiros/interlocutores/competidores”, devido à harmonização do mercado livre, desenvolveriam todas as suas habilidades, beneficiando, conseqüentemente, a sociedade como um todo, mesmo que adotassem o mais radical egoísmo. Segundo F. Vergara, para Hayek,

[. . .] a economia de mercado constitui um sistema autorregulado (uma “cataláxia”), que não necessita da intervenção governamental para funcionar de modo harmonioso. A economia de mercado, entregue a seus mecanismos espontâneos, produz [. . .] um resultado melhor que o que as economias mistas com uma política econômica ativa podem produzir. Durante a grande recessão dos anos trinta, Hayek opôs-se veementemente ao estímulo da conjuntura (pela redução das taxas de juros ou a aceleração dos gastos públicos), sustentando que a única coisa a fazer consistia em deixar as forças do mercado funcionarem (Vergara, 1995, pp. 106-7).

A resistência contra-hegemônica neoliberal deve ser compreendida a partir dessas premissas, dentre outras. É nesse contexto, portanto, que Hayek articula a 2.^a Reunião Internacional Liberal, ocorrida em 1947, na Suíça, denominada Sociedade Mont Pèlerin, em referência ao local onde foi realizada, mas que se chamaria, inicialmente, Sociedade Adam Smith,

que reuniu intelectuais de peso do campo liberal, tais como Arthur Seldon, Stanley Dennison, Alfred Sherman, Lionel Robbins, von Mises, Karl Popper, Wilhelm Röpke, Milton Friedman, entre outros. Esse evento, realizado logo em seguida ao término da guerra, é, por si só, significativo, seja da extrema apreensão dos neoliberais quanto ao consenso “intervencionista”, seja, principalmente, dos objetivos contra-hegemônicos que procuravam conquistar.

É significativo observar que as reuniões da Sociedade Mont Pèlerin realizam-se, anualmente, até hoje, tendo ocorrido no Brasil, em 1993. O intuito dessas reuniões é, em se constituindo em “internacionais liberais”, espraia as ideias liberais, a partir de um núcleo duro doutrinário, à guisa do que fizeram os socialistas. Segundo Cockett,

[. . .] in Hayek’s opinion, regularly and successfully acted as if they fully understood the key position of the intellectuals and have directed their main efforts towards gaining the support of the “elite”, which was certainly true of the Fabians and Keynes in Britain. Observer appears as a battle⁷ (Cockett, 1995, p. 34).

E continua o autor: “For Hayek, «what to the contemporary conflicting interests decided by the vote of the masses, has usually been decided long before in a battle of ideas confined to narrow circles»”⁸ (Cockett, 1995, pp. 104 e 5).

Hayek procurou justificar a superioridade do modo de produção capitalista (e das virtudes do mercado livre) em relação tanto aos sistemas mistos (caso da social-democracia) como principalmente ao socialismo. A desigualdade social resultante de uma sociedade ultraliberal individualista e possessiva não apenas é aceita como justificada, uma vez que inerente às qualidades distintas dos homens. Num mundo marcado pelos traumas da depressão mundial, do desemprego e de guerras mundiais — entre as décadas de 1910 e 1940 —, tais posições foram defendidas tenazmente, assemelhando-se ao fundamentalismo religioso. Afinal, quanto mais a realidade se mostrava antitética a esses valores, mais eram estes ratificados, propugnados e,

7 “[. . .] na opinião de Hayek, regularmente e com sucesso, agiram como se eles entendessem totalmente a posição da chave dos intelectuais, e têm direcionado seus principais esforços para ganhar o apoio da «elite», que foi certamente verdade dos fabianos e keynesianos na Grã-Bretanha. Observa-se que isso aparece como uma batalha”.

8 “Para Hayek, «os interesses em conflitos contemporâneos decididos pelo voto das massas, geralmente, tem sido decididos muito antes, em uma batalha de idéias confinada a círculos estreitos»”.

no limite, reificados. Caso paradigmático desse *ethos* é o tema da “justiça social” que, embora crucial e decisivo naquele momento histórico, foi considerado, por Hayek, “sem significação” numa sociedade que se requer livre. Para o autor,

[...] a questão precedente é saber se é moral que os homens sejam submetidos aos poderes de direção que teriam de ser exercidos para que os benefícios obtidos pelos indivíduos pudessem ser significativamente qualificados de justos e injustos. Deve-se admitir, é claro, que o modo pelo qual os benefícios e ônus são distribuídos pelo mecanismo do mercado deveriam, em muitos casos, ser considerados muito injustos se resultassem de uma alocação deliberada a pessoas específicas. Mas não é este o caso. Essas cotas são resultado de um processo cujo efeito sobre pessoas específicas não foi nem pretendido nem previsto por ninguém quando do surgimento das instituições — as quais puderam então continuar existindo por se ter constatado que proporcionavam a todos, ou à maioria, melhores perspectivas de satisfação das suas necessidades. Exigir justiça de semelhante processo é obviamente absurdo, e selecionar algumas pessoas numa tal sociedade como fazendo jus a uma parcela específica é evidentemente injusto (Hayek, 1985, p. 82).⁹

Como se observa, para Hayek, o mercado seria o único mecanismo possível de distribuição — natural e espontânea — de renda. Os que demandassem por “justiça social”, isto é, intervenção (considerada autoritária) do Estado com vistas a retirar recursos dos que se saíssem melhor no mercado, ou simplesmente fossem mais afortunados, e repassá-los aos “fracassados” (os pobres), não teriam compreendido o seu funcionamento. Afinal, o mercado não é concebido como justo ou injusto, pois seu papel seria apenas o de coordenar os agentes produtivos, cabendo a estes, pelo mérito, promover a justiça (ascensão social), que seria, portanto, individual. Daí o papel essencialmente “regulatório” a ser desempenhado pelo Estado no que tange ao cumprimento dos contratos efetivados entre as partes livres.

⁹ Note-se que o fato de a primeira edição, escrita em língua inglesa, ter sido publicada em 1979, não atenta contra a análise de que o tema da justiça social foi considerado “sem significação”, pois o mercado, em Hayek, continuaria sendo, desde sempre, o melhor alocador tanto das preferências quanto das recompensas individuais.

Assim afirma Hayek, num livro-marco do pensamento ultraliberal, intitulado *O caminho da servidão*, escrito em 1944, já como resistência ao novo intervencionismo que rapidamente se consolidava:

O Estado deve limitar-se a estabelecer normas aplicáveis a situações gerais, deixando os indivíduos livres em tudo que depende das circunstâncias de tempo e lugar, porque só os indivíduos poderão conhecer plenamente as circunstâncias relativas a cada caso e a elas adaptar suas ações [. . .]. Num mundo em que tudo fosse previsto com exatidão, o Estado dificilmente poderia agir e, ao mesmo tempo, ser imparcial (Hayek, 1987, pp. 88-9).

O Estado “intervencionista”, como se observa, é concebido como supressor das liberdades individuais, sobretudo o chamado Estado Previdenciário do pós-guerra que, além do mais, foi criticado como “paternalista”, termo estigmatizada pelo radicalismo liberal. Trata-se, em verdade, de aguçamento da crítica ao Estado redistribuidor, uma vez que se compara a proteção social do Estado à de um pai arbitrário. Assim, para Hayek,

Se o governo não deseja apenas facilitar aos indivíduos a conquista de certos padrões de vida, mas também garantir que todos os conquistem, só poderá fazê-lo, privando os indivíduos de qualquer escolha neste sentido. O Estado previdenciário torna-se, assim, um Estado familiar no qual um poder paternalista controla a maior parte da renda da comunidade, alocando-a entre os indivíduos nas formas e quantidades que julga compatíveis com sua necessidade ou mérito. (Hayek, 1983, p. 316).

Portanto, o movimento neoliberal, como opositor radical das ideias sociais e intervencionistas predominantes, atuaria vigorosamente para evitar que as sucessivas intervenções do Estado na economia levassem os países — sobretudo na Europa e nos EUA, paulatinamente e sem que seus povos e líderes se apercebessem — à “servidão”, tomada retoricamente como sinônimo de socialismo. Para Hayek, se o Estado interviesse em demasia em inúmeros setores, desorganizaria estruturalmente a produção, deixando de intervir onde, de fato, deveria fazê-lo, isto é, nos sindicatos. Afinal, estes são concebidos como “agentes monopolistas”, pois, além de

controlar a força de trabalho, imporiam greves e piquetes, desconsiderando, com isso, a característica básica do salário: ser um preço, como qualquer outro. O que implicaria, portanto, a não existência de salários mínimos ou mesmo de salários profissionais. Para Hayek,

Embora, na realidade, as conquistas obtidas pelos sindicatos com sua política salarial sejam muito menores do que geralmente se supõe, apesar disso, **suas atividades nesse campo são muito prejudiciais do ponto de vista econômico e extremamente perigosas do ponto de vista político** (ibidem, p. 330, negritos nossos).

[...] embora pouco se deva esperar de qualquer ação específica do governo contra o monopólio da iniciativa [empresarial], a situação é diferente nos casos em que **os governos** deliberadamente promoveram o crescimento do monopólio e até **deixaram de exercer a função primordial de governo — a prevenção da coerção —, permitindo exceções às normas legais gerais, como vêm fazendo, há muito, no campo do trabalho** (ibidem, p. 322, negritos nossos).

Como se observa, o radicalismo liberal despreza um elemento crucial das sociedades industriais: o fato de a força de trabalho ter um poder infinitamente menor do que o dos detentores do capital. Isso implica que o veto à organização sindical denota forte caráter conservador, e mesmo reacionário, dessa cepa de pensamento que, dessa forma, se afasta das vertentes mais democráticas surgidas no seio do liberalismo no século XIX.

Mas é fundamental à compreensão das estratégias contra-hegemônicas neoliberais observar que Hayek — assim como outros ideólogos dessa doutrina — tinha absoluta convicção de que o embate que travava era, antes de tudo, um embate ideológico, voltado à constituição de uma nova hegemonia. Esta, para que se realizasse, deveria demonstrar e enfatizar as falhas e equívocos do então consenso dominante (keynesiano), bem como provar a superioridade do (ultra) neoliberalismo. Por isso, Hayek, na introdução de *Os fundamentos da liberdade*, deixa clara a importância do referido embate, uma vez que vencê-lo implicaria a conquista dos corações e das mentes:

Na luta pelo apoio moral dos povos do mundo, a falta de uma sólida filosofia deixa o Ocidente em grande desvantagem. Há muito que o

estado de espírito de seus líderes intelectuais se vem caracterizando pela desilusão com seus princípios, pelo desprezo por suas realizações e pela preocupação exclusiva com a criação de “mundos melhores” [leia-se socialismo e intervencionismo]. **Não é com esse estado de espírito que se pode esperar ganhar adeptos. Se quisermos vencer a grande luta que se está travando no campo das ideias, devemos, antes de mais nada, saber em que acreditamos. Devemos também ter ideia clara daquilo que desejamos preservar, se não quisermos perder o rumo. [. . .] nossa própria sobrevivência pode depender de nossa capacidade de congregar uma parte suficientemente significativa do mundo em torno de um ideal comum** (ibidem, p. XXXII, negritos nossos). [. . .] devemos esperar que, aqui, ainda exista um amplo consenso com respeito a certos valores fundamentais. **Mas este consenso já não é mais explícito; e, para que tais valores voltem a predominar, há urgente necessidade de sua reafirmação e defesa** (ibidem, p. XXXIII, negritos nossos).

O excerto anterior ilustra cabalmente a crença renitente do autor, assim como de outros ideólogos ultraliberais, em seus princípios, que se tornaram inflexíveis e radicais. Mas, mais importante, explicita a clareza em relação tanto aos objetivos como aos meios para alcançá-los. Hayek fez questão de enunciá-los, demonstrando a percepção neoliberal quanto a um dos embates ideológicos mais marcantes do século XX. Daí pode-se compreender a linguagem relativamente simples de boa parte dos livros publicados por autores desta cepa, pois queriam atingir o público retransmissor de opinião nos mais diversos campos: da universidade à imprensa.

A Escola de Chicago

A segunda escola, esta em sentido institucional, é a chamada Escola de Chicago, que tem importante papel teórico e ideológico no interior do movimento neoliberal, uma vez que se apoia

[. . .] numa forte crença nos mecanismos de competição e nas forças do “livre mercado”, [pois] a Escola de Chicago é contrária a qualquer política pós-keynesiana de participação do Estado na expansão das atividades econômicas, sustentando que qualquer intervenção desse

tipo é inútil e nociva e que apenas uma correta política monetária pode levar à estabilidade econômica (Sandroni, 1985, pp. 147-8).

Do ponto de vista da teoria econômica, essa Escola elaborou e espraizou a teoria monetarista. O princípio básico dessa vertente provém da teoria quantitativa da moeda que, se equilibrada em relação ao lastro material, possibilitaria a estabilidade econômica.¹⁰ É interessante observar que esse programa influenciou os mais variados regimes políticos, tendo-se iniciado no Chile do general Pinochet.

Em relação às políticas públicas sociais, a Escola de Chicago, por meio de seu principal expoente, Milton Friedman, propõe a “(re)privatização” da questão social, o que intrinsecamente expressa o radicalismo da ideologia neoliberal. Essa reprivatização é assim definida por Friedman:

[. . .] (a) pobreza é, em parte, uma questão relativa, pois mesmo nestes países (trata-se dos países ocidentais que teriam enriquecido nos últimos séculos), há muitas pessoas vivendo em condições que nós todos denominamos pobreza.

Um recurso — e sob muitos aspectos, o mais desejável — é a caridade privada. É interessante notar que, no auge do “laissez-faire”, na segunda metade do século XIX, na Inglaterra e nos EUA, houve extraordinária proliferação de organizações e instituições privadas de caridade. Um dos custos mais importantes da extensão das atividades do governo nestas áreas foi o declínio correspondente das atividades privadas de caridade (Friedman, 1977, p. 161, negritos nossos).

O liberal [. . .] considerará a caridade privada destinada a ajudar os menos afortunados como um exemplo do uso apropriado da liberdade (ibidem, p. 165, negritos nossos).

¹⁰ Observe-se que, ao comparar a recepção do keynesianismo e do monetarismo (e da teoria do *supply-side*) nos Estados Unidos, Wayne Parsons enfatizou sobremaneira o papel da grande imprensa, sobretudo dos jornais financeiros quanto ao segundo, em contraste ao caráter fortemente acadêmico dos adeptos das ideias de Keynes. Para o autor, “[. . .] the role of the *Wall Street Journal* was so important in providing the supply-siders with a medium through which to spread the message [sobretudo a redução de impostos]” (Parsons, 1990, p. 152). Mais ainda: “In the attempt to extradite the influence of Keynes from America, the political victory went to those who could, as Keynes himself had said, speak with the «greatest appearance of clear, undoubtinh conviction and could best use the accents of infallibility»” (ibidem, p. 165). Por fim, a hegemonia das ideias monetaristas *supply-side* implica “[. . .] an important place in American intellectual history since it was, perhaps, the first example of the media popularizing and translating economic ideas and discourse for a (relatively) mass audience as well as amongst the policy-making community” (ibidem, pp. 168-9).

Dessa forma, a solução ao problema da pobreza seria, para o pensamento neoliberal, a transferência das responsabilidades do Estado à iniciativa individual, ou melhor, à boa vontade e às consciências sensíveis dos indivíduos altruístas. Daí a caridade ser a recomendação do radicalismo ultraliberal para a sociedade cuidar dos pobres; afinal, ao mesmo tempo em que estes receberiam pequenos “auxílios”, a liberdade individual estaria garantida. Isso porque ninguém seria obrigado a ajudar aos necessitados, só o fazendo por livre e espontânea vontade. Mais importante, o Estado não obrigaria a sociedade como um todo a — contrariamente à vontade de inúmeros cidadãos, eventualmente majoritários — contribuir de forma compulsória a sistema de benefícios sociais. Neste, os impostos progressivos, as regulamentações e a burocracia estatal aumentariam continuamente, interpondo-se à liberdade individual. Com a caridade, far-se-ia também justiça, pois a desigualdade é considerada (pelo neoliberalismo como um todo) intrínseca à liberdade, não sendo justo, portanto, obrigar os que possuem mais recursos a “doar” parte deles aos que não fossem bem-sucedidos. Afinal, essa “doação” seria essencialmente compulsória; logo, atentatória à liberdade.

Trata-se de concepção radical, como dissemos, e conservadora, pois, além de se considerar a igualdade social secundária perante a liberdade de mercado, transfere-se à benevolência privada e voluntária responsabilidades, que, a duras penas, foram consolidadas pelas sociedades no século XX: a responsabilidade social, das empresas e do Estado.¹¹

No que tange à democracia, trata-se de um capítulo à parte do pensamento neoliberal, pois, como um todo, privilegia-se a (considerada) liberdade econômica — livre mercado — como fundante à liberdade e, consequentemente, à democracia. A democracia política é, dessa forma, colocada sob suspeita, pois a regra da maioria (pressuposto da teoria democrática) poderia levar à tirania das massas no sentido de se reivindicar a intervenção do Estado e, principalmente, a redistribuição de renda por meio da transferência compulsória de recursos dos mais ricos aos mais pobres, caso,

11 Como se sabe, os direitos sociais são considerados pela literatura como direitos de terceira geração, na medida em que os direitos civis (de primeira geração, portanto) surgiram no século XVIII, por obra das lutas burguesas, os direitos políticos (segunda geração), sobretudo o direito de associação e o sufrágio universal, constituíram-se em razão das lutas operárias, no século XIX, e, por fim, os direitos sociais emergiram notadamente no século XX como resposta às crises capitalistas da primeira metade do século, em boa medida, por pressão do próprio operariado. O movimento neoliberal requer, portanto, retroagir sobretudo, quanto aos direitos sociais.

por exemplo, dos “impostos progressivos”, no contexto da ampliação, sempre crescente, do Estado de Bem-Estar Social. Questões como a “sobrecarga das demandas sociais” ferindo a democracia, o poder das corporações sobre o Parlamento (argumento particularmente esgrimido por Hayek), a existência de supostos custos políticos, isto é, a exigência de conformidade política em razão da (igualmente considerada) necessidade de um grande consenso sobre as decisões políticas, em contrapartida à fragmentação descentralizante do mercado (Friedman, 1977): todos esses argumentos foram debatidos pelos neoliberais como forma de demonstrar a desconfiança em relação à democracia. Nesse sentido, o referido apoio (e mesmo a estreita colaboração de determinados setores, caso das elites e da imprensa) à política econômica do ditatorial governo Pinochet, no Chile, não é visto como contraditório, pois, supostamente, a “liberdade econômica” teria sido preservada naquele país, sendo considerada o fulcro da democracia.

Essa concepção de democracia é denominada liberalismo, uma vez que associa inextricavelmente mercado à liberdade. Afinal, o que poderia ser considerado uma contradição nos termos — liberalismo e ditadura —, trata-se, em verdade, de “coerência” teórica, pois liberdade torna-se sinônimo de mercado livre, sendo a democracia, por vezes, considerada um óbice a essa verdadeira liberdade, segundo esses autores.

A Escola de Virgínia

O Thomas Jefferson Center for Studies in Political Economy, ou simplesmente a Escola de Virgínia, foi a responsável pela elaboração da perspectiva teórica denominada *Public Choice*, e que tem em James Buchanan sua referência maior. Surgida nos EUA, nos anos 1960, compõe o quadro do liberalismo radical em dois aspectos: quanto às críticas aos efeitos perversos da intervenção do Estado na economia e na sociedade como um todo, com efeitos à própria democracia; e quanto à formulação de um método de compreensão e análise da sociedade, com enorme influência nas próprias Ciências Sociais (sobretudo à Ciência Política). Trata-se do desenvolvimento da Teoria do Individualismo Metodológico. Vejamos como esses argumentos se desenvolvem.

Quanto ao primeiro aspecto — a democracia —, para Buchanan, a intervenção do Estado acarretaria invariavelmente uma miríade de proble-

mas, tais como, dentre outros: apropriação privada dos bens públicos; submissão da esfera pública aos grupos privados (por meio dos grupos de pressão); desorientação dos indivíduos quanto ao mercado, pois a alocação livre dos recursos se tornaria obscurecida; e aumento da necessidade de os governos se financiarem, gerando déficits fiscais e, conseqüentemente, inflação, considerada como um grande mal, pois, segundo o autor, seus resultados implicariam:

[. . .] erosão generalizada na conduta pública e privada, atitudes crescentemente liberalizadas no que diz respeito a atividades sexuais, uma vitalidade declinante da ética puritana do trabalho, deterioração na qualidade dos produtos [. . .], corrupção difundida tanto no setor governamental quanto no privado, e, finalmente, aumentos perceptíveis na alienação dos eleitores diante do processo político. [Mais ainda, a inflação:] [. . .] joga certo papel no reforço de vários padrões observados de comportamento. A inflação destrói expectativas e cria incerteza, ela aumenta a sensação de injustiça e causa alienação. Ela estimula respostas comportamentais que refletem um generalizado encurtamento dos horizontes temporais. “Desfrute, desfrute” — o imperativo de nosso tempo — torna-se uma resposta racional em um contexto no qual o amanhã permanece inseguro e onde os planos feitos ontem parecem ter sido construídos sobre o absurdo (Buchanan & Wagner, 1977, p. 65 apud Moraes, 1996).

Como se observa, o desencadeamento de processos destrutivos ocasionados pela intervenção do Estado na economia e na sociedade geraria seqüência infindável de males, num ambiente descrito como sombrio. É importante ressaltar que o fato de o livro em foco ter sido publicado em 1977 — momento em que a crise do modelo keynesiano se encontrava em fase terminal — implicou mais uma forma de corrosão das bases (já desgastadas) do keynesianismo, àquela altura já trôpego, assim como reforçou a artilharia neoliberal, em diversos campos.

O segundo aspecto — a questão teórico-metodológica — refere-se à criação, pela Escola de Virgínia, do chamado individualismo metodológico, isto é, a perspectiva que concebe a sociedade, os seus movimentos e as transformações a partir e por meio dos indivíduos. Em outros termos, não são as grandes estruturas econômicas e políticas que gerariam comportamentos

individuais, estes possuem enorme autonomia perante aquelas. Daí a lógica da Teoria Econômica invadir, de forma dominante, a Teoria Política, o que acarreta a submissão não só da Teoria, mas da própria Política às premissas (de uma certa concepção) da economia, que envolve, dentre outros: o cálculo racional, a competição, o *homo economicus*, as escalas de preferências exclusivamente individuais, a atomização dos agentes. Portanto, tais premissas — provenientes de uma clara concepção liberal da economia — passam a estruturar também a compreensão da vida política, à luz, embora com novos elementos, do que já o fizera Schumpeter.

Uma rápida genealogia do individualismo metodológico é esclarecedora dessa doutrina, pois dela proliferam diversas correntes (como a própria *Public Choice* e a *Rational Choice*), e se desenvolvem, bem como se entrecruzam outras (como a teoria dos jogos, os institucionalismos). Para tanto, deve-se, uma vez mais, retornar a J. Schumpeter, que, por meio de seu conhecido livro, *Capitalismo, socialismo e democracia*, editado significativamente durante a guerra, em 1942, desenvolveu a concepção de que o interesse do cidadão comum seria quase que inteiramente voltado à fruição individual, deixando a vida política às elites partidárias: aqui, o paralelo com Benjamin Constant também é inevitável. A democracia, em consequência, seria apenas um método de escolha de tais elites. Trata-se da chamada Teoria Elitista da Democracia. Afinal, a lógica econômica do mercado é transposta integralmente à vida política, sendo as eleições a personificação da relação entre oferta partidária e demanda por políticas: no sentido de haver o aumento das fruições particulares. Aos partidos caberia o papel de competir no mercado eleitoral.

Mas há de se destacar também Keneth Arrow e, principalmente, Antony Downs. Este último, num livro publicado em 1957, intitulado *Uma teoria econômica da democracia*, ostensivamente procura justificar, como o próprio título já o evidencia, o caráter integralmente submetido da ação política à economia. Para esse autor, se os indivíduos agem de forma racional no mercado e na vida cotidiana, procurando incessantemente maximizar seus interesses e cálculos, o mesmo se daria na vida política. Afinal, o indivíduo seria, essencialmente, um consumidor: de bens materiais, de bens simbólicos, e de bens políticos. Daí, o suposto declínio das ideologias.

É nesse contexto, portanto, que se deve compreender o individualismo, que se configura, simultaneamente, como: possessivo; aético, no sentido de encarar o homem como mero consumidor; pressuposto filosófico;

e referência metodológica. Diversos autores, entre os quais, Hayek, contribuíram, cada qual a seu modo, para o desenvolvimento dessa perspectiva. Mas será a Escola de Virgínia e, particularmente, Buchanan que, legatários dessa tradição neo — ou ultra — liberal, formularam métodos de análise que vêm transformando a maneira de pensar a própria política.

A premissa da *Public Choice* pode ser assim descrita: “a aplicação de métodos da microeconomia neoclássica à análise da política, da história, do comportamento social, das estruturas legais e constitucionais” (Moraes).¹² Mas há uma perspectiva normativa nessa corrente: “Minimizar a necessidade de uso da coerção política e de condicionamentos éticos na ordenação da atividade social dos homens (ibidem). Não se deve confundir, contudo, o termo “público”, da *Public Choice*, como uma contradição ao caráter individualista ressaltado, pois essa corrente enxerga o mundo por meio dos indivíduos, que, por seu turno, convivem e calculam no universo público. Mais importante, no entanto, é que se pretende “[. . .] desenhar conjuntos de regras que melhor permitem os atos maximizadores da ordem de mercado, aparatos institucionais dentro dos quais se dão as escolhas e se constituem e/ou revelam as preferências individuais”, além de “compreender o modo pelo qual interesses diferentes e mesmo conflitantes são reconciliados, ou agregados numa «escolha coletiva»” (ibidem). Trata-se, portanto, do reino do indivíduo e, mais precisamente, do individualismo, transposto da economia à política, o que faz que tal perspectiva impacte — tanto pelo desdobramento de antigas visões liberais de mundo como pela criação de novas correntes metodológicas em campos diversos — uma outra forma de conformação da hegemonia neoliberal.

Conclui-se que essas três escolas funcionam simultaneamente como produtoras de princípios teóricos e propagadoras ideológicas, com grande capacidade de aglutinar e espalhar temas da agenda anti-intervencionista. O pressuposto básico, guardadas as devidas peculiaridades de cada uma — e mesmo eventuais discordâncias —, conflui para o tema da liberdade individual, ou melhor, a perspectiva do individualismo. Tal perspectiva expressa uma forma bastante particular de conceber a ideia de justiça.

De forma panorâmica, essas são as principais referências do radicalismo neoliberais. Há inúmeros outros desdobramentos a partir do individualismo, tais como a tentativa de combinação (por paradoxal que seja) ao marxismo (aquilo que se chama de marxismo analítico), além do denomi-

12 Disponível em <<http://sites.uol.com.br./rcmoraes>>.

nado “anarco-capitalismo” (igualmente paradoxal), entre outros, mas que, por escapar ao objetivo desta reflexão, não serão aqui discutidos.

Deve-se ressaltar que o significado do embate ideológico travado entre os neoliberais e os intervencionistas só pode ser compreendido do ponto de vista da guerra ideológica gramsciana (ocupação de espaços ou trincheiras ideológicas). Afinal, por meio das crises dos anos 1970, ampliou-se significativamente a influência desses autores neoliberais, uma vez que passaram a contar com o apoio de setores do empresariado e das classes médias — que, paradoxalmente, se expandiram como resultado do intervencionismo do pós-guerra. Uma explicação plausível, dentre outras, para essa ampliação da audiência neoliberal diz respeito ao fato de que esses referidos grupos sociais se sentiram tolhidos em suas expectativas (respectivamente de lucros e de consumo) em razão da rigidez com que o sistema fordista keynesiano estava estruturado. Por isso, as antigas acusações dos adversários dos liberais, sobretudo quanto às suas ideias, levarem a ocorrência de crises, tal como a de 1929, que foram esquecidas a partir da segunda metade da década de 1970. Tal “esquecimento”, de alguma forma, já dura décadas.

Por fim, a concepção neoliberal de justiça é clara e incisiva: está assentada no indivíduo e, conseqüentemente, na filosofia do individualismo, que, por seu turno, justifica a ideologia da “meritocracia”.¹³

Considerações finais

Tendo como contexto as contendas históricas entre o liberalismo — como filosofia, doutrina e ideologia — e seus adversários históricos, notadamente o socialismo, o keynesianismo e a social-democracia, sobretudo no século XX, neste artigo, procurou-se analisar o papel de três escolas — ou vertentes — do liberalismo de viés mais propriamente econômico: as escolas de Viena, de Chicago e de Virgínia. Tal viés não prescinde de pressupostos filosóficos, notadamente a precedência do indivíduo e do mercado perante a sociedade, o que denota indubitável clareza quanto ao significado de justiça.

14 A ideologia do mérito, ou meritocracia, é fortemente vigente na sociedade brasileira nos dias de hoje, o que pode ser visualizado pelas resistências às mudanças no vestibular, às cotas para grupos minoritários e vulneráveis, casos tanto do vestibular quanto do serviço público, assim como a toda forma de “discriminação positiva” ou “ação afirmativa”. O argumento individualizante, que desconsidera contextos e estruturas históricas, econômicas e sociais, opõe-se à mobilidade social e à garantia de direitos, em nome dessa concepção de justiça — individualizante — neoliberal.

As três escolas abordam aspectos distintos acerca do papel do indivíduo, do mercado, do Estado e das relações sociais. Mas fundamentalmente confluem quanto à precedência do “indivíduo livre”, cuja liberdade se manifesta “no mercado”: considerado *locus* de informações fidedignas em relação aos preços quando o Estado não intervém, e instituição “espontânea” e “democrática”, por não ter sido, supostamente, criação de ninguém em particular. Mais ainda, seria injusto — daí a concepção de justiça ser crucial nessa doutrina — qualquer intervenção do Estado nos âmbitos econômico e social na medida em que expressaria privilégios a determinados grupos em detrimento de outros. O Estado, nesse sentido, é associado à discricionariedade, ao caráter perdulário e à ingerência na esfera do indivíduo.

Quanto ao indivíduo — espécie de átomo na sociedade —, somente teria plena liberdade e autonomia sem a presença forte do Estado. Mais ainda, tornar-se-ia desinteressado em exercer sua autonomia, individualidade e esforço em razão de o aparato estatal, ao paternalisticamente provê-lo, corromper e corroer seus móveis individualizantes.

Deve-se ressaltar que a desigualdade social é plenamente justificada pelo neoliberalismo, como vimos, pois faria parte da natureza humana — aqueles que se esforçam e possuem mais méritos deveriam ser os mais bem recompensados — e, nesse sentido, decorrentes das qualidades, ou ausência delas, dos homens. Dessa forma, sistemas universalizantes, baseados em direitos sociais e coletivos, são liminarmente criticados como “injustos” ao destinar recursos para grupos específicos ou, no caso dos sistemas universais, impedirem o “autodesenvolvimento” e a “liberdade e autonomia individuais”.

Mas os neoliberais que tiveram importante participação em governos, casos notórios de Margaret Thatcher e do general Pinochet, demonstraram pouco apreço pela democracia política, uma vez que a concepção a respeito desta tem como pressuposto o mercado, isto é, a democracia de e com o mercado. Afinal, as maiorias poderiam, segundo seus ideólogos, optar pelo coletivismo, pela intervenção e pela distribuição da renda. Assim, ditaduras — definição política — foram justificadas em razão da concepção mercantil da própria democracia. Daí também a pressão para que os sindicatos fossem tolhidos — pelo Estado —, por meios autoritários diversos, de sua defesa dos trabalhadores, contrariando amplamente os sistemas políticos democráticos. Trata-se, portanto, de visão bastante particular acerca da democracia, uma vez que dissonante dos regimes políticos

que assim se definem e, conseqüentemente, próxima do conservadorismo, do elitismo e do caráter patronal.

Por fim, o neoliberalismo chegou ao pensamento acadêmico por meio da ideia de “escolhas racionais” e do “individualismo metodológico”. Trata-se de perspectivas baseadas na filosofia política liberal, que procuram compreender o mundo a partir do indivíduo “racional” no mercado, mas agora expandido para a própria compreensão epistemológica da sociedade.

Essas escolas, que se complementam, formaram um poderoso sistema ideológico que influenciou instituições políticas e econômicas, como as multilaterais; contribuiu fortemente para políticos e partidos liberais e conservadores ganharem eleições; pautou a agenda mundial e de diversos países, que fizeram “reformas orientadas para o mercado”; subsidiou reformas “gerenciais” do Estado; e municiou muitos dos embates políticos, econômicos, sociais e acadêmicos do século XX.

Compreender seus pressupostos, lógica, características e forma de operar é fundamental para que se desnude uma das mais importantes ideologias do mundo contemporâneo, cujo impacto na concepção de justiça é brutal.

Referências

- ALTHUSSER, Louis. *Idéologie et appareils idéologiques d'État*. Paris: Éditions Sociales, 1976.
- ANDERSON, Perry. *O fim da história: de Hegel a Fukuyama*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1992.
- ARRIGHI, Giovanni. *O longo século XX: dinheiro, poder e as origens do nosso tempo*. Rio de Janeiro: Contraponto; São Paulo: Unesp, 1996.
- ARROW, Kenneth J. *Social choice and individual values*. New York: John Wiley & Sons, 1963.
- BANCO MUNDIAL. *Relatório sobre o desenvolvimento mundial, de 1985 a 1992*. Washington: DC, 1993.
- BARROS, Roque S. M. de. *Estudos liberais*. São Paulo: T. A. Queiroz, 1992.
- BEREND, Ivan T. (Org.). *A transição para a economia de mercado*. São Paulo: Hucitec, 1998 (Coleção Economia & Planejamento).
- BIELCHOWSKI, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

- BIGO, Pierre. *A doutrina social da igreja*. São Paulo: Loyola, 1969.
- BOYER, Robert & DRACHE, Daniel. *Estados contra mercados: os limites da globalização*. Lisboa: Instituto Piaget, 1996.
- BRUNHOFF, Suzanne de. *A hora do mercado: crítica do liberalismo*. São Paulo: Unesp, 1991.
- BUCHANAN, James & WAGNER, Richard. *Democracy in deficit: the political legacy of Lord Keynes*. London: Academic Press, 1977.
- CALDWELL, Bruce (org.). *Contra Keynes and Cambridge: essays, correspondence*. Londres: Routledge, 1995 (The Collected Works of F.A. Hayek, v. 9).
- EAGLETON, Terry. *Ideology, an introduction*. Oxford: Oxford University Press, 1991.
- COCKETT, Richard. *Thinking the unthinkable: think-tanks and the economic counter-revolution, 1931-1983*. London: Harper Collins, 1995.
- COUTINHO, Carlos N. *Marxismo e política: a dualidade de poderes e outros ensaios*. São Paulo: Cortez, 1994.
- DOWNS, Antony. *Uma teoria econômica da democracia*. São Paulo: Edusp, 1999.
- DRAIBE, Sônia. As políticas sociais e o neoliberalismo. In: *Revista USP: Dossiê Liberalismo/Neoliberalismo*, n.º 17, mar.-abr.-mai. 1993.
- FIORI, José L. *Em busca do dissenso perdido*. Rio de Janeiro: Insight, 1995.
- FLAMANT, Maurice. *O liberalismo contemporâneo*. Lisboa: Publicações Europa-América, 1990.
- FORRESTER, Viviane. *O horror econômico*. São Paulo: Unesp, 1997.
- FRIEDMAN, Milton. *Capitalismo e liberdade*. Rio de Janeiro: Artenova, 1977.
- FONSECA, Francisco. *O consenso forjado: a grande imprensa e a formação da agenda ultraliberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2001.
- GENTILI, Pablo & SADER, Emir. *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.
- GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. 5.º vol. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.
- HALL, Stuart & JACQUES, Martin (orgs.). *The politics of thatcherism*. Londres: The Camelot Press, 1983.
- HARDIN, Russel. *Liberalism, constitutionalism and democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1999.

- HAYEK, F. A. von. *Os fundamentos da liberdade*. Brasília: EdUnb; São Paulo: Visão, 1983.
- . *Direito, legislação e liberdade: uma nova formulação dos princípios liberais de justiça e economia política*. São Paulo: Ed. Visão, 1985.
- . *O caminho da servidão*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura Instituto Liberal, 1987.
- . The intellectual and socialism, 1948. Disponível em <<https://mises.org/etexts/hayekintellectuals.pdf>>. Acesso em 25-5-2014.
- HELLEINER, Eric. From Bretton Woods to Global Finance: a World turned Upside Down. In: STUBBS, R. & UNDERSHILL, R (eds.). *Political economy and the changing global order*. Nova York: St. Martins's Press, 1994.
- HIRSCHMAN, Albert. *A retórica da intransigência: perversidade, futilidade, ameaça*. São Paulo: Companhia das Letras, 1985.
- KÜHNEL, Reinhard. *Liberalismo y fascismo: dos formas de dominio burgués*. Barcelona: Editorial Fontanella, 1978.
- LABORIE, Pierre. Histoire politique et histoire des représentations mentales. In: PESCHANSKI, Denis et al. (orgs.). *Histoire politique et sciences sociales*. Paris: Éditions Complexe, 1991.
- LIPPMANN, Walter. *A reconstrução da sociedade*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1961.
- . *Public opinion*. Nova York: Free Press Paperbacks, 1997.
- MACPHERSON, C. B. *A teoria política do individualismo possessivo: de Hobbes a Locke*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MISES, L. von. *Liberalismo, segundo a tradição clássica*. Rio de Janeiro: José Olympio; Instituto Liberal, 1987.
- MORAES, Reginaldo C. C. de. A democracia mal comportada: a teoria política do neoliberalismo econômico. In: *Revista Universidade e Sociedade*. Campinas: Unicamp, ano VI, n.º 11, jun. 1996.
- . Filosofemas que têm consequências: a Escola Austríaca e Keynes diante da especulação e da incerteza sistêmica. In: *Economia, política e ideologias*. Campinas: Unicamp, IFCH. Coleção Primeira Versão, n.º 83, abr. 1999.
- . Hayek e a teoria política do neoliberalismo econômico, 2011. Disponível em <<http://reginaldomoraes.files.wordpress.com/2011/06/hayek.pdf>>. Acesso em 20-5-2014.
- MOREIRA, José M. *Hayek e a história da Escola Austríaca de Economia*.

- Porto: Edições Afrontamento, 1994. Coleção Biblioteca das Ciências do Homem.
- OFFE, Claus. *Problemas estruturais do Estado capitalista*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.
- PARSONS, Wayne. *The power of the financial press*. Nova Jersey: Rutgers University Press, 1990.
- POPPER, Karl. *A sociedade aberta e seus inimigos*. Belo Horizonte: Itatiaia, 1987.
- ROSANVALLON, Pierre. *O liberalismo econômico: história da ideia de mercado*. Bauru: Edusc, 2002.
- ROSSITER, Clintos & LARE, James. *The essential Lippmann: a political philosophy for liberal democracy*. Massachusetts: Harvard University Press, 1982.
- ROTHERMUND, Dietmar. *The global impact of the Great Depression (1929-1939)*. Londres-Nova York: Routledge, 1996.
- SANDRONI, P. *Dicionário de economia*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.
- SAUNDERS, Peter & HARRIS, Colin. *Privatization and popular capitalism*. Buckingham: Open University Press, 1994.
- SKOCPOL, Theda & WEIR, Margaret. State structures and the possibilities for "Keynesian" responses to the Great Depression in Sweden, Britain and the United States. In: EVANS, P. & RUESCHEMEYER, D. *Bringing the State back in*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- SORMAN, Guy. *Os verdadeiros pensadores de nosso tempo*. Rio de Janeiro: Imago, 1989.
- SZMRECSÁNYI, Tamás. *Keynes*. São Paulo: Ática, 1984 (Coleção Grandes Cientistas Sociais).
- THOMPSON, Andrés A. *"Think Tanks" en la Argentina: conocimiento, instituciones y política*. Buenos Aires: Centro de Estudios de Estado y Sociedad, 1994.
- VAITSOS, Constantine V. Radical technological changes and the new "order" in the world-economy. In: *Review*, Nova York, 1989, vol. 12, n.º 2.
- VALDÉS, J. Gabriel. *Pinochet's Economists: the Chicago School in Chile*. Cambridge: University Press, 1995.
- VERGARA, Francisco. *Introdução aos fundamentos filosóficos do liberalismo*. São Paulo: Nobel, 1995.
- VIANNA, Luiz W. *A revolução passiva: iberismo e americanismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1997.

ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E GESTÃO PÚBLICA NO PPA 2012-2015*

EUGÊNIO ANDRADE VILELA DOS SANTOS
OTÁVIO AUGUSTO FERREIRA VENTURA
RAFAEL MARTINS NETO

Resumo

O artigo analisa as principais inovações no modelo de gestão do Plano Plurianual Federal para o período de 2012-2015, comparando as inclinações atuais com o modelo anterior. As inovações foram discutidas a partir da natureza política da administração pública, das circunstâncias nas quais o planejamento se associa à gestão e à luz da apropriação que o direito administrativo faz dos instrumentos de gestão. Identificou-se que as inovações na linguagem, na estrutura e na regulamentação dialogam com um conceito mais pleno de gestão porque criam um caminho para ressignificá-la, associando o conceito à capacidade de fazer. Apesar das inovações conceituais e simbólicas, a conclusão alerta para a necessidade de se qualificar o ambiente institucional do PPA com instrumentos e conhecimentos associados às questões práticas sobre o funcionamento do Estado, visto que são essenciais para viabilizar as políticas. Nesse sentido, o artigo traz sugestões de como lançar o PPA no mundo real das políticas públicas. 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: Plano plurianual; Administração política; Planejamento governamental; Implementação.

Abstract

The article analyzes the major innovations in the management model of the Federal Multi-Year Plan for the period 2012-2015, comparing current inclinations with the previous model. The innovations were discussed from the political nature of public administration, the circumstances in which planning is associated with the management and ownership in the light of the administrative law makes management tools. It was identified that the innovations in language, structure and regulatory dialogue with a fuller concept of management because they create a path to offering new significance it, associate the concept with the ability to do. Despite conceptual and symbolic innovations, the conclusion points to the need to qualify

* Este texto é adaptado do artigo "O modelo de gestão do PPA 2012-2015", apresentado pelos autores no VI Congresso Consad de Gestão Pública, em 2013.

† SPI/MP. Endereço eletrônico: eugenio.santos@planejamento.gov.br

‡ SPI/MP. Endereço eletrônico: otavio.ventura@planejamento.gov.br

¶ SPI/MP. Endereço eletrônico: rafael.neto@planejamento.gov.br

the institutional environment of the PPA with tools and knowledge associated with practical questions about the functioning of the state, as they are essential to enable the policies. In this sense, the article offers suggestions on how to launch the PPA in the real world of public policy.

Keywords: Multi-annual plan; Policy administration; Government planning; management; Implementation.

Introduction

O Plano Plurianual (PPA) 2012-2015 apresentou inovações significativas na sua estrutura e linguagem com o objetivo declarado de representar melhor as escolhas e as políticas públicas, além de criar condições mais adequadas para a sua gestão.

O presente artigo tem o objetivo de analisar as inovações na gestão do PPA. Para tanto, lançaremos mão de uma reflexão sobre o conceito de gestão e as circunstâncias nas quais ela se associa ao planejamento e ao PPA a partir do ambiente de funcionamento do governo, com destaque para as práticas regidas pelo direito administrativo.

Além desta introdução e da conclusão, o trabalho está dividido em três seções com o objetivo de: (i) explorar os conceitos e as interfaces entre gestão, planejamento e PPA; (ii) analisar os princípios que organizam o atual modelo e suas inovações concretas, comparando as inclinações atuais com o modelo de gestão anterior; e (iii) apresentar as categorias do PPA que são objetos formais de gestão. Na conclusão serão apontados desafios relacionados aos assuntos analisados.

Conceitos

A gestão do PPA não parece ser um objeto de consenso quanto a sua natureza. Em regra, ela é concebida a partir das atividades de monitoramento, avaliação e revisão, como se essas atividades, uma vez integradas e muito bem realizadas, fossem suficientes para ampliar a capacidade do Estado para fazer. Essa abordagem privilegia o enfoque no fluxo e no sistema de informações, na responsabilização e nos métodos e técnicas de avaliação, além do (re)desenho dos programas.

Outra abordagem possível seria compreender a gestão como um conjunto de atividades com o objetivo de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do Plano. Trata-se de uma leitura que ressalta a criação de instrumentos ou o tratamento de informações sem os limites das categorias formais do PPA. Significa extrapolar os limites burocráticos do PPA e agir para além de suas fronteiras, construindo condições institu-

cionais para viabilizar o gasto público considerando a teia de normas e práticas que impedem a execução, ainda que formalmente utilizando a sua estrutura para criar agendas capazes de contribuir para atingir as metas.

A preferência por trabalhar com uma clivagem entre os conceitos de gestão a partir de suas inclinações deriva da constatação de que os processos de monitoramento, avaliação e revisão têm se tornado, recorrentemente, um fim em si mesmo.

No PPA 2012-2015 a gestão dialoga com as duas vertentes. Conforme será relatado mais adiante, ele flerta formalmente com a implementação ao mesmo tempo em que orienta seu escopo para o monitoramento, a avaliação e a revisão. Entretanto, apesar da aproximação com a implementação¹ não há na Lei nenhum instrumento capaz de ajudar o gestor a fazer. Há uma expectativa de que, por meio do monitoramento, da avaliação e da revisão, a gestão do PPA contribua para entregar as metas.

Como o PPA não dispõe de instrumentos para fazer acontecer as políticas, necessariamente precisa, no mínimo, dialogar com a institucionalidade e os recursos (formais e informais) não pormenorizados ou descritos no Plano.

Nesse sentido, a gestão tem a missão de garantir as condições materiais e institucionais para a execução do PPA. Antes de averiguar os elementos presentes no atual modelo, cabe uma investigação acerca do conceito dominante de gestão a fim de identificar lacunas que possam comprometer os objetivos do próprio instituto.

Embora não haja consenso, o conceito dominante² de gestão pública está relacionado à organização dos processos com vistas a aumentar a eficiência do setor público.³ Assuntos como o combate à corrupção, a habilidade (competência), a melhoria da qualidade dos serviços e o combate ao desperdício de recursos, entre outros, estão fortemente associados ao conceito. A gestão se ocupa, predominantemente, da reflexão, da invenção, do registro e da disseminação de formas mais adequadas de mapeamento e organização de processos com vistas a aprimorar o serviço público, mirando, ainda que apenas no discurso, a eficiência.⁴

Entre as influências do conceito, destacam-se a própria administra-

1 Artigos 12 e 13 da Lei n.º 12.593/12 e artigo 4.º do Decreto n.º 7.866/12.

2 Esse domínio pode ser ilustrado pelo foco da maioria das publicações, dos editais de concursos públicos, dos currículos dos cursos de graduação e pós-graduação e, principalmente, pela representação que a sociedade tem da gestão pública.

3 É importante investigar as relações que influenciaram na representação quase universal que o conceito de gestão adquiriu no âmbito da doutrina neoliberal que predominou nos anos 90.

4 Eficácia e efetividade sempre acompanharão a eficiência nos manuais de gestão pública. Predominantemente, apenas nos manuais.

ção científica e seus desdobramentos, a administração pública (encarada especialmente a partir da burocracia como evolução do patrimonialismo), a nova administração pública e a governança.⁵

Nesse processo de formação do conceito, é fundamental destacar a predominância da separação hermética que se fez entre política e técnica no âmbito da administração pública, porque ela é a causa de práticas, procedimentos, visões e valores que ignoram aspectos fundamentais relativos ao ambiente no qual as políticas são praticadas. Isso gera impactos negativos tanto na prestação de serviços públicos quanto na representação que a sociedade tem do Estado e do espaço público (Nogueira, 2004). Para refletir sobre essas afirmações, interessa explorar o processo de sedimentação de um conceito incompleto de gestão.

Do ponto de vista da administração científica, é possível concebê-la como um ramo do conhecimento que se estrutura para subsidiar a economia no interior de um Estado regido pelo modo de produção capitalista,⁶ ou seja, investigações que se ocupam de um ambiente privado, no caso, a empresa capitalista, orientada para maximizar os lucros.

Cabe um parêntese para comentar a diferença na trajetória entre a administração e a economia. Interessante como a primeira teve mais dificuldades para fazer uma leitura de seu objeto a partir do ambiente público, ainda que ela tenha incorporado na análise conceitos como cultura, valor e ética. Sobre esse aspecto são importantes as lições de Santos (2004), argumentando que “a administração nunca perdeu de vista a sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações”.⁷

Na mesma linha, o cerne das investigações na origem da burocracia busca introduzir no Estado uma perspectiva neutra e racional, a partir de regras formais de natureza processual e procedimental, que assegura uma padronização a partir de critérios técnicos com vistas a profissionalizar as organizações e subsidiar o exercício do poder.

Ocorre que, na tentativa de construir práticas que rompessem com o patrimonialismo e, ao mesmo tempo, racionalizasse a administração pú-

5 Apesar da dificuldade de conceituar tanto a nova administração pública quanto a governança, Carneiro & Menicucci (2012), no primeiro caso, e Prats i Catalá (2005), no segundo, apresentam reflexões importantes.

6 Interessante notar como a expressão *administração pública* vai perdendo o protagonismo nas reflexões sobre a organização do Estado no Brasil. Em seu lugar desponta a “gestão pública”, trazendo consigo uma imagem da eficiência e modernidade.

7 Sobre a racionalidade instrumental ou eficácia instrumental são fundamentais as reflexões de Moretti (2012) que, aplicadas à gestão (mas também ao planejamento e à economia), desvelam os valores oficializados que se escondem por detrás de uma linguagem aparentemente neutra.

blica, a perspectiva instrumental não confere tratamento adequado a uma série de relações que influenciam e, por vezes, determinam as possibilidades associadas aos processos de produção. Argumenta-se que há um grave equívoco quando não se confere tratamento adequado à esfera pública,⁸ com toda a sua complexa rede contraditória de influências e determinações que irão incidir sobre agentes, instituições, processos, ideias, etc.

Portanto, argumenta-se que as reflexões originárias precisam ser refeitas a partir de métodos de pesquisa capazes de tratar e fornecer respostas que releiam e avaliem o assunto em sua forma mais plena, considerando a complexidade que envolve as relações sociais. Para tanto, é preciso ler a gestão a partir de outras óticas, tais como a filosofia, a ciência política e a sociologia.

Um tratamento mais completo da gestão pública deve considerar que gerir o Estado é fundamentalmente um processo de luta política em espaço onde há:

- ◆ conflito entre racionalidade política e racionalidade técnica;
- ◆ regras de arranjo político que por vezes embaralham a situação entre oposição e adesão;
- ◆ burocracias insuladas;
- ◆ absoluta complexidade, que cria uma série de perspectivas de leituras ambíguas reforçando a acentuada assimetria de informações.

Nesse ambiente, tratar a gestão pública sem considerar o cenário parece mais uma opção por não tratar de gestão e sim investigar outro fenômeno linear e controlado. Esse conjunto que caracteriza o ambiente público parece suficiente para definir que a gestão é, antes de tudo, um processo político.

Além de não contribuir para esclarecer os dilemas, a perspectiva dominante cumpre uma função de demonizar a política e conseqüentemente o Estado, visto que opõe pejorativamente a técnica à política.⁹

A nossa abordagem é diferente no sentido de combinar essas perspectivas, técnica e política, visto que para operar o Estado com responsabilidade e respeito à Constituição é preciso fazer uma leitura das circunstâncias políticas de atuação, como também é preciso conhecer métodos, técnicas

8 O conceito de esfera pública não se confunde com os políticos. Não se refere à política como antônimo de técnica. Trata-se da interação de todos os atores da sociedade no ambiente público.

9 Nesse caso os manuais de gestão também costumam cumprir a função de confundir quando afirmam que a gestão se dá a partir da política. Exemplos mais concretos são as afirmações de que o PPA nasce do plano do dirigente eleito. A partir dessa afirmação, a gestão (e o planejamento) estaria como que autorizada a imprimir suas técnicas nos objetos visto que a política já teria sido incorporada. Ou seja, provavelmente o leitor só encontrará manuais de gestão pública que não oponham pejorativamente a política à técnica, pelo contrário. Entretanto, não só a prática é bem diferente do manual como manuais não costumam explorar as dimensões políticas.

e instrumentos disponíveis, e aprimorá-los,¹⁰ para ampliar a suficiência e qualidade dos bens e serviços.¹¹

É fundamental ressaltar que o ambiente no qual se desenvolvem as atividades de formulação e implementação de políticas é marcado por disputas que foram consolidando os instrumentos que organizam e operam as políticas públicas, cada um deles carregando consigo parte das condições (e contradições) que viabilizam (ou interditam) as políticas públicas. Isso reitera a afirmação de que o espaço público é um ambiente fundamentalmente de lutas, um tabuleiro onde se entrecruzam convicções ideológicas, posições políticas, certezas sobre as melhores formas de planejar, implementar, controlar, etc. Ou seja, é um espaço extremamente complexo e permeado por posições contraditórias, situação que, por si só, deveria suscitar dúvidas diante das “certezas” que prometem que se X então Y, ou que B acontece por causa de A.

Diante disso, argumenta-se que é preciso superar o conceito tradicional de gestão, comumente entendido como um conjunto de processos e procedimentos fundado exclusivamente na teoria da administração.¹²

Portanto, sugere-se que o conceito adequado de gestão deve associar a dimensão do resultado às condições que permitam ampliar e qualificar a escala dos bens e serviços públicos no sentido de cumprir os objetivos da República. Significado esse que, necessariamente, parte das possibilidades e condições políticas de atuação do Estado. Desse modo, o conceito de gestão deve ser praticado a partir da racionalidade política, combinando, a partir daí, com técnicas de coleta e tratamento de informações e organização de processos administrativos.

Assim, a gestão deve reconhecer que as maneiras de fazer, ou os processos de produção de bens, serviços e institucionalidades públicas, são expressões de relações sociais. Como tal, é preciso fazer uma leitura adequada desse ambiente, caracterizado por conflitos, interesses de toda a ordem, reatividade ao registro real dos fatos (inclusive porque incide sobre o registro formal

10 É de se destacar a urgência em aprimorá-los, especialmente porque vários deles foram concebidos a partir da negação da complexidade e da política, trazendo efeitos negativos na ampliação e qualificação da ação governamental.

11 Tanto o arranjo que viabilizou a operacionalização do Bolsa Família quanto a estruturação das informações constante do Cadastro Único do Programa são bons exemplos de como habilidades “técnicas” para a estruturação de um banco de dados e o conhecimento “técnico” sobre a operação das políticas conseguem potencializar os resultados da ação governamental.

12 Cabe enfatizar que o ambiente do setor público é marcado por características e contradições mais agudas do que as observadas em uma fábrica ou no exército (e que lá também existe muito mais capital contrabandeado pela linguagem e naturalizado nas práticas), de modo que devem ser evitadas abordagens prescritivas, mecanicistas e funcionais.

controle processual descomprometido com a implementação das políticas), e a ação de diversos atores que, recorrentemente, irão impor sentidos próprios aos processos, situação que pode inutilizar os métodos e modelos ideais desenvolvidos.

Evidentemente que refletir sobre a gestão a partir da sua essência política não significa descartar as ferramentas desenvolvidas para o setor privado, ou ainda as que foram adaptadas para o setor público. Trata-se, tão somente, de fazer a avaliação correta e as eventuais adaptações ao ambiente para garantir que os instrumentos funcionem. E a melhor medida da sua adequabilidade será a sua utilização efetiva.

Especificamente sobre a gestão do PPA, ela é disciplinada por meio da Lei n.º 12.593/2012, do Decreto 7.866/2012, e da Portaria MP n.º 16/2013. Uma análise dos dispositivos específicos sobre gestão associa a palavra a um conjunto diferente de significados, predicados que não costumam fazer parte do léxico gerencialista. É o caso dos dispositivos a seguir:

Art. 12 da Lei: A gestão do PPA 2012-2015 consiste na articulação dos meios necessários para viabilizar a consecução das suas metas, sobretudo, para a **garantia de acesso dos segmentos populacionais mais vulneráveis** às políticas públicas, e busca o aperfeiçoamento:

I — dos mecanismos de implementação e integração das políticas públicas;
II — dos critérios de regionalização das políticas públicas; e

Art. 4.º do Decreto: A gestão do PPA 2012-2015 consiste na **articulação dos meios necessários para viabilizar a implementação** das políticas públicas traduzidas nos Programas Temáticos.

§ 1.º do art. 2.º da Portaria: O monitoramento será orientado para **produzir informações e conhecimentos que aperfeiçoem a implementação** das políticas públicas com o **objetivo de ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços** prestados ao cidadão.

O artigo da Lei faz menção direta à equidade, o do Decreto manifesta influência do incrementalismo, ao passo que o inciso da Portaria orienta para a produção de conhecimento que permita ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços, o que, como o *caput* do art. 12, esclarece uma posição política. Essa ênfase é consideravelmente distinta do significado associado ao conceito dominante, como eficiência, padronização, controle, etc.¹³

13 A ênfase destacada não significa que a gestão do PPA seja omissa em relação aos demais aspectos. A observação cumpre a função de ressaltar os novos elementos.

Interessante observar, também, que os dispositivos presentes nos instrumentos estão alinhados com o discurso dominante das autoridades do Governo Federal. Uma avaliação do debate público capta um movimento de ressignificação da gestão de forma a incorporar as dimensões da efetividade e da eficácia à eficiência, além de condicionar a perspectiva da eficiência à ampliação do exercício de direitos, para o que um Estado dotado de capacidades de operar é fundamental.

A referência aos instrumentos legais associa a gestão à disciplina jurídica, fato que enseja um olhar para a apropriação que o direito e o controle fazem dos regulamentos referentes aos processos de gestão.

A situação é mais complexa porque a teia de normas orientadas para o controle procedimental e instrumental do Estado, organizadas e legitimadas a partir de representações negativas que se tem da coisa pública, produziu um Estado com baixa capacidade de implementar políticas públicas.¹⁴ Em outras palavras: quando se sugere que o conceito de gestão deve trabalhar a favor da ampliação dos canais de atendimento público do Estado, quer-se dizer que é preciso reconstruir as capacidades do Estado com vistas à realização de sua missão precípua que promover o bem comum.

Daí a atenção especial ao direito, visto que os principais instrumentos são institutos vinculados ao direito constitucional e administrativo.

Ocorre que a legislação, além de possuir uma força estática, também goza de representação praticamente universal que ressalta esses instrumentos como de controle procedimental e burocrático. Em outros termos, é muito comum que a burocracia e o controle se apropriem dos instrumentos, inscrevendo neles uma lógica que nem sempre está orientada para a entrega de bens e serviços, alterando a função dos instrumentos.

É importante fazer uma análise do direito considerando, em especial, que o formalismo e o positivismo são marcas que caracterizam metodologicamente o pensamento jurídico moderno (Grau, 2011). Para afastá-lo desse caminho e aproximá-lo da Justiça, é preciso ressaltar o compromisso

¹⁴ Moretti (2012) faz uma leitura do desenvolvimento da esfera discursiva no planejamento investigando as sutilezas presentes na institucionalidade e na linguagem que o instrumentaliza, encontrando uma relação entre a *administração por resultados* e a legitimação de um Estado bloqueado. Como pano de fundo que legitima o “Estado estéril” ele identifica o compartilhamento de uma visão negativa sobre o Estado oriunda da interpretação dominante sobre a formação social brasileira, fato que autoriza implementar controles organizados a partir do que ele classifica como “racionalidade acima das racionalidades”, práticas que vão sedimentando no Estado regras pretensamente neutras que terminam desautorizando a intervenção do próprio Estado. Ao final, ele usa, entre outros, o caso do PPA para ilustrar como a necessidade de implementar políticas constrói outros circuitos no Estado reinventando caminhos que viabilizam a ação pública.

do direito com a máxima efetividade das normas constitucionais e enfatizar a utilização dos métodos adequados de interpretação constitucional como ingrediente fundamental quando se examina a relação entre a Constituição Federal, o planejamento governamental, os instrumentos previstos e a legislação infraconstitucional.

Para tanto, o neoconstitucionalismo¹⁵ afigura-se como uma inovação na interpretação constitucional. Com base nisso, argumenta-se que, à luz de interpretação sistemática, o planejamento governamental e os instrumentos utilizados para operar o Estado encontram limites nos fundamentos e objetivos fundamentais da República e devem contribuir para viabilizar os direitos individuais e coletivos, particularmente os sociais. A interpretação aberta da Constituição pode viabilizar a eliminação das restrições ao planejamento e à gestão de políticas, especialmente as vozes que se associam à necessidade de regulamentação ou normatização excessiva.

Ocorre que, contraditoriamente, a profusão de controles pode suprimir a capacidade do Estado de entregar bens e serviços públicos, situação que só contribui para ratificar essa representação negativa do Estado, na medida em que a preocupação fundamental se desloca da garantia da entrega de bens e serviços para a fiscalização minuciosa de sua atuação, provocando um emaranhado institucional-legal que dificulta e por vezes inviabiliza a entrega dos bens e serviços à população.

Essas análises são ainda mais urgentes diante da experiência recente de administração pública federal no Brasil. Foi o constrangimento imposto para que o Estado realizasse as políticas no sentido de ampliar a sua capacidade (Moretti, 2012) que operou inovações importantes em diversas áreas, tais como no planejamento (PAC, PDE, PPA 2012-2015, etc.), na gestão (arranjo do Bolsa Família, atendimento programado do INSS, gestão do PAC, etc.), no controle (regime diferenciado de contratação, a maior confiança no gestor, o funcionamento do Programa de Aquisição de Alimentos, etc.) e na participação social (reativação e criação de conselhos, realização de conferências, etc.). Trazendo para os termos da clivagem que sugerimos nos conceitos de gestão, no início deste texto, não foram procedimentos a partir das formalidades do monitoramento, da avaliação e do re-desenho de programas que se conseguiu ampliar o atendimento à população.

15 O neoconstitucionalismo ressalta a força normativa da Constituição, a normatividade dos princípios constitucionais e a ampliação da jurisdição constitucional. Para maiores informações, ver Barroso (2009).

Importa ressaltar que o objetivo dessas reflexões é ampliar as condições para que o controle contribua no sentido de criar capacidades no Estado de modo que este possa cumprir as suas funções. Vale dizer que todo o controle é fundamental para a democracia, desde o controle de um Poder sobre o outro até o controle procedimental estrito. Daí a importância de que as ações de controle se orientem para realizar os objetivos da República, e de que essa concepção balize as relações entre planejamento, gestão e controle.

Na próxima seção, essas reflexões encontram outras correspondências com alguns princípios declarados no modelo de gestão do PPA 2012-2015.

Princípios

Nesta seção as inovações serão examinadas a partir dos princípios inscritos nos normativos que institucionalizaram a gestão. Além dos casos já expostos, outras mudanças significam a relativa superação de paradigmas clássicos para as escolas jurídicas e de administração pública.

As principais mudanças estão orientadas para desburocratizar a relação entre o Ministério do Planejamento e órgãos executores, direcionando os esforços para a implementação das políticas públicas. Ilustra esse movimento o princípio do aproveitamento de estruturas organizacionais já existentes. Busca-se, também, reorientar o foco do controle para a implementação das políticas públicas, criando menos constrangimento para que o gestor consiga executar e induzindo um controle menos centrado em rotinas burocráticas e mais preocupado com os resultados, qualificando a leitura da eficiência a partir da eficácia e da efetividade.

Antes dos comentários e comparações, é importante ressaltar que o modelo de gestão do PPA 2008-2011, objeto da comparação a seguir, tem origem na reforma orçamentária de 2000, que adotou estruturas praticamente idênticas para o PPA e para a LOA. Portanto, ele tem como base a estrutura de informações e responsabilização idealizadas à época, no auge da aplicação do gerencialismo no Brasil. Entretanto, o modelo de 2008 possui variações importantes relativamente ao modelo original, que teve seu ápice em 2004.¹⁶ É de se destacar que o modelo de gestão do PPA 2008-2011, de certa forma, já foi uma tentativa de minimizar algumas disfunções presentes na versão de 2005.¹⁷

¹⁶ Para informações sobre a origem do modelo de gestão do PPA ancorado na LOA, ver Santos (2011).

¹⁷ Ilustram essa evolução a flexibilização de pontos de controle associados aos projetos de grande vulto, a eliminação da obrigatoriedade de espaços de coordenação a partir de programas e ações orçamentárias.

Para analisar as principais inovações, recorreremos a uma comparação entre os modelos em diversas dimensões à luz dos instrumentos que os institucionalizaram, exercício que está sistematizado no quadro a seguir.

Quadro 1. Comparação entre modelos de gestão

Dimensão	2008-2011	2012-2015
Paradigma Jurídico	Legalismo positivista	Abordagem principiológica (neoconstitucionalismo) Dialoga com os objetivos da República
Tratamento de casos especiais	Tenta prever casos específicos e regulamentar detalhadamente	Princípios dão diretrizes para o tratamento das especificidades
Escola de Gestão Pública	Gerencialismo Gestão	Administração Política Implementação
Reflexo na Máquina Pública	Cria institucionalidade paralela Formal e burocrático	Integrado à rotina dos órgãos
Responsabilização pela prestação de informações	Tensão entre a estrutura do orçamento e a estrutura dos órgãos	Responsabilidade compartilhada Cooperação interinstitucional
Coordenação, implementação, monitoramento e avaliação	Unisetorial Centralizado no MPOG <i>One size fits all</i>	Pactuação Multisetorialidade Flexibilidade
Regras para Revisão do Plano	Rígidas Burocratização da relação entre Executivo e Legislativo	Flexíveis
Corrente de Planejamento	Afirmção do pensamento racional-compreensivo	Afirmção do incrementalismo-lógico

Fontes: Decreto n.º 6.601/2008 e Decreto n.º 7.866/2012
Elaboração própria

Do ponto de vista jurídico os dois modelos diferem-se bastante. O decreto de gestão do PPA 2008-2011 apresenta fortes traços positivistas, refletindo o apego ao legalismo, uma tradição do direito administrativo ibero americano. O texto é formado por vinte artigos, totalizando cerca de 95 dispositivos. O seu conteúdo é bem detalhado, criando funções e institucionalidades paralelas ao funcionamento do governo, atribuindo competências, fundando um sistema formal de monitoramento e regulando os procedimentos para a individualização e execução de projetos de grande vulto. Em suma, o texto sugere uma pretensão totalizante a partir da regulamentação com acentuado grau de detalhe para vários casos.

Já o decreto de gestão do PPA 2012-2015 apresenta roupagem mais leve e, conforme já exposto, um conteúdo novo. Com seus doze artigos e 55 dispositivos (pouco mais da metade do anterior), o texto desafia a lógica legalista a partir da qual o positivismo puro é recorrentemente praticado, o que permite referenciá-lo no campo do neoconstitucionalismo.

Evidência disso pode ser encontrada já no art. 3.º, onde se elencam oito princípios a serem observados. Não se optou pela redação de artigos regulando detalhadamente as atividades, preferindo-se declarar princípios jurídicos a serem observados e aplicados à gestão do PPA. Além disso, quando o parágrafo único do referido artigo, subordina a gestão do PPA “[...] à redução das desigualdades, à democratização de oportunidades e ao desenvolvimento nacional”, há uma clara referência à qualificação da eficiência à luz da eficácia e da efetividade, invertendo a ordem que legitima a apuração do custo de fazer e lançando um olhar para os déficits no atendimento à sociedade. Em outros termos, o dispositivo induz o Estado a considerar quanto custa não reduzir as desigualdades e, no limite, quanto se perde ao deixar de atender cidadãos. O texto também fortalece a relação com os objetivos da República, enfatizando o caráter principiológico do instrumento e remetendo-o à Constituição.

Ainda no âmbito do direito e especificamente quanto à apropriação que o controle faz dos dispositivos legais, existem defesas prévias no texto que buscam forçar uma análise sistemática da legislação ao mesmo tempo em que cria obstáculo para ao legalismo estrito.

A declaração de que há “**responsabilização compartilhada** para realização dos Objetivos e alcance das Metas”¹⁸ e a de que “A responsabilidade pelo monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 **coexiste** com as competências específicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo”,¹⁹ são exemplos dessas defesas prévias.

Nos dois casos o objetivo é sensibilizar o intérprete da norma quanto à complexidade que envolve o processo de coleta, análise e tratamento da informação para alimentar o monitoramento. Ocorre que, conforme já reiteradamente exposto, a gestão pública opera em um ambiente caracterizado por conflito, assimetria de informações, concorrência entre agentes, etc. Por isso é importante posicionar o operador do direito quanto às dificuldades inerentes ao processo de produção das informações.

18 Decreto 7.866/2012, art. 3.º, inciso I, negrito nosso.

19 Decreto 7.866/2012, art. 9.º, parágrafo único, negrito nosso.

No segundo caso, inclusive, há referência expressa ao conflito entre o processo de monitoramento e avaliação ancorado no PPA (que estabelece objetivos e indica responsáveis) com os Decretos regimentais dos órgãos (que também estabelece uma série de competências e atribui responsabilidades para as organizações). Nesse sentido é preciso que a norma seja aplicada considerando essas tensões porque do contrário legitima-se um processo de cobrança e controle que, além de não gerar informações úteis, atrapalha o processo de gestão de políticas porque deslocará a energia que deve ser depositada na implementação das políticas, alimentando um controle kafkiano. Sob a ótica da corrente de gestão pública, avalia-se que o PPA 2008- 2011 aproxima-se mais do gerencialismo na medida em que a estrutura do Plano remete à análise de eficiência das ações do orçamento, restrito, portanto, à dimensão da eficiência a partir da poupança prévia predominantemente vinculada ao Orçamento Geral da União, que por definição exclui diversas fontes e possibilidades de financiamento. Apesar da existência formal dos indicadores de programa, a aplicação da orientação para o resultado gerou distorções que Carneiro & Menicucci (2012) chamam de efeitos não pretendidos da NPM. Ocorre que o indicador de resultado pode levar ao obscurecimento em vez de clareamento de responsabilidades como, por exemplo, no caso em que um indicador de programa de educação de jovens e adultos é o analfabetismo. Como o PPA da União poderia atribuir como resultado algo que é de competência concorrente? A existência no PPA da meta de alfabetizando atendidos e/ou de alfabetizados seria muito mais clara e justa, ainda que fizesse parte do programa um arranjo federativo para suporte ao atendimento da Federação.

Além disso, são organizados processos padronizados a partir de sistema de informação orientado por relações aritméticas simples (físico/financeiro) que também subestimaram as particularidades das políticas (políticas descentralizadas possuem medidas de desempenho distintas das executadas diretamente, transferências governamentais possuem outra dinâmica, etc.), ainda que houvesse previsão formal de campo estruturado para captação de informações qualitativas. Além disso, foram criadas/mantidas institucionalidades paralelas à organização de Ministério ou espaço de coordenação política de governo, tais como o Comitê de Gestão e o Sistema Formal de Monitoramento e Avaliação, este composto de diversas instâncias tais como a Câmara de Monitoramento e Avaliação, as Unidades de Monitoramento e a Câmara Técnica de Projetos de Grande

Vulto. Para cada uma dessas institucionalidades, os dispositivos legais previam formas de gerenciamento ou adoção de medidas.

Em oposição à organização anterior, o atual modelo de gestão adotou um caminho diferente. O primeiro indício nesse sentido é que o instrumento define, no inciso II do art. 3.º, que o “aproveitamento das estruturas de monitoramento e avaliação existentes” é um princípio que deve reger a gestão do PPA. Além disso, o parágrafo único do artigo 9.º do Decreto 7.866/2012 dispõe que “a responsabilidade pelo monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015 coexiste com as competências específicas dos órgãos e entidades do Poder Executivo”. Dessa forma, a gestão relativiza a padronização e tenta se inserir a partir da institucionalidade existente. Ademais, as metas e as iniciativas fornecem possibilidades de leituras sobre a política que superam os limites das relações a partir da meta física e financeira dos produtos das ações orçamentárias, induzindo a formulação a dialogar com a implementação ou com as condições objetivas que viabilizarão as metas.

Diante disso, avalia-se que o modelo de gestão atual se preocupou em aproximar do funcionamento real dos órgãos, aproveitando as estruturas já existentes e admitindo que o cumprimento das metas depende de uma rede complexa e assimétrica de atores, o que, por sua vez, implica particularidades na forma de operar as políticas.

Em relação à coordenação, implementação, monitoramento e avaliação, o modelo de gestão do PPA 2008-2011 estabeleceu relação formal e unissetorial com os órgãos executores, com forte centralização no Ministério do Planejamento, e de caráter *one size fits all*, ou seja, modelo único e rígido para todas as políticas públicas e todos os órgãos. A relação imposta é formal e unissetorial, de modo que cada órgão tratava diretamente com o Ministério do Planejamento sobre gestão do PPA, condicionando a multissetorialidade às possibilidades de expressão nas ações do orçamento, situação que praticamente inviabilizava a declaração das relações entre as políticas. O modelo de gestão aplicava a todas as políticas públicas e órgãos as mesmas condições, subestimando as particularidades de implementação de cada política e as diferenças nas capacidades institucionais de cada órgão.

De outra parte, o atual modelo optou pelo caminho da flexibilidade e da pactuação com os atores envolvidos em cada política pública, dando mais vazão à gestão da multissetorialidade a partir do seu reconhecimento na própria estrutura PPA.

Ele parte do reconhecimento de que cada política pública possui seu arranjo próprio, estando conectada de formas diferentes a atores diversos. Todas estas configurações possíveis se encaixam no padrão que o novo decreto de gestão estabelece para a gestão do PPA, que é a própria institucionalidade dos órgãos executores, seja ela como for. A inscrição da “consideração das especificidades de implementação de cada política pública e da complementaridade entre elas” como princípio do PPA reforça o argumento.

As regras de revisão do plano também são tratadas de maneira bem distinta pelos modelos de gestão dos PPA 2008-2011 e PPA 2012-2015. O primeiro, por incorporar a ação orçamentária na sua estrutura, organizou um processo de revisão rígido na esperança de controlar burocraticamente as mudanças na LOA, exigindo o envio constante de projetos de lei ao Congresso sempre que era alterada uma ação orçamentária que apresentava impacto plurianual, fosse esse impacto de R\$1,00 ou R\$ 1,0 bilhão. A presença dos detalhes do orçamento no PPA 2008-2011 também transformava qualquer tentativa de revisão do PPA em uma revisão do orçamento, uma vez que os órgãos tendiam a direcionar todo o seu esforço na obtenção de novos recursos orçamentários. Dessa forma, quando a dinâmica de uma política pública gerava necessidade de se fazer um crédito orçamentário plurianual, isso demandava, normalmente, a revisão do próprio plano por projeto de lei, além do trâmite específico de alteração no orçamento, um rito que alimentava a burocracia congressualista. Já o modelo de gestão do PPA 2012-2015 apresenta regras mais flexíveis para a revisão do plano. Todos os elementos, com a exceção de Programas e Objetivos, podem ser atualizados pelo Executivo, a qualquer tempo, desde que motivadas por alterações provocadas por mudanças no orçamento. Essa flexibilidade permite que o PPA se mantenha alinhado à dinâmica real das políticas públicas sem necessariamente atrasar a ação do Estado. Por outro lado, a flexibilidade concedida implica o compartilhamento de informações financeiras e orçamentárias para aprimorar o monitoramento.

Por fim, quanto à corrente de planejamento, o modelo anterior era mais influenciado pela escola racional-compreensiva porque buscava combinar o orçamento programa, um modelo mais rígido, com uma releitura do planejamento estratégico situacional, conformando algo que pode ser considerado, em tese, um modelo misto. A fricção entre os modelos aplicada no ambiente do sistema formal de planejamento e orçamento produziu

um modelo rígido e subsumido às categorias orçamentárias da tentativa de implementação do orçamento-programa.

Quanto aos modelos, cabe destacar que uma espécie de “racionalidade acima das racionalidades” (Moretti, 2012) está constantemente presente na formulação e implementação das políticas. Aplicando ao caso do PPA anterior, essa racionalidade superior manifestava-se desde o paradigma jurídico positivista, inscrito no decreto pela sua característica detalhista e a tentativa de regulamentar todas as situações possíveis; passando pela influência gerencialista presente no instrumento por meio da criação de um sistema formal e diversos encargos rigidamente delineados; até o arranjo único e fixo de monitoramento e avaliação que o modelo de gestão anterior criou. Em todas essas dimensões verifica-se a presença da premissa de que a realidade pode ser satisfatoriamente representada por um modelo finito, previsível, técnico, auditável e, claro, responsável.

O modelo de gestão atual caminha em direção oposta, ainda que mais restrito à dimensão simbólica. A sua abordagem principiológica, criando condições para receber e tratar os conflitos estabelecendo valores a serem respeitados na gestão do PPA; o aproveitamento de arranjos de políticas públicas já existentes; a preferência pela flexibilidade e pactuação com os órgãos sugerem proximidade desse modelo à escola do incrementalismo-lógico.²⁰ Predomina o respeito às particularidades, o tratamento caso a caso, o reconhecimento da grande complexidade da realidade e, sobretudo a valorização do *learn-by-doing* ao mesmo tempo em que se questionam as formulações prescritivas. Os parágrafos 1.º e 2.º do artigo 2.º da Portaria 16, de 31-1-2013, a seguir, reforçam o argumento, posicionando o processo de produção de informações para a gestão do PPA como elemento central para aprimorar o conhecimento sobre a implementação das políticas, na linha da implementação como adaptação, evolução e aprendizagem com vistas a ampliar a qualidade e suficiência dos bens e serviços:

§ 1º O monitoramento será orientado para produzir informações e conhecimentos que aperfeiçoem a implementação das políticas públicas com o objetivo de ampliar a quantidade e a qualidade dos bens e serviços prestados ao cidadão.

§ 2º O monitoramento produzirá e correlacionará informações que possibilitem interpretações da realidade brasileira e da capacidade ins-

20 Ver Lindblom (2010).

titucional do Estado para implementar com eficiência, eficácia e efetividade as políticas públicas.

Diante disso, argumenta-se que a base legal sob a qual está assentada a gestão do PPA possui elementos fundamentais consideravelmente distintos do anterior, ainda que sua operacionalização, em construção, possa ser objeto de leituras opostas.

O impacto das novas categorias do PPA na gestão

Antes de refletir sobre a relação entre as categorias do PPA, que são objetos formais de monitoramento e avaliação do Plano, cabe contextualizar brevemente sobre a natureza do planejamento e o ambiente no qual essas categorias foram desenvolvidas.

O plano, entendido como uma expressão política do Estado com vistas a cumprir a agenda escolhida, apresenta-se como instrumento importante para o desenvolvimento da nação, uma vez que contribui para organizar, racionalizar e direcionar a atuação estatal na transformação do *statu quo*. Por isso, o fortalecimento do planejamento capaz de viabilizar as transformações está diretamente relacionado ao interesse de mudança, uma vez que os atores relativamente fortalecidos no cenário inercial tendem a direcionar suas energias para o fortalecimento de instituições voltadas para a manutenção desse cenário e, por outro lado, esvaziar as instituições orientadas para a alteração do ambiente econômico e social.

Portanto, o processo de planejamento, embora possua um conteúdo técnico é, sobretudo, um processo político que deve perseguir os objetivos fundamentais da República expressos na Constituição de 1988 (Bercovici, 2006).

Constituição que inovou com a criação do PPA como elemento de destaque para o planejamento federal. Na Carta anterior, o instrumento que cumpria parte da função reservada atualmente ao PPA era o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), um instituto que, além de possuir natureza orçamentária, era omissivo quanto ao planejamento de boa parte das políticas sociais, já que não versava sobre as despesas correntes.

A primeira inovação no PPA 2012-2015 consiste na leitura jurídica do instrumento à luz do neoconstitucionalismo, conforme já exposto, libertando-o da interpretação literal do artigo 165 da Constituição, que

condicionava a perspectiva do instrumento ao título de tributação e do orçamento. A partir de 2012 há uma qualificação da leitura do PPA fundada na interpretação sistemática da Constituição à luz do neoconstitucionalismo, de modo que ele se declara como um “instrumento constitucional destinado a organizar e viabilizar a ação pública com vistas a cumprir os fundamentos e objetivos da república, em especial os sociais” (Brasil, 2011a).

O Plano também apresenta inovações conceituais significativas, fruto da concepção de planejamento derivada, especialmente, da formulação e implementação das principais agendas executadas no período recente, como o PAC, o Bolsa Família, o PDE e o Minha Casa, Minha Vida (Brasil, 2011a). A estrutura tem uma inspiração no PAC, que estabeleceu relações profundas do planejamento com a gestão, o orçamento e o controle, articulando os meios para viabilizar as metas. Além disso, é de se destacar a perspectiva do incrementalismo como processo de evolução, adaptação e aprendizagem sobre as políticas públicas.

Uma linguagem específica para o planejamento também marca a estrutura, distinta do *framework* orçamentário e de fácil compreensão por parte do povo, rompendo com o domínio tecnicista existente nos formatos anteriores e ampliando a transparência da ação pública ao conferir visibilidade às políticas.²¹

Ele é organizado a partir da Mensagem Presidencial que o encaminha, espaço onde está declarada a sua dimensão estratégica composta pelos cenários e macrodesafios, e pela lei propriamente dita, que além de trazer definições que balizam o conceito de planejamento e organizam a estrutura do plano, possui dois anexos contendo os atributos formais, detalhados em programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas. Portanto, do ponto de vista mais formal, os atributos do PPA a partir dos quais se pode organizar a gestão são: cenários, macrodesafios, programas, indicadores, objetivos, metas e iniciativas.

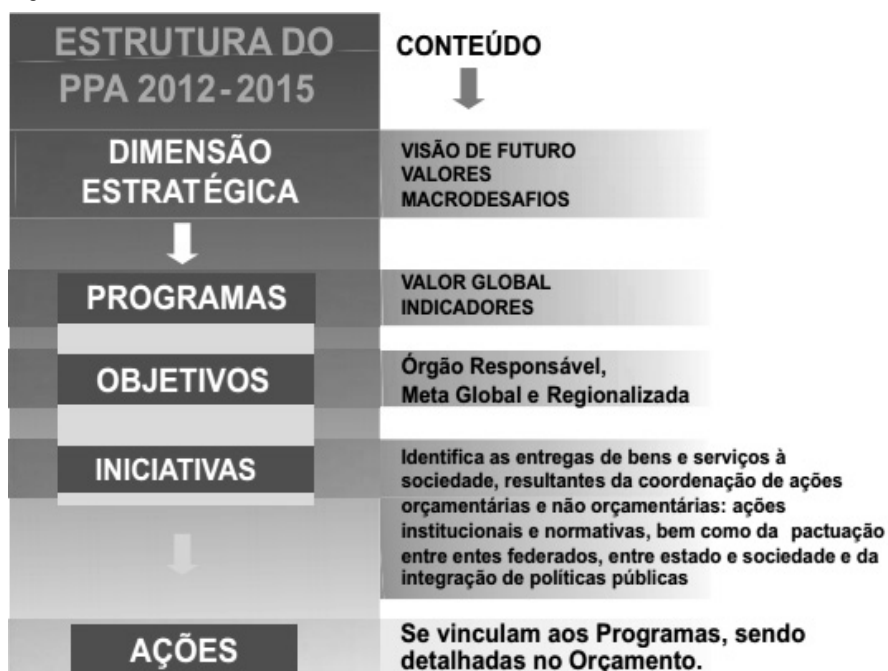
É de se destacar a função das iniciativas, tanto no que se refere à relação com o orçamento, visto que cada ação orçamentária vinculada a

21 A passagem a seguir ilustra as possibilidades relacionadas à transparência que se inauguram com o PPA 2012-2015: “Fica claro a cristalização de um enfoque social que já emergia das discussões de anos anteriores e que atingiu as políticas culturais. Enfim, há uma ampliação de escopo e reconhecimento de dimensões da cultura que, se já estavam presentes na Constituição Federal de 1988, não se expressavam no PPA com tanto vigor e transparência” (Ipea, 2012).

programa temático liga-se a uma iniciativa do PPA, quanto pelas possibilidades que elas criam de remeter o plano a dialogar com os demais meios necessários para implementar as políticas. As iniciativas consideram (e declaram) como as políticas organizam os agentes e instrumentos que as materializam, com atenção à gestão, às relações federativas e aos mecanismos de seleção e identificação de beneficiários, criando pontos de controle no PPA para forçar o diálogo do plano com a implementação.²²

A figura a seguir demonstra a nova estrutura do PPA e a compatibilidade entre o PPA e a LOA.

Figura 1. Estrutura do PPA 2012-2015



Fonte: Brasil (2011a).

22 De acordo com Franke, Navarro & Santos (2012), "As novas categorias portam versatilidade capaz de expressar relações que, antes, eram restritas pela contabilidade pública. Nesses termos, a integração entre as políticas, em especial o tratamento da transversalidade, não está mais limitada pelo desenho das ações orçamentárias com seus respectivos produtos, de forma que a combinação entre Objetivos, Metas e Iniciativas cria condições para uma abordagem mais adequada da relação entre as políticas. Essa alteração foi fundamental para revelar, por exemplo, boa parte das políticas para as mulheres, raça, criança e adolescente, idoso, LGBT, quilombola, povos e comunidades tradicionais, juventude e pessoa com deficiência".

A definição das metas ampliou as possibilidades para declarar os resultados esperados, superando os limites dos produtos das ações orçamentárias. A nova categoria também foi importante para permitir relacionar o PPA com os demais planos que declaram metas com expectativa de resultados da ação governamental, como o PAC. Então, o fato de o instrumento trazer metas claras de atendimento incide sobre a gestão na medida em que todo o processo de coleta, tratamento e divulgação de informações se dá em bases mais reais do que aquelas restritas pela contabilidade orçamentária.²³

Os objetivos e as iniciativas também criam possibilidades adicionais para coleta e tratamento das informações na medida em que facilitam o acompanhamento das narrativas que incluem aspectos associados à implementação das políticas.

Nesses termos, o PPA 2012-2015 traz inovações²⁴ importantes que criam melhores condições para a gestão, especialmente por conta da qualificação na forma e na linguagem, induzindo o plano a um diálogo tanto com as metas concretas das políticas quanto com o universo da implementação.

Diante do exposto, é possível fazer comparações adicionais entre as duas concepções de gestão no âmbito do PPA, nos termos do quadro a seguir.

23 Para maiores informações sobre as possibilidades associadas ao processo de produção de informações, ver Franke (2012).

24 Dentre as inovações, destacam-se: *a)* a criação de espaço próprio para o planejamento, no sentido de abrir a linguagem orçamentária e burocrática, no sentido de expressar as políticas públicas e os seus respectivos públicos específicos; *b)* ampliação da relação do instrumento com os demais insumos para viabilizar as metas do PPA, para além do orçamento; *c)* qualificação da formulação a partir da implementação das políticas; *d)* aproximação dos executores da formulação das políticas, valorizando o conhecimento sobre as políticas públicas; *e)* indução do orçamento de modo a perseguir o resultado e se organizar de forma a não penalizar a execução; *f)* criar melhores condições para o efetivo monitoramento dos objetivos e metas do Governo; e *g)* criar espaço no PPA para aprimorar o tratamento da regionalização das políticas. Para análises mais detalhadas sobre as inovações no PPA ver Franke, Navarro & Santos, (2012).

Quadro 2. Comparação entre as concepções

Assunto	2008-2011	2012-2015
Conceito	Preso à lógica do orçamento	Revela os desafios do Brasil
Informações no monitoramento formal	Produtos das ações orçamentárias e indicadores de programas	Análise situacional dos objetivos e metas e atualização anual de indicadores
Legislação	Extensa, rígida e detalhada Sugere responsabilidades estanques	Curta, principiológica e simples Declara responsabilidade compartilhada
Imagem Desejada	A gestão do PPA é um conjunto de procedimentos específicos que, uma vez precisamente articulados, conseguirá produzir informações úteis para o decisor	A gestão do PPA é uma missão complexa orientada para a produção de conhecimento sobre a implementação das políticas com vistas a ampliar os canais de atendimento do Estado, com equidade, e revelar o resultado das políticas públicas.

Conclusão

Conforme demonstrado, as inovações no PPA dialogam com um conceito mais pleno de gestão e pavimentam um caminho interessante para ressignificá-la, libertando-a de uma série de controles que terminaram dificultando e até inviabilizando a ação governamental. Porém, sem subestimar a importância e o valor da luta simbólica no âmbito do Estado, essas mudanças não são condição suficiente para que a gestão seja efetiva, de modo que persistem restrições de várias naturezas que criam obstáculos para ampliar o atendimento à população.

As restrições mais estruturais guardam relação com a escassez do que Moura (2012) classifica como capital organizacional,²⁵ que pode ser entendido como o conhecimento sobre as questões práticas associadas ao funcionamento do Estado e que permitem viabilizar as políticas. Em ou-

25 A passagem a seguir esclarece o tipo de conhecimento e poder associado ao capital organizacional: "Ele representa não o discurso sobre a gestão e nem tampouco o discurso sobre o domínio da técnica, mas a ação objetiva de gestão e a aplicação objetiva da técnica no contexto institucional concreto, conforme os objetivos da política pública correspondente, que são politicamente definidos. Ele se refere ao mundo real e imediato, e à busca de resolução para problemas que também são reais e imediatos, com tudo que isso implica em termos de complexidade para a ação, o que significa que ele está despido das pretensões escolásticas típicas dessas duas formas de pensamento. Podemos dizer, em resumo, que o capital organizacional é a capacidade de fazer".

tros termos, são os saberes que possibilitam que uma política pública saia do papel e entregue efetivamente resultado.

Para aumentar o capital organizacional associado ao PPA e, efetivamente, conversar com as condições objetivas que viabilizam o fazer, ele poderia aproximar o diálogo com as condições para fazer, em vez de se concentrar no acompanhamento de unidades que irão instruir um processo de produção de informações (sobre o qual ainda irá incidir a racionalidade do controle, com todos os seus limites).

Essa imersão concreta do PPA no ambiente de implementação das políticas também poderia ser induzida criando regras específicas na Lei do Plano para execução em determinados casos, flexibilizando o remanejamento orçamentário, definindo procedimentos específicos mais céleres para determinados tipos de gastos, entre outros. Ou seja, ele poderia manejar instrumentos capazes de auxiliar o fazer. A única inovação mais concreta que se relaciona ao PPA foi a redução do número de programas e funcionais, fato que gerou impactos positivos nas possibilidades de remanejamento de recursos, agilizando a execução.²⁶

Nesse sentido, o Plano poderia apresentar comandos concretos capazes de disciplinar e articular a arrecadação, o orçamento, o controle, a contabilidade e a gestão, para criar condições objetivas que permitam ampliar a escala de atendimento.

Algumas dessas inovações, inclusive, já foram experimentadas ou já existem em outros diplomas legais.²⁷ O próprio PPA 2008-2011 trouxe comando específico para o orçamento do PAC, situação que sugere um retrocesso relativamente ao modelo anterior. Nada impede, por exemplo, que seja pactuado, via lei do PPA, uma margem mínima de remanejamento adicional para as prioridades, e que a cada ano seja possível rever o limite máximo por meio da LOA.²⁸ Ou, de outra parte, que sejam estabelecidos limites maiores para remanejamento de recursos no interior de um mesmo objetivo ou entre ações vinculadas a uma mesma iniciativa.

26 Para maiores informações sobre o impacto da reestruturação do PPA na LOA, ver Franke, Navarro & Santos (2012).

27 Exemplos desses comandos que poderiam estar no PPA são o art. 7.º da Lei estadual n.º 12.504/2011, que institui o PPA da Bahia e orienta a estrutura da LOA a perseguir as metas do PPA; e o art. 14 do Decreto-Lei n.º 200/1967, que orienta a ação do controle. Outro efeito positivo de deslocar parte da regulamentação para o PPA seria o estabelecimento de uma relação mais estável entre Legislativo e Executivo, estabilizando um pacto que viabiliza a ampliação do horizonte de planejamento.

28 Na prática a alteração não representou retrocesso para a gestão orçamentária, mas o PPA deixou de estabelecer relações com a gestão do orçamento.

A dimensão institucional também impõe restrições a um funcionamento mais célere do que se pode chamar de um *circuito*²⁹ de gestão das políticas. A Lei que disciplina boa parte dos “sistemas” de planejamento, orçamento, controle e contabilidade opera como se houvesse uma cisão entre a dimensão da formulação e a da implementação. Além disso, tal como praticado hoje, ela favorece que cada área desse circuito crie representações próprias sobre seu ramo de atuação, gerando filtros burocráticos que dificultam ou inviabilizam o gasto. Para além dos sistemas formais, há uma relação complexa que envolve diversas organizações no processo de gestão das políticas.

Ainda com relação ao debate institucional, é urgente a necessidade de criar mais capacidade nos profissionais para que consigam operar no ambiente do setor público. Para tanto, é imprescindível reorganizar os processos de seleção e formação de servidores, bem como reinventar as organizações minando as resistências burocráticas dos aparelhos estatais. É fundamental que os servidores tenham atitude em relação às demandas sociais e à desigualdade. Mais que a sensibilidade é preciso que a ação administrativa da burocracia seja comandada pela disposição de fazer acontecer as políticas, independente da filiação escolástica, partidária ou de qualquer “racionalidade acima das racionalidades” que ouse deslocar a energia do atendimento à população para qualquer campo do conhecimento (gerencialismo, desenvolvimentismo, fiscalismo o mundo jurídico ou o contábil, etc.). Os que resolvem, que ampliam os canais de atendimento e que criam soluções apesar da institucionalidade refratária à ação pública são os que se orientam para o fazer.

Se os desafios são enormes, por outro lado, as conquistas sociais têm se ampliado, ainda que em ritmo lento. E a gestão pública tem contribuído com inovações importantes, como é o caso do Regime Diferenciado de Contratações, dos arranjos de gestão federativa que fortalece os municípios, como no caso do Índice de Gestão Descentralizada do Bolsa Família; ou ainda com as recentes estratégias de relacionamento entre Estado e mercado, quando as entidades públicas mudaram a sua forma de operar para diminuir o custo de vida. Esse movimento, que também está presente em iniciativas de diversos entes, cria uma atmosfera de esperança no sentido de que as reflexões sobre a gestão produzam resultados capazes de reduzir a marcante desigualdade que caracteriza a sociedade brasileira.

29 A expressão *circuito de políticas públicas* parece mais adequada do que ciclo de gestão das políticas porque não promete as “facilidades” do PDCA, nem tampouco sugere falsas linearidades nos processos de formulação e implementação.

Referências

- BAHIA. Lei n.º 12.504. Institui o Plano Plurianual – PPA do Estado da Bahia para o quadriênio 2012-2015. Salvador: EGBA, 2011.
- BARROSO, L. R. *Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo*. Rio de Janeiro: Saraiva, 2009.
- BERCOVICI, G. Planejamento e Políticas Públicas: por uma nova compreensão do papel do Estado. In: BUCCI, M. P. D. (org.). *Políticas públicas: reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Saraiva, 2006.
- BOURDIEU, P. (coord.). *A miséria do mundo*. Petrópolis: Vozes, 2003.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- . Decreto n.º 6.601. Dispõe sobre a gestão do Plano Plurianual 2008-2011 e de seus programas. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2008.
- . Decreto n.º 7.866. Regulamenta a Lei n.º 12.593, de 18 de janeiro de 2012, que institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2012.
- . *Guia de Monitoramento do PPA 2012-2015: Módulo de monitoramento Temático*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília, MP, 2012.
- . *Indicadores: Orientações básicas aplicadas à gestão pública*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2012.
- . Lei n.º 11.653. Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período 2008/2011. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2008.
- . Lei n.º 12.593. Institui o Plano Plurianual da União para o período de 2012 a 2015. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2012.
- . *Orientações para Elaboração do Plano Plurianual 2012-2015*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011a.
- . *Plano Plurianual 2012-2015: Projeto de Lei (mensagem presidencial)*. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos. Brasília: MP, 2011b.
- . Portaria MP n.º 16. *Diário Oficial da União*. Brasília, 2013.

- CARDOSO JÚNIOR, J. C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Texto para Discussão, n.º 1.584. Brasília: Ipea, 2011.
- CARNEIRO, R. & MENICUCCI, T. M. R. *Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes*. Texto para Discussão, n.º 1686. Brasília: Ipea, 2011.
- FRANKE, F. D.; NAVARRO, C.A. A. L. & SANTOS, E. A. V. A estrutura do PPA 2012-2015. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, vol. 2, n.º 1. Brasília: Assecor, 2012.
- FREITAS, J. *A interpretação sistemática do direito*. São Paulo: Malheiros, 2010.
- GRAU, E. R. *O direito posto e o direito pressuposto*. S.P.: Malheiros, 2011.
- IPEA. *Boletim de Políticas Sociais*, n.º 20. Brasília: Ipea, 2012.
- LINDBLOM, C. E. Muddling through 1: a ciência da decisão incremental. In: HEIDEMANN, F. G. & SALM, J. F. (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise*. Brasília: UnB, 2010.
- MARICATO, E. O panorama das cidades doentes. *Revista Fórum*. Ed., n.º 108. Entrevista concedida a A. Delorenzo e G. Faria. São Paulo, 2012.
- MELO, E. B. & B. ; RODRIGUES, R. W. S. Monitoramento, avaliação e controle: superando o debate técnico-burocrático. In: V Congresso Consad de Gestão Pública. Brasília: Consad, 2012.
- MELO, E. B. B.; NETO, R. M.; SILVA, M. S. Dilemas na construção de um modelo de acompanhamento do planejamento governamental. *Revista Brasileira de Planejamento e Orçamento*, vol. 2, n.º 1, Brasília: Assecor, 2012.
- MINTZBERG, H. Administrando governos, governando administrações. *Revista do Serviço Público*, ano 49, n.º 4. Brasília: Enap, 1998.
- . *Ascensão e queda do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- MINTZBERG, H.; AHLSTRAND, B. & LAMPEL, J. *Management não é o que você pensa*. Porto Alegre: Bookman, 2004.
- . *Safári de estratégia: um roteiro pela selva do planejamento estratégico*. Porto Alegre: Bookman, 2007.
- MORETTI, B. *O planejamento governamental como discurso: tensões entre política e técnica (1930-2003)*. Doutorado em Sociologia. Brasília: Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2012.

- MOURA, C. D. *O Programa Bolsa Família no campo das políticas públicas*. Mestrado em Sociologia. Brasília: Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília, 2012.
- NOGUEIRA, M. A. *Sobre o Estado e o gestor público que se necessita*. Texto apresentado no Seminário Internacional Reestruturação e Reforma do Estado, 1998 (mimeo).
- . *Um Estado para a sociedade civil*. São Paulo: Cortez, 2004.
- PRATS I CATALÁ, J. *De la burocracia al management, del management a la gobernanza*. Madri: Inap, 2005.
- PRESSMAN, J. L. & WILDAVSKY, A. *Implementación: cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*. Cidade do México: Fondo de Cultura Económica, 1998.
- PUPPIM DE OLIVEIRA, J. A. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública* n.º 40. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- SANTOS, E. A. V. O confronto entre o planejamento governamental e o PPA. In: CARDOSO JÚNIOR, J. C. (org.). *A reinvenção do planejamento governamental no Brasil*. Brasília: Ipea, 2011.
- SANTOS, R. S. (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacarú, 2004.
- WILDAVSKY, A. A economia política de eficiência, análise de custo-benefício, análise de sistemas e orçamento-programa. In: BROMLEY, Ray & BUSTELO, Eduardo (eds). *Política x técnica no planejamento*. Brasília: Brasiliense-Unicef, 1982.

OBSTÁCULOS À PARTICIPAÇÃO SOCIAL EVIDENCIADOS EM ESTUDO EMPÍRICO

ANGELINE COIMBRA TOSTES DE MARTINO ALVES*
CLÁUDIO ROBERTO MARQUES GURGEL†

Resumo

Este trabalho é um estudo empírico da experiência do orçamento participativo no município de Itaboraí-RJ. Os resultados apontam para uma experiência em que o protagonismo do executivo municipal é maior do que o dos cidadãos e dos conselheiros e o formalismo e a institucionalização do mecanismo de participação nem sempre corresponde a uma efetividade plena. Por meio deste trabalho, buscou-se acrescentar novas evidências empíricas à literatura existente, ressaltando a importância dos estudos sobre democracia, participação e gestão pública democrática. Enfatizou-se a importância da mobilização social e da informação para o sucesso das instituições participativas.

Palavras-chave: Gestão social; Orçamento participativo; Participação social.

Abstract

This paper is an empirical study of the experience of Participatory Budgeting in Itaboraí-RJ. The results point to an experiment in which the role of the municipal executive is more decisive than the citizens and councilors. The formalism and institutionalization of the participatory mechanisms do not always correspond to a full realization. This work, seeks to add new empirical evidences to the currently literatura, emphasizing the importance of studies on democracy, participation and democratic public management. It emphasized the importance of social mobilization and information for the success of participatory institutions.

Keywords: Social management; Participatory budgeting; Social participation.

Introdução

O trabalho trata do tema da participação social e seus dilemas, através de estudo empírico relativo ao orçamento participativo (OP) de Itaboraí, município localizado na região metropolitana do Rio de Janeiro, que permitiu uma visão concreta de algumas das dificuldades inerentes à participação social.

* Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGAd/UFF). <angelinecoimbra@gmail.com>.

† Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense (PPGAd/UFF). <crmgurgel@hotmail.com>

Com o intuito de analisar a trajetória do orçamento participativo nesse município, a evolução da participação cidadã, seu marco normativo e institucional e a experiência que a gestão pública municipal realizou, examina-se o processo e o espaço do orçamento participativo na gestão pública municipal. Parte-se do conceito de orçamento participativo como ferramenta de gestão e arena de construção de cultura cívica e política.

O orçamento participativo como instrumento de participação cidadã surgiu no Brasil, da experiência do município gaúcho de Porto Alegre, em 1989, no governo de Olívio Dutra (PT),¹ que se disseminou pelo País e se mundializou. Atualmente, vários municípios brasileiros e alhures² já adotam este instrumento de participação. Segundo a coordenadora da Rede Brasileira de Orçamentos Participativos, são 325 municípios no Brasil que desenvolvem algum tipo de experiência como o OP (*O Globo*, 14-7-2012).

Havia uma predominância do uso do orçamento participativo por parte de gestões municipais petistas, sobretudo até 2001, mas hoje vários gestores de outros partidos utilizam o instrumento (Wampler, 2008).

A partir de 1996, o orçamento participativo recebeu atenção internacional quando a Organização das Nações Unidas (ONU), na Conferência do Habitat (Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos), realizada em Istambul, o incluiu em uma lista das quarenta melhores práticas. Além disto, o OP recebeu o reconhecimento como instrumento

1 Estudos indicam que o prefeito Olívio Dutra (PT), primeiro prefeito a implantar o orçamento participativo no Brasil, na cidade de Porto Alegre, tenha tomado por inspiração o programa análogo denominado “A Prefeitura nos Bairros”, desenvolvido pela primeira administração de Jarbas Vasconcelos (no início da década de 1980), na cidade de Recife (Melo, 2000 apud Azevedo, 2003). Segundo Fedozzi (2001), desde a década de 1970, em pleno regime autoritário, surgiram experiências de gestão participativa em alguns municípios, a exemplo de Lages, Vila Velha, Boa Esperança, Diadema, Recife, Pelotas, entre outros.

2 Conforme avaliação feita pelo professor Giovanni Alegretti, do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, na mesa-redonda “OP e Democracia Participativa na América Latina”, que faz parte da programação do Fórum Social Temático, a América Latina é a região com maior registro de experiências de Orçamento Participativo no mundo. “De acordo com um levantamento feito na Alemanha em 2011, citado por Alegretti, de um conjunto de até 1.469 iniciativas de OP identificadas no mundo, um total de até 920 são latino-americanas. Para Alegretti, mais do que a quantidade, essa região tem as experiências mais consolidadas quando comparadas a outras iniciativas espalhadas pelo mundo. Na Europa, a democracia representativa é muito forte e as desigualdades sociais são menores, o que acaba fazendo que as comunidades não se mobilizem da mesma forma para interferir nas decisões orçamentárias. Já na Ásia e África, onde estão surgindo novas tentativas de implementação do OP, os limites acabam sendo a pouca descentralização — o que impede as administrações locais de efetivarem a vontade popular — e a fragilidade de algumas democracias. Já na América Latina, surgem novas redes de participação que buscam ampliar e inovar quanto à ação da população sobre a definição de obras em seus municípios e países, como vem ocorrendo no Peru, Chile e Argentina, por exemplo” (*Site Porto Alegre-RS*. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em 25-1-2012).

que levou à reestruturação dos processos tradicionais de formulação de políticas públicas das prefeituras e passou a integrar um pacote de práticas relacionadas à “boa governança” (Wampler, 2008).

No Brasil, a Controladoria Geral da União (CGU) divulgou, no início de dezembro de 2012, o relatório final da 1.^a Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial).³ Entre os principais temas das propostas da Conferência, destaca-se a obrigatoriedade do orçamento participativo em todas as esferas da federação (CGU-Consocial-2012).

É importante ressaltar que o Plano Brasil 2022,⁴ conduzido pela Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) da Presidência da República, segundo Tenório & Kronemberger (2014), tem como uma de suas metas o fortalecimento de arranjos institucionais que viabilizem a participação social. Esta meta foi concretizada recentemente, instituída por decreto do Plano Nacional de Participação Social (PNPS) e do Sistema Nacional de Participação Social (SNPS).⁵ O decreto, no entanto, não se refere diretamente ao OP, mas a várias outras formas de participação social já existentes no País, como conselhos, ouvidorias, conferências, fórum interconselhos, mesa de diálogo, comissão de políticas públicas, audiências públicas e ambiente virtual de participação. Como uma das diretrizes do PNPS, o decreto apresenta a “complementariedade, transversalidade e integração entre mecanismos e instâncias da democracia representativa, participativa e direta” (art. 3.º, II, Dec. n.º 8.243/2014).

Serão apresentadas, a seguir, algumas seções, além desta Introdução e da Conclusão. A primeira irá tratar da metodologia utilizada na pesquisa; a segunda traz o referencial teórico que permeou a análise; a terceira seção irá apresentar um pequena descrição do município de Itaboraí-RJ, para melhor compreender o contexto em que foi inserido nosso objeto de estudo, o orçamento participativo; e a quarta seção apresentará os resultados e a análise da pesquisa empírica.

3 O relatório aponta oitenta diretrizes e propostas priorizadas pelos participantes da 1.^a Consocial, que servirão de base para a construção de políticas públicas e projetos de lei, podendo ainda compor agendas de governo em âmbito municipal, estadual e federal (CGU-Consocial, 2012).

4 O Plano Brasil 2022, que é de 2010 tem como propósito tecer estratégias para o futuro do Brasil, com fixação de metas até 2022, ano em que se comemora o Bicentenário da Independência do Brasil. Disponível em <http://www.sae.gov.br/site/wp-content/uploads/PlanoBrasil2022_web.pdf>. Acesso em 11-7-2014.

5 O Plano Nacional de Participação Social e o Sistema Nacional de Participação Social foram instituídos pelo Decreto n.º 8.243. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Decreto/D8243.htm>. Acesso em 11-7-2014.

A escolha do município de Itaboraí se deveu ao fato de a Petrobras estar realizando um dos maiores investimentos isolados de sua história nesta cidade: trata-se da construção do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj). As externalidades proporcionadas por empreendimentos dessa envergadura, em um município com histórico socioeconômico rural, fizeram que os autores entendessem ser necessário avaliar as instituições participativas locais, haja vista a necessidade de instrumentos como esses para melhor *performance* das políticas públicas.

Metodologia

O estudo aqui apresentado sobre a aplicação do orçamento participativo no município de Itaboraí se desenvolveu dentro de uma metodologia científica baseada no estudo de caso. O modelo adotado segue a orientação de Gil (2008) para esse tipo de abordagem, por ter se desenvolvido a partir de estudo exaustivo e em profundidade de poucos objetos, uma escolha que possibilitou a ampliação do conhecimento sobre o tema. Este trabalho compreende um estudo de caso sobre o Orçamento Participativo de Itaboraí-RJ.

Os instrumentos de coleta de dados e informações abrangeram: documentos oficiais relacionados com o orçamento participativo (relatórios, atas de reunião, legislações); entrevistas focalizadas com atores sociais e estatais; revisão bibliográfica, que inclui, além de livros e artigos, dissertações e teses de universidades brasileiras.

Foram realizadas quatro entrevistas focalizadas de forma que os entrevistados tivessem maior liberdade nas respostas. Dado que o orçamento participativo de Itaboraí, por ser recente, não tinha sido ainda alvo de estudo acadêmico, optou-se por este tipo de entrevista. A entrevista focalizada, segundo Gil (2008), permite ao entrevistado falar livremente sobre o assunto e, uma vez que se desvie do tema, o entrevistador conduz à retomada.

Referencial teórico para a análise de instituições participativas

Da vasta literatura existente, selecionou-se, ao longo do estudo, alguns autores para elucidar o tema do orçamento participativo. Da mesma forma, preocupou-se em evidenciar o papel da participação social na gestão pública brasileira contemporânea.

O orçamento participativo e os conselhos são considerados instituições híbridas, que são “o conjunto de formas de participação ampliada que emerge no Brasil a partir da década de 1990”. Denominam-se híbridas, por envolverem um partilhamento de processos deliberativos que envolvem atores estatais e sociais. Elas se originam na mudança marcada pela Constituição de 1988 entre um “padrão de ação coletiva contestatória e anti-institucional e a formação de espaços institucionalizados para a participação ampliada” (Avritzer & Pereira, 2005, p. 14).

Segundo Boschi (1999, p. 1), experiências locais de bons governos são entendidas como as que “propiciam condições para a participação popular na produção de políticas públicas que bloqueiem ou neutralizem a vigência de práticas predatórias na relação entre agentes públicos e cidadãos”.

Por definição, orçamento participativo, segundo Brito, Freixo & Silva, é

[a] participação nas decisões relativas à formulação e execução do orçamento público [...] através de grupos constituídos por decisão política, que trazem para si a co-responsabilidade pela gestão de obras e serviços e exercem controle público sobre o Estado pela participação direta do cidadão (2007, p. 8).

Com base no exercício da democracia participativa, os orçamentos participativos representam uma experiência inovadora de gestão local e também se baseiam “na complementaridade entre as formas tradicionais de representação política e a participação popular para a confecção do orçamento, especialmente na escolha de prioridades dos investimentos” (Fedozzi, 2001, p. 2).

“O orçamento participativo é uma forma de rebalancear a articulação entre a democracia representativa e a democracia participativa”, segundo Avritzer & Pereira (2005, p. 21), que apontam que o orçamento participativo se baseia em três pilares: na cessão da soberania por aqueles que a detêm; na reintrodução de elementos de participação a nível local; e no princípio da autorregulação soberana.

A cessão da soberania está relacionada ao próprio processo representativo local, ou seja, a quanto o poder representativo instituído está disposto a abrir mão de sua soberania para que a sociedade/cidadão possa

participar da decisão política. É o empoderamento social. A introdução, ou “reintrodução”, como dizem os autores, de elementos de participação em nível local, tem a ver com as assembleias regionais e elementos de delegação tais como os conselhos e os orçamentos participativos, em âmbito municipal. E o princípio da autorregulação soberana se refere à participação, que envolve um conjunto de regras definidas pelos próprios participantes, “vinculando o orçamento participativo a uma tradição de reconstituição de uma gramática social participativa na qual as regras da deliberação são determinadas pelos próprios participantes” (Santos & Avritzer, 2002 apud Avritzer & Pereira, 2005).

Ao analisar o desenho institucional de três instituições participativas — orçamento participativo, conselho de políticas e plano diretor — Avritzer destaca que os orçamentos participativos são aquilo que a literatura denomina de “desenhos participativos de baixo para cima” (Fung & Wright, 2003; Baiocchi, 2003 apud Avritzer, 2008) e, ainda, que os orçamentos participativos são uma forma “aberta de livre entrada e participação de atores sociais” (Avritzer, 2008, p. 44) que têm a capacidade de criar instrumentos de representação da participação. Pensar no orçamento participativo “de baixo para cima” não significa que a iniciativa estatal de implantá-lo seja menos importante; significa apenas que o orçamento participativo cria uma institucionalidade de baixo para cima.

Wampler (2011) analisa quais as mudanças e transformações esperadas quando se quer entender os impactos das instituições participativas, ou híbridas, na expressão utilizada por Avritzer & Pereira (2005), como é o caso do orçamento participativo, e destaca a importância do apoio político de longo prazo por parte dos atores sociais, atores políticos e funcionários do governo. Esses atores têm necessidade de acreditar que o orçamento participativo efetivamente contribui para melhorar a qualidade do serviço público, o bem-estar social e a qualidade da democracia. Sem tal crença, é pouco provável que eles continuem a investir nessas instituições.

Por um lado, os atores políticos, eleitos, atuam sob restrição temporal (intervalos eleitorais); por outro, os cidadãos têm tempo limitado para o desempenho de ações voluntárias; e as lideranças comunitárias têm múltiplos canais para demandarem mudanças políticas. Portanto, os atores têm motivos para continuar participando de instituições como o orçamento participativo se perceberem sua eficácia como veículo efetivo de mudanças (Wampler, 2011).

Esse autor afirma que, para compreender os impactos das instituições participativas, é preciso entendê-las como “parte de um processo conjunto de resolução incremental de problemas (*muddling through*), pelo qual governos recorrem a múltiplos fluxos de informação e interesses para definir agendas políticas” (Lindblom, 1959 apud Wampler, 2011, p. 152).

Ao analisar as instituições participativas, é preciso começar por uma avaliação das autoridades formais e informais que os participantes exercem. É necessário fazer uma distinção entre a autoridade formal, que é concedida ao membro da instituição, e a autoridade que, de fato, é exercida. “Consolidar o poder e a autoridade é um processo de longo prazo” (Wampler, 2011, p. 152). No caso dos programas de orçamento participativo, o autor ressalta que são desenhados para que os cidadãos tenham maior controle sobre tipos específicos de autoridade para tomada de decisões. Nesse caso, afirma que a avaliação deve concentrar-se “na capacidade dos cidadãos de selecionar políticas públicas, as quais serão implementadas pelas agências governamentais” (Wampler, 2011, p. 44). É a melhoria na qualidade dos serviços públicos prestados diretamente pelo Estado, ou indiretamente, que fundamenta a criação e o funcionamento da maioria das instituições participativas.

Avritzer (2008) ressalta que as instituições participativas apresentam formas variadas de capacidade de democratizar o governo. As principais variações se relacionam ao contexto de organização da sociedade civil e à presença de atores políticos que queiram e tenham a capacidade de apoiar unificadamente processos participativos.

Com relação à função de fiscalização, funciona de forma que aumente a chance de que o trabalho dos funcionários do governo e os recursos sejam efetivamente utilizados no desenho de políticas e de normativas para a área. A função “propositiva” dessas instituições participativas, por outro lado, permite aos cidadãos e às lideranças comunitárias identificar os tipos de programas que acreditam ser mais benéficos para as suas respectivas comunidades. No orçamento participativo, “é possível cotejar ligação direta entre as decisões tomadas nos espaços de participação e a futura aplicação de recursos nas políticas selecionadas” (Wampler, 2007; Avritzer & Navarro, 2003 apud Wampler, 2011, p. 45).

Paralelamente às reuniões formais das instituições participativas, há uma série de atividades informais que contribuem na construção da confiança e dos “laços de solidariedade”:

A arquitetura institucional das instituições participativas liga os movimentos sociais e as lideranças comunitárias em um processo contínuo, que pode construir a confiança por meio de interações repetidas. Os cidadãos têm, através deste canal, meios para compartilhar seus problemas, bem como para estabelecer “laços de solidariedade” com indivíduos e grupos que enfrentam problemas semelhantes. A construção da confiança foi citada frequentemente nos anos 1990 a 2000 como um componente fundamental na criação de instituições mais eficazes. [...] Dado o caráter atomizado das sociedades brasileiras, nas quais os moradores pobres têm laços limitados com outros cidadãos pobres, este é um primeiro passo para criar as ligações necessárias para forjar alianças sociais mais significativas e fortes (Wampler, 2011, p. 48).

A oportunidade potencial criada pelas instituições participativas é a de forjar novos elos entre atores diversos. É preciso estar atentos para a possibilidade de que essas instituições possam ser “capturadas” por interesses especiais que

[...] exploram as suas posições privilegiadas para defender as estreitas saídas políticas ou que politizam os processos de formulação de políticas a um nível que permite a lógica da democracia representativa substituir completamente a lógica de governança participativa (Wampler, 2011, p. 49).

De acordo com essa abordagem, para analisar o orçamento participativo, é preciso tomar por base a autoridade formal concedida através do apoio dado por atores estatais a fim de que funcionem e para que possam se dedicar positivamente à formulação de políticas incrementais dentro de suas capacidades. Ainda nesta linha de argumentação, a análise de instituições como o orçamento participativo deve se fundamentar no tripé: atividade formal concedida; apoio dos atores do governo para que funcionem; e capacidade de se empenharem positivamente na formulação de políticas públicas incrementais (Wampler, 2011).

São três os pontos ressaltados pelo autor para a análise de instituições como o orçamento participativo: a) análise dos contextos políticos, sociais e econômicos; b) a ciência de que conselhos se inserem em um sistema mais amplo, em que as decisões de um conselho impactam outras arenas políti-

cas; e c) a importância da análise dos interesses políticos dos atores governamentais.

O espaço público, em um Estado democrático de direito, diz Matias-Pereira (2010), é onde se exercita a cidadania. A construção deste espaço exige uma ética que valorize a construção da sociedade e o interesse coletivo e cujas relações sejam baseadas na cidadania e na igualdade. Dizo autor que a Constituição de 1988 contém os princípios da transparência e do controle social, em que se afirma o exercício da cidadania como um dos fundamentos da República, e que a participação popular no Estado de Direito gerou um avanço nas formas de controle da administração pública.

Controle social tem a ver com a participação da sociedade na gestão pública: na definição de diretrizes, na avaliação da conduta dos agentes públicos e na gestão de políticas públicas. Por isso, cabe ao Estado estimular a participação da sociedade através da definição de diretrizes para essa participação nas decisões e no acompanhamento e fiscalização das políticas públicas. O objetivo do controle social vai além: preocupa-se com a economicidade, imparcialidade, racionalidade e adequação do atendimento às necessidades da sociedade, pelo uso criterioso dos recursos públicos, o que significa que o controle social é um instrumento relevante para se alcançar o interesse público de forma eficiente, eficaz e efetiva (Matias-Pereira, 2010).

Uma política pública inovadora deve ser avaliada para saber se os seus objetivos foram alcançados e, ainda, para observar critérios para seu aperfeiçoamento e disseminação.

Nesse sentido, no próximo tópico será apresentada a experiência empírica do Orçamento Participativo de Itaboraí-RJ, que apesar de ser recente, traz grandes contribuições para a análise das dificuldades encontradas pelas instituições participativas.

O município de Itaboraí

Cidade dormitório, carente de infraestrutura urbana, com sérios problemas de moradia e saneamento básico, alto índice de criminalidade e uma multiplicidade de deficiências, o município de Itaboraí passa por um momento de grande transformação por abrigar o empreendimento petroquímico da Petrobras — Comperj.

Tendo uma população de 218.008 habitantes (IBGE, 2010), apesar de ser beneficiário de *royalties* do petróleo, desde 2003, essa renda, ainda

muito pequena, significou apenas 3% da receita total do município no ano de 2010 (TCE-RJ, 2011). O estudo verificou que os recursos dos *royalties* não estavam relacionados ao orçamento participativo e que nenhuma demanda apresentada dentro do ciclo do OP teve qualquer conhecimento desses recursos.

De todo modo, a perspectiva de crescimento da receita oriunda do petróleo (participações governamentais) que, em 2011, girou em torno de R\$ 10,8 milhões, conforme dados da Agência Nacional de Petróleo (ANP, 2012), e a referida construção do Comperj, iniciada em 2008, imprimem à economia local e regional uma dinâmica que contribui para o aumento do nível do emprego, para as migrações, em busca de oportunidades de emprego, e o efetivo aumento da arrecadação municipal, etc. Entretanto, esses fatores trazem consigo externalidades negativas que — como em outras experiências de municípios que cresceram e sofreram os impactos da indústria petrolífera ou de outros megaempreendimentos — tendem a exigir competência e habilidade do gestor público para conduzir o processo.

Foi nesse cenário que a gestão pública de Itaboraí decidiu implantar o orçamento participativo em 2010.

Orçamento participativo de Itaboraí: um estudo de caso

A motivação que levou a gestão pública de Itaboraí a implantar o orçamento participativo não ficou muito clara. A despeito da afirmação de técnicos e do secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico de que seria o atendimento a uma exigência legal (Estatuto das Cidades),⁶ somado ao fato de a decisão ter partido da gestão pública, sem articulação por parte da sociedade civil, diferentemente do que ocorreu em Rio das Ostras (Oliveira, 2008), faz crer que a motivação tenha sido a competitividade política.

Pelo que se observou do orçamento participativo de Itaboraí, entende-se que a iniciativa da gestão pública em implementar o instrumento no município, dado o cenário que se apresentava, pode ser explicado pelo que Pinho e Santana denominam de “mimetismo na gestão municipal”.⁷ Os

6 Informação Verbal: entrevistas dos dias 4-3-2012, com técnicos da Seplan e 23-5-2012, com o secretário.

7 O mimetismo na gestão pública pode ser referenciado à categoria da difusão considerada por Schumpeter. “A adoção da inovação acaba por criar um diferencial para o capitalista, gerando um lucro acima do normal, do padrão que caracteriza um determinado setor. Isto faz

autores, ao fazerem uma analogia a partir da teoria da inovação de Schumpeter com as decisões políticas, afirmam que “governos não só de esquerda mas mesmo de perfil mais conservador” acabam copiando e adotando propostas de governos mais à esquerda, “adaptando-as ao seu perfil ideológico” (1998, p. 6).

Nesse sentido, Wampler, na tentativa de explicar o que levou prefeitos não petistas a adotarem o OP, afirma que “eleições serviam também como mecanismos de «accountability», uma vez que os prefeitos tendiam a adotar o OP em resposta aos crescentes sucessos eleitorais da esquerda”. O prefeito, que assumiu este cargo em vários outros mandatos,⁸ teria interesse, naturalmente, em “alcançar um melhor posicionamento de suas candidaturas à reeleição” (2008, p. 81).

A gestão que decidiu pela implementação do OP é liderada pelo prefeito Sérgio Alberto Soares (PP), que foi antecedido por uma gestão do PT. O fato de haver a antecedência de um partido que, tradicionalmente, implanta o OP na maioria das cidades que administra pode ter levado o governo a implantar o instrumento. Porém, não foi identificada nenhuma manifestação da gestão petista no sentido de adotar o OP em Itaboraí.

Além disso, o fato de o gestor petista, que antecedeu o atual, ter sido também um dos responsáveis pela criação do Consórcio dos Municípios do Leste Fluminense (Conleste) e o próprio fato de estar havendo uma grande transformação regional, com a construção do Comperj, obriga o gestor a tomar iniciativas inovadoras.

O Orçamento Participativo de Itaboraí foi instituído pelo Decreto n.º 027, de 3 de maio de 2010. A instituição do OP por meio de norma,

com que ele desfrute de uma posição superior em relação aos concorrentes, pelo menos enquanto estes não adotam a mesma inovação ou qualquer outra que provoque esse lucro extra. [...] A implantação de uma inovação bem-sucedida causa então «a emulação de competidores ansiosos em ampliarem os seus próprios lucros, eliminando as vantagens de custos ou de receitas advindas do produto do inovador» (Hasenclever, 1991, p. 15). Diríamos que o objetivo que move a adoção da inovação não é só ampliar os lucros mas eliminar a vantagem competitiva do concorrente sob pena de não adotada a inovação o não inovador perder espaço e ser expulso do mercado” (Pinho & Santana, 1998, p. 7).

⁸ O prefeito Sérgio Alberto Soares é médico de formação. Iniciou a carreira política em 1982, quando se candidatou a vice-prefeito. Já em 1988, elegeu-se prefeito, pela primeira vez; em 1994, elegeu-se deputado estadual, mandato que foi interrompido em 1996, quando, novamente, se elegeu prefeito. Em 2006, novamente elegeu-se deputado estadual. O mandato de 2009-2012 foi o terceiro de prefeito de Sérgio Soares que, nas eleições de 2012, candidatou-se à reeleição pela coligação PP-PCdoB-PT-PSDB, mas não se reelegeu. Em sua proposta de governo registrada no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), Sérgio Soares propôs o aprimoramento do OP; enquanto isso, o prefeito eleito no último pleito, Helil (PMDB), nem sequer menciona o OP em suas propostas. Ao contrário, refere-se a um núcleo de políticas públicas como fonte de informação para suas decisões.

como no caso em pauta, também ocorreu em outros municípios da pesquisa como: Macaé e Rio das Ostras. Porém, essa não é uma prática regular, haja vista que há outros casos, como Niterói e Porto Alegre-RS, ambos municípios com longa experiência em OP, em que não há norma instituidora.

Entre as justificativas (“considerandos”) do decreto estão: os “recursos de que dispõe o município são insuficientes para o atendimento de todas as demandas da população”; e ainda, que “a participação popular é a forma democrática encontrada pelas administrações públicas em seus diferentes níveis para conhecer e priorizar as demandas da população”.

O decreto, além de instituir o OP, estabelece o seu desenho institucional:

a) a participação popular “limitar-se-á a projetos ou atividades a serem priorizadas pela população de cada distrito” (art. 2.º);

b) a dotação orçamentária do OP, positivada no decreto, corresponde a “quinze por cento da receita projetada para ser arrecadada durante o exercício de 2011, a título de IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) e da Dívida Ativa do mesmo, incluídas todas as penalidades decorrentes do atraso dos pagamentos” (art. 3.º);⁹

c) o decreto também contempla a constituição de dois conselhos: o Conselho Distrital (art. 4.º) e o Conselho Municipal do OP (art. 6.º).

O primeiro é escolhido pela população de cada distrito, registra as demandas e estabelece as prioridades de cada comunidade, enquanto o segundo tem os conselheiros escolhidos proporcionalmente dentre os representantes de cada Conselho Distrital. São os conselheiros do Conselho Municipal que deverão participar das reuniões a serem realizadas na sede do município, junto à Seplan.

Cada Conselho Distrital deverá ter a quantidade de representantes também proporcional à sua população local, com um mínimo de dez representantes e um máximo de 53. O número de representantes do Conselho Distrital, por distrito/região, está fixado, conforme art. 5.º, §1.º.¹⁰

9 Esses recursos serão disponibilizados para cada distrito com base na sua população, de acordo com dados estimados pela Secretaria Municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (Seplan), a partir de informações do IBGE. Se os recursos calculados apresentarem valor inferior a R\$ 70 mil, este será o valor estabelecido como “verba a que terá direito o Distrito”, na elaboração do Orçamento 2011 (art. 3.º, §2.º). Ou seja, a destinação mínima de recursos a cada distrito, na primeira edição do OP, foi de R\$ 70 mil; já na segunda edição, esse valor correspondeu a R\$ 150 mil.

10 Os membros de cada Conselho Distrital têm de residir na região administrativa do distrito e possuir idade igual ou superior a dezoito anos (art. 5.º, §2.º).

O Conselho Municipal é composto por 47 conselheiros, escolhidos proporcionalmente dentre os representantes de cada Conselho Distrital (art. 6.º).

O secretário municipal de Planejamento e Desenvolvimento Econômico (da Seplan) é designado para “coordenar as ações e estabelecer, por resoluções, normas complementares necessárias ao cumprimento das diretrizes estabelecidas no decreto” (art. 7.º).

O município utiliza a divisão político-administrativa (distritos) para regionalizar o processo do OP. São oito distritos: Itaboraí, Porto das Caixas, Itambi, Sambaetiba, Visconde de Itaboraí, Cabuçu, Manilha e Pachecos.

O total destinado a atender às demandas geradas no OP, na primeira edição (2011), foi de R\$ 2.412.000,00, que equivale a 0,42% das receitas correntes estimadas no mesmo ano. Na edição seguinte, o total destinado foi de R\$ 5.290.000,00, equivalente a 1,03% das receitas correntes¹¹ estimadas do município no mesmo ano.¹²

A dotação orçamentária do OP na segunda edição mais que dobrou. Isso ocorreu, segundo o secretário, porque a própria construção do Comperj gerou uma boa receita de IPTU para os cofres do município (informação verbal),¹³ além disso, o empreendimento promoveu um impulso no setor imobiliário, com construções para empresas, hotelaria e moradias.

Na maioria das experiências de OP que são amplamente divulgadas, o mais comum é a existência de um único conselho do OP. Assim, escolhem-se os delegados, que representam as regiões, e depois os conselheiros do OP. Todavia, em Itaboraí, foi utilizado um modelo com dois conselhos — Distrital e Municipal. Esse desenho é uma inovação da experiência de

11 Na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2011, as Receitas Correntes estimadas totalizaram R\$ 575.811.096,00; na LOA 2012, as Receitas Correntes estimadas totalizaram R\$ 512.275.776,00.

12 Vale ressaltar a opção da gestão pública de Itaboraí pelo uso do critério quantitativo para a regionalização e a distribuição dos recursos do OP. São conhecidos casos bem-sucedidos, como o de Belo Horizonte, em que se faz uso de critérios qualitativos, que buscam regionalizar, não só pelo contingente populacional (critério quantitativo), mas, também, de acordo com as peculiaridades de renda da população. Em Porto Alegre-RS, no lugar da renda, observam-se as carências regionais. O critério qualitativo contribui para aproximar regiões, bairros ou localidades que têm os mesmos problemas ou semelhantes, bem como unir vozes através de problemas similares. Permite a construção dos laços de solidariedade que, segundo Wampler (2011), são fundamentais na criação de instituições mais eficazes. E, mesmo no município de Macaé, em que o OP teve início também através de norma instituidora de 2010, tão recente quanto o caso em estudo, utilizam-se os denominados Setores Administrativos, que levam em conta critérios de afinidade política e cultural entre as populações locais.

13 Entrevista realizada em 23 de maio de 2012 com o secretário — Seplan.

Itaboraí, a despeito de o funcionamento demonstrar que não mudou a funcionalidade do processo.

A importância desses conselhos no desenho do OP de Itaboraí está relacionada ao momento de deliberação desta experiência. Formalmente, é nas audiências públicas, realizadas nos distritos e nos conselhos — Distrital e Municipal — que ocorrem as deliberações do OP de Itaboraí. As audiências públicas, abertas ao público em geral, por serem o local onde são escolhidos os conselheiros; o Conselho Distrital, que é onde acontece a escolha das necessidades e prioridades do distrito; enquanto que o Conselho Municipal, por atuar como interlocutor junto à Seplan.

Importa destacar que o decreto não menciona a forma de funcionamento e não existe regimento para os conselhos. Ambos os conselhos — Distrital e Municipal — estiveram, durante estas duas primeiras edições do orçamento participativo, sem regimento interno. Esta omissão, no caso de Itaboraí, acabou por favorecer o papel apenas consultivo desses conselhos.

A dinâmica do orçamento participativo de Itaboraí e os obstáculos a sua efetividade

É na dinâmica das duas edições do OP de Itaboraí que se verificam com mais nitidez as dificuldades encontradas para a efetividade deste instrumento. Os obstáculos à efetividade desta instituição participativa podem ser sintetizados da seguinte forma:

1. falta de articulação junto à sociedade civil, de diálogo entre os atores estatais e sociais;
2. falta de mobilização social;
3. falta de capacitação/informação tanto dos conselheiros como dos atores sociais em geral bem como dos servidores públicos envolvidos (falta de ação pedagógica do estado);
4. falta de infraestrutura para que os atores sociais pudessem desenvolver os trabalhos;
5. falta de publicização e transparência;
6. falta de vontade política;
7. dificuldade em ceder soberania por parte dos atores estatais, ou seja, desembrançar-se para abrir espaço aos atores sociais;
8. limitação da dotação orçamentária destinada ao OP;

9. a ratificação através desse estudo de caso de que o formalismo, ou seja, a existência de norma, não garante a efetividade do OP; e

10. dificuldade na priorização de demandas, tanto por falta de análise de viabilidade técnico-financeira, por parte dos atores estatais, como também por falta de capacitação e informação dos atores sociais e servidores públicos, complementada pela falta de diálogo mais estreito entre esses atores.

Na primeira edição do OP de Itaboraí (OP 2011), como se verificou nas *Atas*, foram realizadas oito audiências públicas — uma em cada distrito — no período de 12 de julho de 2010 a 28 de julho de 2010. Após as audiências públicas, cada conselho distrital se reuniu para discutir as demandas de sua região e depois encaminhá-las à Seplan. Essa regra vale para todos os distritos (regiões).

No total foram sete reuniões dos Conselhos Distritais, uma por distrito, conforme as referidas *Atas*, que ocorreram no período de 18 de julho de 2010 a 10 de agosto de 2010. Não houve reunião apenas no Conselho Distrital de Manilha, que também não apresentou demandas nessa edição.

Com relação à representatividade nas audiências públicas, em dados da Seplan relativos ao processo do OP 2011, observou-se que menos de um por cento da população de cada um dos oito distritos esteve presente às audiências. O maior número de participantes, de forma absoluta, ocorreu nos distritos de Itambi (55), Porto das Caixas (40) e Manilha (33), considerando apenas os representantes da sociedade civil.

Segundo o secretário, a pequena participação da população no OP se deveu à falta de divulgação. O secretário relatou que tentou reunir algumas associações de moradores para dialogar sobre o OP, antes de iniciar o processo propriamente dito, porém, a descrença e o tom de debate político-eleitoral prejudicaram o andamento desse trabalho e salientou que os membros das associações, que se reuniram previamente, não estiveram presentes às reuniões do OP.

Vale ressaltar que a divulgação do OP foi realizada em carros de som, recurso muito utilizado na cidade, além de cartazes, utilizados na divulgação na segunda edição, conforme informação dos entrevistados.

A participação dos vereadores limitou-se à presença isolada de dois vereadores, um na audiência do distrito de Itambi e outro no distrito de Cabuçu. Como as necessidades apontadas no OP são inseridas como relatório no projeto de Lei Orçamentária Anual e seus recursos constam da

dotação orçamentária da Seplan, sem discriminar que se destinam ao OP, não há discussão dos conselheiros com o Legislativo, em nenhuma fase do OP de Itaboraí. Por outro lado, não se observou, em nenhum momento, a participação direta do chefe do Executivo.

O orçamento público é bastante técnico e requer conhecimento especializado, razão por que se tem sugerido que técnicos da prefeitura, gestores, conselheiros e demais envolvidos façam uma capacitação contínua a fim de que haja a plena compreensão dos trâmites da administração pública e do próprio orçamento. Foram consideradas relevantes para a fragilidade do processo do OP em Itaboraí, a marcante falta de capacitação dos conselheiros e a ausência do papel pedagógico por parte dos atores estatais, o que prejudicou o processo e a responsabilização dos atores sociais.

Em Itaboraí, a despeito de haver um marco legal para o OP, a norma não garantiu o efetivo empoderamento da população. O controle social e a fiscalização se apresentaram bastante fragilizados, com a participação efetiva limitando-se às reuniões e à indicação de necessidades, sem criar um verdadeiro ciclo de participação e controle social.

O diálogo no OP de Itaboraí, da forma como é desenhado pela gestão pública, deve acontecer entre a Seplan e os conselhos, somente. Na lei orçamentária, as demandas da população constam em relatório, todas, antes da avaliação técnico-financeira necessária à inclusão no orçamento, o que denota a falta de eleição de prioridades.

O OP de Itaboraí não gerou um ciclo, como ocorre em outros casos, em outras cidades onde o OP já existe há mais tempo, a exemplo de Rio das Ostras (Oliveira, 2008). Na prática, após a aprovação, pelo Legislativo, da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), iniciam-se, no município, alguns procedimentos para levantar prioridades e necessidades apontadas pelas comunidades, a fim de serem inseridas na Lei Orçamentária Anual (LOA). O primeiro passo são as audiências públicas, que ocorrem em julho.

Essas “audiências públicas” são reuniões realizadas nos distritos, coordenadas pela Seplan, onde é apresentado o decreto instituidor com as regras do OP. Nessas audiências é que acontece a eleição dos conselheiros, tanto do Conselho Distrital quanto do Conselho Municipal. Como se expressam os técnicos da Seplan é nessas reuniões que são apresentadas as “regras do jogo”. É neste momento que a população recebe a informação de quanto será destinado ao distrito no orçamento do ano seguinte, a ser

discutido e utilizado conforme deliberação no processo. Esses valores são calculados a partir da previsão de receita com o IPTU, conforme dotação orçamentária destinada ao OP. O diálogo entre atores estatais e sociais se restringiu a este momento.

O próximo passo é uma reunião do Conselho Distrital para traçar as necessidades daquela região/distrito que serão entregues à Seplan para inclusão na LOA. A alocação na LOA é feita sem menção ao OP, apenas constando as demandas do OP, discriminadas uma a uma, no relatório da LOA. No orçamento, a dotação orçamentária é incluída na unidade orçamentária da Seplan. Dessa última operação, deveria participar o Conselho Municipal, até mesmo no caso de necessidade de defesa dessas demandas no Legislativo local, mas essa é uma etapa que o OP de Itaboraí nem sequer cogitou, haja vista a falta de um ciclo completo.

Dois pontos precisam ser destacados: primeiro, o Conselho Municipal se mostrou inoperante; e segundo, as audiências públicas, como descrito na norma instituidora, deveriam ocorrer após a identificação das necessidades pelo Conselho Distrital, como mais um momento de discussão das propostas. Ocorre que, na prática, chama-se “audiência pública”, a reunião inicial realizada em cada distrito para apresentação do OP.

Como relatado, tanto por atores estatais como sociais, a população tem dificuldade na escolha das demandas. Os espaços deliberativos são pouco utilizados, por falta de informação dos atores sociais.

Os elementos de deliberação, no OP de Itaboraí, se situam nos conselhos Distrital e Municipal e também nas reuniões iniciais (audiências públicas) realizadas em cada distrito, o que sugere uma disposição — formal, porque normatizada — de cessão de soberania por parte das instituições representativas, no caso em pauta, do Executivo municipal.

Quanto à abrangência do processo deliberativo, Itaboraí restringe essa cessão de soberania, quando limita a participação nas decisões de investimentos ao percentual da receita do IPTU. Todavia, é preciso considerar a pequena capacidade de investimento do município.

Importa destacar que o município de Itaboraí, conforme dados do TCE/RJ (2011), registrou, em 2010, 5,92% da receita total em investimentos públicos. Isto significa um investimento total, em 2010, da ordem de R\$ 18,5 milhões, bem superior ao valor destinado ao OP. Ainda assim, em razão da limitada capacidade de investimento do município, a fixação do recurso destinado ao OP tem sido apontada pelos entrevistados como

positiva, no sentido de garantir sua destinação, ao menos no início deste processo.

As demandas apresentadas pelos distritos, em proposta elaborada em reunião dos Conselhos Distritais, são inseridas no projeto de lei orçamentária sem nenhuma análise prévia de viabilidade técnico-financeira. Não é estabelecida nenhuma prioridade, a partir do recurso destinado a cada distrito. Os atores envolvidos no processo não têm conhecimento se as demandas podem ou não ser atendidas com o recurso fixado, muito menos, se são demandas prioritárias, no sentido de atender a carências e temas estratégicos para o desenvolvimento local ou, até mesmo, do bairro ou localidade.

Na primeira edição do OP de Itaboraí, 85 demandas foram apresentadas pela população por intermédio de Conselhos Distritais. A secretaria mais solicitada foi a de Educação e Cultura (31 demandas). Esses dados constam das atas de reuniões dos Conselhos Distritais e também na própria LOA 2011. A Seplan teve apenas uma solicitação referente à criação do “Portal da Transparência — Orçamento Participativo 2011”. O secretário afirmou que dessa primeira edição foram atendidas as demandas do distrito de Itambi. Os demais distritos ainda não foram atendidos em suas demandas.

Ao todo, computou-se o atendimento atrasado de cinco demandas (atendidas em 2012, após a execução orçamentária correspondente) referentes à primeira edição do OP.

Na segunda edição, foram apresentadas 98 demandas pela população. A secretaria mais solicitada foi a Secretaria de Obras (47 demandas). Nenhuma demanda foi atendida. Esses dados constam das atas de reunião dos Conselhos Distritais e da LOA 2012.

A Seplan ainda não tem um levantamento do que foi realizado em relação às demandas, o que deveria ocorrer, normalmente, ao final de cada edição do OP. Esta ausência de registros inviabiliza verificações a respeito da efetividade do OP, no que diz respeito à realização das demandas. Apesar das informações que evidenciam o não atendimento das demandas, com atendimentos isolados e muito poucos no que diz respeito ao número de demandas. Não foi possível também identificar onde foram utilizados os recursos destinados ao OP nas duas edições, o que denota total falta de transparência e publicização dessa experiência.

A terceira edição do OP (2013) não ocorreu, em 2012, como uma decisão unilateral da administração pública. Como previu o gestor da Seplan em entrevista, a preocupação com as eleições, com a interpretação que as

reuniões e a prestação de contas pudessem ter, puseram em risco a sua realização, o que mostra a fragilidade da sociedade civil local, que se mostrou desmobilizada.

Da mesma forma, a própria descontinuidade do processo também foi determinada pela fragilidade inicial da experiência do OP. Segundo Wampler (2008, p. 69), “o Orçamento Participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal”, o que não ocorreu nas duas edições do OP de Itaboraí, que se resumiram a etapas isoladas que, praticamente, ficaram “engessadas” após o envio das necessidades à Seplan, pelo Conselho Distrital. A Seplan as incluiu no projeto de Lei Orçamentária Anual e as enviou ao Legislativo.

A dinâmica das duas edições do OP demonstrou que os três pilares citados por Avritzer & Pereira (2005), cessão da soberania por quem a detém, reintrodução de elementos de participação em âmbito local e princípio da autorregulação soberana, não se sustentaram na experiência do OP de Itaboraí.

A incipiência do OP em Itaboraí enquanto instrumento de gestão e de participação social revela que o interesse por avançar e aprofundar em temas relacionados a formas e espaços de participação em assuntos públicos como proposta de estudo é muito relevante. Essa relevância decorre não só do interesse de investigar seus problemas, mas, sobretudo, da necessidade de formular propostas de participação cidadã que possam, uma vez havendo vontade e determinação políticas, trazer credibilidade ao processo do OP.

Considerações finais

O desenho do OP do município apesar de seguir, em linhas gerais, um modelo utilizado pela maioria das outras experiências — regionalização, “audiências públicas”, conselhos — carece de algumas modificações para seu aperfeiçoamento, sobretudo no que diz respeito à regulamentação dos conselhos e à capacitação dos conselheiros e dos servidores públicos.

Apesar de ser iniciativa da gestão pública e o fato de ser instituído por decreto, o OP de Itaboraí não alcançou a participação popular. A falta de regimento dos conselhos — Distrital e Municipal —, a limitação do recurso destinado ao OP, a ausência do papel pedagógico do estado, explicitadas pela falta de capacitação, sensibilização, publicização e variadas formas de comunicação e democratização do processo decisório mostram que não houve real interesse político em relação à ferramenta participativa.

Ademais, evitou-se durante todo o processo o conflito com os atores sociais envolvidos, evidenciando claro distanciamento acerca do instrumento participativo. Foram dadas aos atores sociais muito poucas condições para atuação no processo. Não houve empoderamento da população por meio do OP, de forma que atuasse em todas as etapas de sua dinâmica — deliberação, fiscalização e controle —, o que culminou em pouco resultado efetivo.

A participação popular no OP de Itaboraí mostrou-se fragilizada, incapaz de cobrar o atendimento às necessidades por ela apontada (fiscalização), com falta de diálogo entre os entes do poder representativo e os atores sociais e, ainda, sem o entendimento adequado do processo e do orçamento público, que é a peça-chave dessa discussão. O processo se limitou a listar — regionalmente — as necessidades de cada região (distrito), sem conhecer a viabilidade técnico-financeira e sem discutir a prioridade. Aliás, necessidade e prioridade, foram tratadas como sinônimos.

As necessidades apontadas pela sociedade civil nem sequer puderam ser analisadas quanto ao seu atendimento. Faltou esse controle por parte dos atores estatais. Quase todas as demandas não foram atendidas. A ideia passada pelos atores sociais é de que o programa não alcançou resultado, porque as necessidades apontadas pela população não foram atendidas.

Durante as duas edições (2011 e 2012), o OP de Itaboraí não conseguiu influenciar a agenda política, os atores sociais não conseguiram interferir nas decisões locais e não tiveram poder decisório substantivo no processo. O pouco comprometimento da ação dos atores sociais, não empoderados o suficiente para decidir a permanência desse instrumento de gestão, evidenciou que, para que o OP seja um instrumento inovador de gestão participativa, exige-se mais do que formalismos e tecnicismos na sua implantação.

Neste trabalho sobre a experiência do orçamento participativo (OP) no município de Itaboraí-RJ, viu-se que a participação social nem sempre ocorre de forma efetiva. O formalismo (emissão de decretos, por exemplo) não garante sua efetividade: é o poder representativo que tem regido essa instituição participativa que, muitas vezes, representa uma forma de *marketing* político em vez de ser um espaço de deliberação de políticas públicas.

No caso de Itaboraí, utilizam-se instituições participativas como mimetismo político, para buscar forças em argumentos do adversário. Como diz Wampler (2011, p. 81) “eleições serviam também como mecanismos de ‘accountability’, uma vez que os prefeitos tendiam a adotar o OP em resposta aos crescentes sucessos eleitorais da esquerda.”

Os resultados apontam para uma experiência em que o protagonismo do executivo municipal é maior do que o dos cidadãos e dos conselheiros e o formalismo e a institucionalização do mecanismo de participação nem sempre corresponde a uma efetividade plena.

Este trabalho buscou acrescentar novas evidências empíricas à literatura existente, ressaltando a importância dos estudos sobre democracia, participação e gestão pública democrática. Enfatizou a importância da mobilização social e da informação para o sucesso das instituições participativas e a carência de mecanismos mais efetivos de viabilização da participação popular.

A falta de mobilização social para que o OP fosse implantado fez que uma decisão da gestão pública, de forma isolada, instituisse o processo, mas sem uma contrapartida no sentido de promover infraestrutura, capacitação e, até mesmo, em uma manifesta falta de vontade política, representada por essas carências, além de falta de cessão de soberania demonstrada durante o processo.

Esse cenário, como afirma Avritzer, favorece o descrédito dos atores envolvidos, que precisam acreditar no poder de transformação para participar e apoiar processos dessa natureza. Houve um contraste grande entre a atitude formal e a atitude informal dos atores estatais. A própria falta de atendimento às demandas apresentadas, sem análise de sua viabilidade técnico-financeira, que denota falta de priorização, faz os atores sociais deixarem de acreditar no potencial desse instrumento.

Cabe observar que, da mesma forma isolada, decidiu-se não adotar o OP, em 2012, quando seria iniciada a terceira edição.

Referências

- AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n.º 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>>. Acesso em 29-1-2013.
- AVRITZER, Leonardo & PEREIRA, Maria de Lourdes. Democracia, participação e instituições híbridas. *Revista Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte, Departamentos de Sociologia e Antropologia, Ciência Política, FFCH, UFMG, n.º esp., pp. 14-39, mar. 2005.
- AZEVEDO, Sérgio de. Considerações sobre a experiência brasileira do orçamento participativo: potencialidades e constrangimentos. In:

- Seminário Cidade, Democracia e Justiça Social — Os desafios para o exercício da cidadania política nas sociedades abertas. *Anais. . .* Rio de Janeiro, 27-28 nov. 2003. Promoção Fase/Observatório (Ippur-UFRJ) e Fundação Rosa Luxemburgo. Disponível em <http://igepp.com.br/uploads/arquivos/apu_92.pdf>. Acesso em 29-1-2013.
- BOSCHI, R. R. Descentralização, clientelismo e capital social na governança urbana: comparando Belo Horizonte e Salvador. *Dados*, Rio de Janeiro, vol. 42, n.º 4, 1999. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000400002&lng=en&nrm=isso>. Acesso em 14-1-2013.
- BRASIL. Corregedoria Geral da União (CGU). 1.ª Conferência Nacional sobre Transparência e Controle Social (Consocial). Disponível em <<http://www.consocial.cgu.gov.br/noticias/cgu-publica-relatorio-final-da-1-consocial/>>. Acesso em 14-1-2013.
- BRITO, Flávia; FREIXO, Aurora L. & SILVA, Rubens R. G. O conceito de democracia participativa aplicado à prestação de serviços públicos na sociedade da informação. In: Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa da Informação — Cinform VII. *Anais. . .* Salvador: Cinform, 2007. Disponível em <http://www.twiki.ufba.br/twiki/pub/Cridi/Publica%E7%F5es/O_Conceito_de_democracia_-_Flavia,Aurora_e_RR.pdf>. Acesso em 23-2-2011.
- FEDOZZI, Luciano. Práticas inovadoras de gestão urbana: o paradigma participativo. *Revista Paranaense de Desenvolvimento*, Curitiba, n.º 100, pp. 91-105, jan.-jun. 2001. Disponível em <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/227>>. Acesso em 17-2-2013.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6.ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010*. Disponível em <<http://www.censo2010.ibge.gov.br>>. Acesso em 2-2-2012.
- . *Normas editoriais e de formatação de trabalhos*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/confest_e_confega/normas.htm>. Acesso em 29-12-2012.
- ITABORAÍ (Município). *Plano Municipal de Saneamento Básico: Relatório Base*. Prefeitura Municipal de Itaboraí. Itaboraí, maio 2010. Disponível em <<http://itaborai.rj.gov.br/educacao/escolas/manutencao/index.html>>. Acesso em 2-2-2012.

- Secretaria Municipal de Planejamento e Coordenação. *Cadernos Itadados* n.º 1, 2006. Disponível em <<http://www.slideshare.net/italomalta/cadernos-itadados>>. Acesso em 13-1-2012.
 - *Cadernos Itadados* n.º 2, 2007. Disponível em <http://www.4shared.com/office/JMRILXTy/Itabora_-_Cadernos_Itadados_2.html?>. Acesso em 6-2-2012.
 - Decreto n.º 027/2010. Disponível em <http://www.legislaitaborai.com.br/decretos/2010/027_10.pdf>. Acesso em 22-8-2012.
 - Resolução n.º 01, de 30 de junho de 2010.
 - Ata das Audiências Públicas do Orçamento Participativo realizadas nos distritos no ano de 2011.
 - Documentos contendo as necessidades de cada distrito, através de reunião dos conselhos distritais em 2011.
 - Lei Orçamentária Anual de 2011.
 - Lei Orçamentária Anual de 2012.
 - Entrevista com dois técnicos da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, realizada em 4 de março de 2012.
 - Entrevista com o secretário de Planejamento e Desenvolvimento Econômico, realizada no dia 23 de maio de 2012.
 - Entrevista com um conselheiro dos conselhos Distrital de Manilha e do Conselho Municipal do Orçamento Participativo, realizada em 1.º de novembro de 2012.
- MATIAS-PEREIRA, José. *Governança no setor público*. São Paulo: Atlas, 2010.
- OLIVEIRA, Adiane. *Democratização do processo decisório em municípios beneficiários dos royalties petrolíferos: a experiência de Rio das Ostras*. Mestrado em Engenharia Ambiental. Campos: Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos, out. 2008. Disponível em <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cp085855.pdf>>. Acesso em 31-1-2012.
- ORÇAMENTO participativo busca destino democrático para recursos públicos. *O Globo*, Rio de Janeiro, 14-7-2012. Educação. Disponível em <<http://redeglobo.globo.com/globoeducacao/noticia/2012/07/orcamento-participativo-busca-destino-democratico-para-recursos-publicos.html>>. Acesso em 21-2-2013.
- PICOS, em Itaboraí, ganha kombi para fazer transporte escolar. *O São Gonçalo*, São Gonçalo, 28-5-2012. Geral, matéria da redação.

Disponível em <<http://www.osaogoncalo.com.br/site/geral/2012/6/2/41092/picos+em+itabora%C3%AD+ganha+kombi+para+fazer+transporte+escolar>>. Acesso em 8-2-2013.

PINHO, José Antônio de & SANTANA, Mercejane. *Inovação na Gestão Pública no Brasil: uma aproximação teórico-conceitual*. Porto Alegre, UFRGS, 1998. Disponível em <<http://www.seger.es.gov.br/imgs/noticias/artigosCESG/241INOVACAO%20NA%20GESTAO%20PUBLICA%20NO%20BRASIL.pdf>>. Acesso em 22-8-2012.

PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 7, 372pp.). Brasília: Ipea, 2011.

PORTO ALEGRE (Município). Site oficial. Disponível em <<http://www2.portoalegre.rs.gov.br>>. Acesso em 25-1-2012.

TENÓRIO, Fernando Guilherme & KRONEMBERGER, Thais S. Formação política e cidadania em Conselhos Municipais, 2014. Disponível em <http://actacientifica.servicioit.cl/biblioteca/gt/GT13/GT13_Tenorio_SoaresKronemberger.pdf>. Acesso em 24-6-2014.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ). Estudos socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro 2011. Itaboraí. Secretaria Geral de Planejamento, 2010. Disponível em <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1;jsessionid=371732FFAA2F28FC51FAFB88EA547BOA>>. Acesso em 7-9-2012.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Institucional. Disponível em: <www.tse.gov.br>. Acesso em 8-2-2012.

— DivulgaCand. Disponível em <<http://divulgacand2012.tse.jus.br/divulgacand2012/ResumoCandidaturas.action>>. Acesso em 27-10-2012.

WAMPLER, Brian. Que tipos de resultados devemos esperar das instituições participativas? In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação* (Diálogos para o Desenvolvimento, vol. 7, 372 pp.). Brasília: Ipea, 2011.

— A difusão do Orçamento Participativo brasileiro: “boas práticas” devem ser promovidas? *Revista Opinião Pública*, Campinas, vol. 14, n.º 1, jun. 2008. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-62762008000100003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 19-4-2012.

AVALIAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL: EFICÁCIA E EFETIVIDADE DOS CURSOS TÉCNICOS NO INSTITUTO FEDERAL DA BAHIA, CAMPUS CAMAÇARI¹

SUZETE VIANA NASCIMENTO*

Resumo

Este artigo objetiva apresentar o resultado de uma pesquisa de mestrado a respeito da avaliação da política pública de educação profissional, do ponto de vista da efetividade e eficácia das ações voltadas para a formação técnica, no que tange ao processo e resultado da implantação da política pública de educação profissional no Instituto Federal da Bahia — *Campus Camaçari*. Para tanto, adotou-se como abordagem metodológica o estudo de caso, com a realização de entrevistas semiestruturadas com os administradores e coordenadores de curso e aplicação de questionários aos estudantes egressos dos cursos técnicos em Informática e Eletrotécnica na modalidade integrada. Para o tratamento dos dados, optou-se pela análise de conteúdos. A partir da análise dos dados, foram verificados fatores que dificultam o aumento do número de concluintes nos cursos. Constatou-se, também, que a maioria dos estudantes pesquisados deu continuidade aos estudos por meio do ingresso em cursos de nível superior e que, para eles, os conteúdos do curso técnico de nível médio contribuem para o acompanhamento dos conteúdos no nível superior. Em relação à inserção profissional dos egressos, verificou-se que o Curso de Informática apresenta fragilidades quanto ao seu alinhamento com as demandas da região. Para o curso de Eletrotécnica, por sua vez, verificou-se um mercado de trabalho em ascensão no município de Camaçari, tendo em vista o Polo Industrial. A análise dos dados comprovou, ainda, a existência de fragilidades na implantação do *campus* e dos cursos técnicos na modalidade integrada. O Instituto Federal da Bahia — *Campus Camaçari* tem adotado algumas ações internas e esta pesquisa aponta outras que precisam ser implantadas, sendo necessárias, no entanto, iniciativas de caráter mais amplo para corrigir os aspectos identificados, pelo Governo Federal, a fim de contribuir para o sucesso da política pública em questão. Diante dos resultados, algumas recomendações foram feitas para o aprimoramento da política pública de educação profissional, em especial as ações voltadas para o ensino técnico de nível médio na modalidade integrada.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Avaliação de Políticas Públicas; Educação Profissional.

1 O presente artigo é resultado da pesquisa de Mestrado em Administração intitulada "Avaliação da política pública de educação profissional: eficácia e efetividade dos cursos técnicos no Instituto Federal da Bahia — *Campus Camaçari*", sob orientação do professor doutor Reginaldo Souza Santos.

* Graduada em Pedagogia pela Uneb e mestre em Administração pela Escola de Administração da Ufba. E-mail <suzeveia10@gmail.com>.

Abstract

This article presents the result of a research of master's degree regarding the evaluation of the public politics of professional education, considering the effectiveness and efficiency of the actions aiming technical formation, in what it refers to the process and result of the implantation of the public politics of professional education in the Federal Institute of the Bahia — Camaçari Campus. It was adopted as methodological boarding the case study, with the accomplishment of interviews semistructured with the administrative and Courses' coordinators and application of questionnaires to the students graduated in Electrotechnical Computer technician courses science and in the integrated modality. For the treatment of the data, it was opted to the analysis of contents. From the analysis of the data, factors were verified that make difficult increasing the number of students in the courses. It was evidenced, also, that the most of the searched students continued to the studies by means of the entrance in courses of superior level and that, for them, the contents of the technical course of average level contribute for the accompaniment of the contents in the superior level. In respect to the professional insertion of the graduated, it was verified that the Course of Computer Science presents fragilities how much to its alignment with the demands of the region. For the course of Electrotechnical, in turn, a market of work in ascension in the city of Camaçari was verified, at Industrial Complex. The analysis of the data proved, still, the existence of fragilities in the implantation of the campus and the courses technician in the integrated modality. The Federal Institute of the Bahia ? Camaçari Campus has adopted some internal actions and this research points others that they need to be implanted, being necessary, however, initiatives of ampler character to correct the identified aspects, on the part of the federal government, in order to contribute to the success of the public politics in question. Ahead of the results, some recommendations were made for the improvement of the public politics of professional education, in particular the actions directed to education technician of average level in the integrated modality.

Keywords: Public Policy; Public Policy Evaluation; Professional Education.

Introdução

A educação profissional no Brasil passa por transformações decorrentes de reformas na própria educação. A Lei n.º 9.394/96, Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), estabelece que o ensino médio, atendida a formação geral do educando, poderá prepará-lo para o exercício de profissões técnicas. Já o Decreto n.º 5.154, de 2004, reintroduziu a formação integrada na qual os alunos voltam a ter matrícula única na educação técnica de nível médio. A Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do Ministério da Educação, (Setec/MEC), responsável pela construção de políticas públicas na área da educação profissional e tecnológica, vem promovendo ações nesse sentido tais como a expansão da Rede Federal de Educação Profissional e a articulação entre ensino médio e educação profissional por meio de cursos técnicos na modalidade integrada.

A expansão da Rede Federal de Educação Profissional, que ocorre por meio da ampliação do número de Institutos Federais (IF's) no País, vem aumentando o número de vagas na educação profissional. As políti-

cas educacionais do Governo Federal, nos últimos tempos, têm trazido novas perspectivas e desafios para ampliar o acesso da população a essa modalidade educacional com a necessidade de investir na qualidade de ensino e na garantia da permanência e do sucesso na conclusão dos cursos.

No entanto, a educação profissional no Brasil não conta com um sistema de avaliação nacional que, de forma sistemática, avalie a eficácia e a efetividade dos cursos e programas ofertados nessa modalidade. Assim, a pesquisa traz contribuições para aprimorar as políticas de educação profissional no IFBA — *Campus Camaçari* mediante avaliação das ações desenvolvidas na formação técnica de nível médio, modalidade integrada.

Este estudo teve o objetivo de avaliar, do ponto de vista da efetividade e da eficácia das ações voltadas para a formação técnica, o processo e o resultado da implantação da política pública de educação profissional no IFBA — *Campus Camaçari*. Além de mapear os fatores que contribuem para o sucesso ou fracasso dos cursos técnicos, buscou verificar os efeitos das ações voltadas para a formação técnica, no que tange à inserção acadêmica e profissional dos egressos dos cursos técnicos, no âmbito da política pública de educação profissional ali implantada.

A implantação do IFBA — *Campus Camaçari* faz parte do plano de expansão da Rede Federal de Educação Profissional que, de acordo com o MEC, tem o objetivo de interiorizar e ampliar o acesso à educação profissional no país (Ministério da Educação, 2014). Diante desse contexto, torna-se necessário caracterizar a expansão da Rede Federal de Educação Profissional, avaliando a política pública de educação profissional.

Políticas Públicas

Conforme afirma Cavalcanti (2012), as políticas públicas compreendem o conjunto de decisões e ações relativas à alocação de valores políticos, ideológicos, filosóficos, entre outros.

Teixeira (2002), por sua vez, define políticas públicas como diretrizes que norteiam a ação do poder público, demarcando que tais políticas podem ser explícitas, mas também considerando as omissões como formas de manifestações das políticas públicas. Já para Santos et al. (2007), a ação do Estado no sistema capitalista é voltada para atender a uma insatisfação da sociedade ou ocorre pelo desinteresse ou, ainda, pela incapacidade do capital. Desse modo, situam as políticas públicas no contexto do Estado

capitalista e, a partir dos conceitos por eles apresentados, percebe-se que política pública pode ser entendida como as decisões e ações do poder público. Pode-se, ainda, compreender que as políticas públicas partem da insatisfação da sociedade, ou seja, de um problema de relevância social, a partir de decisões e ações do Estado a fim de satisfazer as necessidades dos indivíduos.

Teixeira (2002) aponta, também, que a concepção de políticas públicas varia conforme a orientação política, retratando o cenário atual marcado pela orientação neoliberal. Analisando quais são os impactos desse cenário para a formulação de políticas públicas, o autor afirma:

Com a predominância do neoliberalismo, o caráter das políticas se modifica. Uma política pública requer a intervenção do Estado em várias áreas de atuação dos indivíduos e, para o neoliberalismo, o equilíbrio social é resultante do livre funcionamento do mercado, com um mínimo de ação do Estado. Deve existir o mínimo de regulamentação possível, as políticas distributivas devem compensar desequilíbrios mais graves e, portanto, passam a ter o caráter cada vez mais seletivo e não universalizante; as políticas redistributivas não são toleradas, por que atentam contra a liberdade do mercado e podem incentivar o parasitismo social (Teixeira, 2002, p. 3).

Santos et al. (2007) discutem acerca desse cenário marcado pelo neoliberalismo. Em sua análise, os autores evidenciam que o discurso ideológico construído e posto em prática pela corrente neoliberal defende a ineficiência dos serviços públicos gerenciados pelo Estado. Assim, o papel do Estado está restrito à criação das condições para o crescimento do capitalismo por meio da desestatização e da constituição de normas legais que garantam o acesso da iniciativa privada como executora dos serviços públicos. Esse discurso neoliberal é criticado pelos autores, já que atende aos interesses de expansão do sistema capitalista. Ainda segundo Santos et al. (2007), os serviços públicos de interesse da iniciativa privada são transferidos para a sua responsabilidade, ao passo que áreas que não interessam à iniciativa privada são desmanteladas.

O Brasil é um país extremamente desigual no qual problemas sociais básicos ainda não foram resolvidos e onde se instalam o discurso e as práticas neoliberais, sendo, portanto, as políticas sociais imprescindíveis para

a melhoria do quadro social. Nesse sentido, a ação do Estado por meio das políticas públicas no âmbito social se torna um imperativo.

Ainda de acordo com Santos et al. (2007), quando se fala em formular e implantar uma política social, a sociedade o faz por conta de alguma insatisfação em relação ao mercado, que não consegue distribuir adequadamente a riqueza produzida pelo esforço social, o que deve ser feito pelas políticas sociais do Estado. No entanto, consideram que as políticas sociais, em especial na periferia do sistema capitalista, têm funcionado como um paliativo, favorecendo financeiramente a classe dominante, pois a sua execução está, na maioria das vezes, a cargo de empresas privadas e seus benefícios não são distribuídos de forma justa socialmente. Nesse sentido, em geral, o Estado tem atuado por meio de políticas compensatórias e assistencialistas que, no Estado capitalista, estão ficando mais distantes dos seus objetivos, tornando-se mais particulares e menos universais.

Santos (2002) postula que, no contexto brasileiro, a caracterização da política social não tem passado de ações isoladas e implementadas em razão de se evitar um colapso social, ressaltando a desarticulação entre estas ações.

Tanto Teixeira (2002) quanto Santos et al. (2007) mostram que a abordagem neoliberal tem marcado o contexto atual, trazendo implicações para as políticas públicas, em especial, para as políticas sociais.

Avaliação de políticas públicas

A necessidade de conhecer do ser humano está ligada ao seu desejo de compreender, explicar, julgar e modificar o real. A curiosidade humana direciona o pensamento a um julgamento de valor. Nesse sentido, qualquer forma de avaliação envolve um julgamento, a atribuição de um valor a uma política ou programa público (Fagundes & Moura, 2009).

Para Ramos & Schabbach (2012), a avaliação de políticas públicas é constituída na determinação de valor de uma atividade, programa ou política, um julgamento sistemático e objetivo. Esta avaliação, ao apresentar dimensão valorativa, contempla aspectos qualitativos, não sendo, dessa forma, o mero acompanhamento das ações governamentais.

Chama a atenção, nas definições de avaliação de políticas públicas, a presença do julgamento e atribuição de valor. Sobesse aspecto, Souza (2009) considera que as definições de avaliação são muitas, mas em quase todas

elas, a atribuição de valor é uma característica constante. A partir dessa perspectiva, pode-se perceber que a avaliação de políticas públicas não consiste em mera mensuração de dados, pois parte da leitura de dados e informações para criar um juízo de valor.

A literatura sobre avaliação de políticas públicas costuma, ainda, distingui-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência. Minayo (2011) entende que a avaliação consiste na realização de um conjunto de atividades que buscam atribuir valor de eficiência, eficácia e efetividade a processos de intervenção em sua implantação e resultados. De igual modo, Draibe (2001) aponta que a pesquisa de avaliação de políticas públicas busca verificar a eficácia, eficiência e *accountability* das ações, além de detectar dificuldades e obstáculos e produzir recomendações que possibilitem corrigir os rumos do programa ou difundir aprendizagens.

As políticas sociais são imprescindíveis para diminuir as desigualdades presentes nas diversas regiões do País e a educação profissional como política social pode representar a ampliação de oportunidades de formação e de inserção social, sendo, por isso, necessária a sua avaliação.

Educação Profissional

Ao longo da história da educação profissional no Brasil, esta modalidade de ensino vem passando por transformações que levam a avanços e recuos. A história da Rede Federal de Educação Profissional teve início oficial no País, em 1909, quando o então presidente Nilo Peçanha criou as Escolas de Aprendizes e Artífices, por meio do Decreto n.º 7.566/1909 que, segundo afirmam Sampaio & Almeida (2009), foi um marco na educação profissional brasileira. Mais tarde, as Escolas de Aprendizes Artífices deram origem aos Centros Federais de Educação Profissional e Tecnológica (Cefet's) que, atualmente, foram transformados em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, pela Lei n.º 11.892, de 2008, que instituiu a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, criando os Institutos Federais.

A história da educação profissional no País é marcada pelo dualismo entre a formação acadêmica, voltada para a elite, e a formação para o trabalho, destinada aos filhos da classe trabalhadora. Na gênese da educação profissional no País, com as Escolas de Aprendizes e Artífices, já é perceptível tal tendência, por se tratar de uma educação profissional desti-

nada à população pobre mediante uma formação voltada para o trabalho manual com caráter assistencialista.

Ciavatta & Ramos (2011), ao discutirem sobre a trajetória da educação profissional no País, destacam a dualidade mencionada e reiteram a necessidade de construção de um projeto de ensino médio que supere a dualidade entre formação profissional e formação geral, deslocando o foco de seus objetivos do mercado de trabalho para a formação humana, laboral, cultural e técnico-científica, segundo as necessidades dos trabalhadores.

Neste sentido, qual seria o propósito do ensino médio? Preparar os jovens para a universidade ou preparar para o mercado de trabalho? Tal questão apresenta uma dicotomia que, historicamente, tem marcado a educação brasileira. A proposta do ensino médio integrado, porém, apresenta outro direcionamento com o objetivo de superar essa dualidade educacional.

Para Ciavatta & Ramos (2011), a integração entre o ensino médio e a educação profissional é algo mais amplo do que relacionar processos formativos próprios em um mesmo currículo. O sentido atribuído pelas autoras compreende a integração como uma concepção de formação humana que preconiza a integração de todas as dimensões da vida — o trabalho, a ciência e a cultura — no processo formativo, tendo como base a concepção de trabalho como princípio educativo.

Destacam, ainda, que a educação integrada no Brasil, que tem o trabalho como princípio educativo, é necessária, especialmente no ensino médio, por dois motivos: o primeiro é de caráter econômico, pois os jovens e adultos da classe trabalhadora brasileira têm dificuldade de, por si próprios, traçar uma carreira escolar em que a profissionalização — de nível médio ou superior — seja um projeto posterior à educação básica; já a segunda se refere ao caráter dual da educação brasileira e à correspondente desvalorização da cultura do trabalho pelas elites e pelos segmentos médios da sociedade, tornando a escola refratária a esta cultura e suas práticas (Ciavatta & Ramos, 2011).

Ao trazerem contribuições para melhor compreensão do processo de implantação do ensino médio integrado, Ciavatta & Ramos (2011) afirmam que estudos sobre a formação integrada evidenciam as dificuldades, mas não a impossibilidade de sua implantação desde que apoiada por um projeto firme e coerente para a sua realização, o que supõe: a superação da mentalidade conservadora dos padrões pedagógicos vigentes assim como

de posições políticas adversas ao discurso da formação integrada e da educação emancipatória que tenha por base a crítica à sociedade de mercado; a gestão e a participação democrática nas instituições educacionais; o estudo e a qualificação conceitual e prática dos professores; o envolvimento do quadro docente permanente e a transformação dos vínculos precários de trabalho para proporcionar a todos os professores condições materiais (instalações, laboratórios, etc.); e condições dignas de trabalho, salariais, de carreira e compromisso com as instituições.

Nesse sentido, Frigotto (2007) indica que a proposta de ensino médio integrado à educação profissional implica a necessidade de condições físicas, materiais e de trabalho docente adequadas, a fim de fortalecer as redes de educação profissional no País.

A partir das reflexões de Ciavatta & Ramos (2011) e Frigotto (2007), o que se pode perceber é que a implantação do ensino médio integrado na perspectiva de uma educação profissional com uma base sólida de educação geral apresenta desafios e requer mudanças.

Materiais e métodos

A metodologia utilizada na pesquisa caracterizou-se pelo estudo de caso que, segundo Yin (2010), é uma investigação empírica de um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto real. Desse modo, a opção pelo estudo de caso foi motivada pelo desejo de explicar um fenômeno em particular, em profundidade, identificado a partir da prática profissional.

O tipo avaliativo é uma das possibilidades do estudo de caso (Godoy, 2008). Segundo Patton (1990 apud Godoy, 2008), o estudo de caso avaliativo se preocupa em gerar dados e informações obtidos de forma empírica e sistemática a fim de julgar os resultados e a efetividade de um programa. Dessa forma, a pesquisa utiliza o estudo de caso do tipo avaliativo, pois se preocupa em avaliar, do ponto de vista da eficácia e efetividade das ações voltadas para a formação técnica, o processo e o resultado da implantação da política pública de educação profissional, em uma organização específica, o IFBA — *Campus Camaçari*.

Optou-se por avaliar os cursos técnicos em Informática e Eletrotécnica, na modalidade integrada, ofertados no IFBA — *Campus Camaçari*, já que tais cursos apresentam a finalidade de promover uma formação em que se articula o ensino médio com a formação profissional.

O modelo de análise da pesquisa foi composto por conceitos, dimensões e indicadores. A pesquisa teve como conceito a avaliação de política pública. As dimensões utilizadas foram: implantação, subprocessos, metas e efeitos, com indicadores referentes à eficácia e efetividade, adaptados conforme os estudos desenvolvidos por Minayo (2011), Rippel (2007) e Draibe (2001).

Inicialmente, foi realizado um levantamento bibliográfico e documental. Após a leitura do referencial teórico e dos documentos, buscou-se analisar os principais documentos — leis, decretos, políticas, documentos institucionais, base de dados do Ministério da Educação (MEC) — a fim de identificar os parâmetros para implantação da política pública de educação profissional, as metas e objetivos traçados pelo MEC e os resultados previstos relacionados às ações voltadas para a formação técnica de nível médio.

Posteriormente, ocorreu a aplicação de questionários com estudantes egressos, para verificar os efeitos (inserção acadêmica e profissional) da política de educação profissional referentes aos cursos técnicos de nível médio, na modalidade integrada, ofertados no Ifba — *Campus Camaçari*.

Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com administradores do *Campus* e com os coordenadores de curso a fim de obter informações sobre a prática local, com o objetivo de mapear os fatores que contribuem para o sucesso ou fracasso dos cursos técnicos, no âmbito da implantação da política pública de educação profissional no Ifba — *Campus Camaçari*.

As informações coletadas na pesquisa de campo foram submetidas ao tratamento dos dados por meio da técnica de análise de conteúdo. O processo de análise de conteúdo contou com duas etapas: a primeira etapa ocorreu a partir da análise dos dados coletados em entrevistas e questionários a fim de identificar elementos relevantes e categorias fundamentais para alcançar os objetivos da pesquisa; já a segunda etapa visou à interpretação das categorias, levando-se em consideração os referenciais teóricos adotados na pesquisa.

Resultados e discussão

Com base na análise de dados, foi possível verificar que a criação de novos *campi*, bem como a interiorização e autonomia do Instituto Federal da Bahia são apontados, nos depoimentos dos membros da administração

e coordenação de cursos do Ifba — *Campus Camaçari*, como pontos positivos da expansão da Rede Federal de Educação Profissional.

No entanto, por meio das entrevistas, foi possível verificar, também, fragilidades no processo de expansão a partir do contexto de implantação do Ifba — *Campus Camaçari*. Com os dados das entrevistas, notou-se que os critérios adotados para definição dos cursos implantados foram a realização de audiências públicas com a participação de diferentes atores do município e a otimização dos espaços físicos e do corpo docente. Desse modo, os depoimentos apontaram a necessidade de um estudo de demanda dos cursos a serem ofertados a fim de que sejam atingidos os propósitos da política pública.

Outro ponto negativo citado pelos administradores, relacionado à expansão da Rede Federal, foi a dificuldade de contratação de servidores para atender aos cursos técnicos. Alinhadas com os depoimentos dos administradores, as respostas dos estudantes também indicaram a dificuldade de contratação dos profissionais, apontando, ainda, a sobrecarga de trabalho dos docentes.

Verificou-se, também, a opinião dos administradores e coordenadores do *campus* sobre as condições de recursos físicos, humanos e materiais para a implantação dos cursos, relatando-se como principais dificuldades a já mencionada contratação de docentes para atender aos cursos e as dificuldades para montar os laboratórios. Outro fator diz respeito à questão do espaço físico limitado quando na sede provisória do *campus*. No entanto, ressaltaram a ampliação do espaço físico com a construção da sede própria do *campus*. Em convergência com o depoimento dos administradores e coordenadores dos cursos, os estudantes egressos destacaram a infraestrutura provisória e improvisada no espaço concedido pela prefeitura, no início das atividades do *campus*, e as melhorias na infraestrutura do *campus* com a construção da sede própria.

Foram identificados outros fatores dificultosos — ao longo da implantação do *campus* para execução dos cursos técnicos de nível médio — para que os cursos, no âmbito da política pública de educação profissional, atingissem os seus resultados, a saber: o currículo e a carga horária dos cursos; a falta de base do ensino fundamental dos estudantes que ingressam nos cursos técnicos; a evasão e a falta de maturidade do aluno, que ingressa muito jovem no curso para a escolha de uma profissão — todos sinalizados nos depoimentos dos administradores e coordenadores entrevistados.

No que diz respeito ao currículo e à carga horária dos cursos, os entrevistados apontaram para a carga horária elevada, já que no curso técnico de nível médio integrado é preciso atender às exigências do MEC para o ensino médio e para a habilitação profissional, aspecto para o qual evidenciaram a necessidade de mudanças no currículo. Outro fator destacado como entrave pela coordenação está relacionado à evasão dos estudantes por conta do ingresso no ensino superior pelo Exame Nacional do Ensino médio (Enem).

Constatou-se, assim, que a evasão e a repetência dos estudantes no *campus* diminuem a taxa de conclusão dos cursos técnicos de nível médio na modalidade integrada, estando a evasão e a repetência associadas a fatores como a precária base do ensino fundamental dos estudantes, necessária para acompanhar os conteúdos do curso técnico de nível médio, além da vulnerabilidade social dos estudantes e o corte nos recursos da assistência estudantil — orçamento necessário para atender às demandas dos alunos em situação de vulnerabilidade social que precisam das bolsas e auxílio para permanecerem nos cursos.

Internamente, o Ifba — *Campus Camaçari* tem adotado iniciativas a fim de diminuir a evasão e a repetência, na tentativa de promover a permanência e o êxito do estudante para a conclusão do curso, tais como cursos de nivelamento, cursos de reforço, horário do professor para atendimento ao aluno e acompanhamento pelos setores de apoio ao estudante, como a Pedagogia e o Serviço Social.

Percebe-se, no entanto, a necessidade de articulação entre a política de educação profissional e as demais políticas sociais. A Educação profissional precisa estar atrelada à melhoria da qualidade da educação básica, além da articulação entre a política de educação profissional e as políticas de distribuição de renda.

Ciavatta & Ramos (2011) apontam como necessária uma política consistente de profissionalização do ensino médio que esteja alinhada com a concepção de integração entre trabalho, ciência e cultura, proposta nos cursos técnicos de nível médio na modalidade integrada cuja concepção busca superar a dualidade entre a formação geral e a profissional.

Desse modo, um ponto que merece destaque na formação no curso técnico na modalidade integrada é a proposta de uma formação crítica. O próprio Ifba apresenta como parte da sua missão a promoção da formação do cidadão histórico-crítico. Neste quesito de formação cidadã, verificou-se

que 87,9% dos egressos respondentes consideraram que os conteúdos ministrados ao longo do curso técnico de nível médio contribuíram para uma formação crítica e cidadã. Destacam-se como fatores que contribuíram para tal formação, segundo a opinião dos egressos respondentes, a contribuição das disciplinas Propedêuticas e Humanidades, além da importância da qualificação dos professores para a formação crítica e cidadã.

Em relação à continuidade dos estudos no nível superior, verificou-se que 84,8% dos egressos pesquisados dos cursos técnicos em Informática e Eletrotécnica ingressaram no nível superior durante ou após a conclusão do curso técnico de nível médio. Dos egressos que cursam ou cursaram o nível superior, 90% dos pesquisados dos dois cursos técnicos afirmaram que conseguiram acompanhar os conteúdos deste nível, atribuindo, para isso, importância ao curso técnico de nível médio.

Quanto à inserção no mercado de trabalho, constatou-se que 51,5% dos estudantes egressos respondentes da pesquisa estão trabalhando e 48,5% estão desempregados. Verificou-se que, na avaliação dos egressos participantes da pesquisa, o mercado de trabalho em Camaçari na área técnica em Informática é escasso, para maioria dos respondentes; já na avaliação da maior parte dos respondentes egressos do curso técnico de Eletrotécnica, na região de Camaçari, há um mercado amplo, bom e em ascensão.

Por sua vez, os relatos dos administradores e coordenadores do *Campus Camaçari*, que corroboram as opiniões dos alunos respondentes, apresentaram a opinião sobre a questão do alinhamento dos cursos técnicos com as demandas das empresas da região. Com base nos seus depoimentos, evidenciaram-se problemas relacionados ao mercado de trabalho na área de Técnico em Informática, no município de Camaçari, enquanto, na área de Eletrotécnica, existe a referência de alinhamento do curso com as demandas das empresas da região. A falta de alinhamento do Curso de Informática com as demandas do município de Camaçari remete à necessidade de estudos de demanda para definição dos cursos que irão ser implantados.

Nota-se que, de um lado, a política de expansão da rede de educação profissional tem o intuito de promover processos formativos alinhados com o desenvolvimento local e regional e o desenvolvimento da educação profissional associado às demandas sociais e locais; de outro, essa política prevê a verticalização da educação básica à educação profissional e educação superior, otimizando a infraestrutura física, os quadros de pessoal e os recursos de gestão.

O MEC impõe limites para contratar docentes e para laboratórios, o que influenciou a definição dos cursos técnicos do Ifba — *Campus Camaçari* e culminou na opção por um curso técnico que demonstra problemas relacionados às demandas do mercado de trabalho no município de Camaçari.

Conclusão

Ao longo do estudo, pela análise dos dados, constatou-se que existem fragilidades na implantação do *campus* e na execução dos cursos técnicos na modalidade integrada, relacionadas à estrutura física inicial do *campus* — instalado em uma estrutura provisória cedida pela prefeitura —, às dificuldades na montagem de laboratórios e na contratação de servidores e à necessidade de um estudo de demanda dos cursos implantados para que estejam alinhados com as demandas locais.

Além das fragilidades mencionadas, constatou-se a diminuição da taxa de conclusão dos cursos técnicos de nível médio, na modalidade integrada, motivada pelas evasões e repetências. Estas, por sua vez, estão associadas a fatores como a precária base do ensino fundamental dos estudantes que ingressam no nível técnico, além da vulnerabilidade social dos estudantes e do corte nos recursos da assistência estudantil, orçamento necessário para atender às demandas dos alunos que precisam das bolsas e auxílio para permanecerem nos cursos. Cabe ressaltar que, além destes fatores, dificulta o aumento do número de concluintes dos cursos a evasão dos discentes devido ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem).

Salienta-se que o *Campus Ifba — Camaçari* tem adotado iniciativas visando a diminuir a evasão e a repetência tentando promover a permanência e êxito dos estudantes para concluir os cursos técnicos, como os cursos de nivelamento, extensão e reforço, além de horário do professor para atender ao aluno e do acompanhamento pelos setores de apoio ao estudante.

Contudo, para além das ações internas do Ifba — *Campus Camaçari*, são necessárias outras iniciativas de caráter mais amplo do Governo Federal, a fim de contribuir para o sucesso da política de educação profissional. Diante das dificuldades constatadas no estudo, relacionadas à falta de base do ensino fundamental dos discentes e à vulnerabilidade social como fatores que influenciam a evasão e a repetência nos cursos técnicos de nível médio na modalidade integrada, tornam-se urgentes políticas que atuem na melhoria da qualidade do ensino fundamental e de distribuição de renda.

Outros fatores apontados como dificuldades para a implantação do *Campus* e funcionamento dos cursos também precisam ser reavaliados pelo Governo Federal. Nota-se que o *Campus* Camaçari começou a funcionar em uma sede provisória emprestada pela prefeitura. Outras dificuldades apontadas foram para a montagem dos laboratórios e para a contratação de docentes. Disso, conclui-se que a expansão da rede federal precisa pautar-se não apenas na criação de novos *campi* no interior e na abertura de vagas, mas, também, nas condições adequadas de infraestrutura física, equipamentos, laboratórios e quadro de servidores.

A pesquisa mostrou que os cursos técnicos contribuem para a inserção dos egressos no ensino superior, já que, nos cursos técnicos em Informática e Eletrotécnica, a maior parte dos egressos participantes da pesquisa ingressou no nível superior, atribuindo ao curso técnico importância significativa para o acompanhamento dos conteúdos neste nível.

Em relação à inserção profissional dos egressos, o Curso de Informática apresenta fragilidades no seu alinhamento com as demandas da região. Em contrapartida, a situação do Curso de Eletrotécnica está de acordo com essas demandas.

Diante dos resultados da pesquisa, recomenda-se ao poder público, em especial à Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica do MEC, a correção das fragilidades identificadas na proposta de expansão da rede federal de educação profissional e de implantação dos cursos técnicos na modalidade integrada, tendo em vista o aprimorar suas ações de formação. Além da ampliação do número de *campi* e de vagas nos cursos técnicos ou da interiorização dos Institutos Federais, é preciso viabilizar condições que garantam acesso dos estudantes ao ensino técnico bem como sua permanência e êxito, ressaltando, também, condições adequadas para implantação dos *campi*, quanto a infraestrutura, laboratórios, quadro de servidores técnico-administrativos e docentes, aporte de recursos financeiros para assistência estudantil, que atendam às demandas dos estudantes em situação de vulnerabilidade social, realização de estudos de demanda ou pesquisas de mercado para identificar o tipo de oferta de cursos técnicos e definir os cursos alinhados com a vocação da região onde são implantados.

Em âmbito mais macro, pode-se afirmar que a política pública de educação profissional precisa estar alinhada com as políticas públicas universais de melhoria da educação básica, em especial no ensino fundamental, e de distribuição de renda.

Referências

- BRASIL. Decreto n.º 5.154, de 23 de julho de 2004. Regulamenta o § 2.º do art. 36 e os arts. 39 a 41 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências. Brasília, 2004.
- Lei n.º 11.892, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 2008.
- Ministério da Educação e Cultura. Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Dispõe sobre as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, 1996. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm>.
- CAVALCANTI, Paula Arcoverde. Políticas públicas: conceitos básicos. In: Idem. *Análise de políticas públicas: o estudo do Estado em ação*. Salvador: Eduneb, 2012.
- CIAVATTA, Maria & RAMOS, Marise. Ensino médio e educação profissional no Brasil: dualidade e fragmentação. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, vol. 5, n.º 8, pp. 27-41, jan.-jun. 2011. Disponível em <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 27-1-2014.
- DRAIBE, Sônia Miriam. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. In: BARREIRA, Marília Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant de (org.). *Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais*. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.
- FAGUNDES, Helenara & MOURA, Alessandra Ballinhas. Avaliação de programas e políticas públicas. *Revista Textos e Contextos*, Porto Alegre, vol. 8, n.º 1, pp. 89-103, jan.-jun. 2009.
- FRIGOTTO, Gaudêncio. A relação da educação profissional e tecnológica com a universalização da educação básica. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 28, n.º 100 (esp.), pp. 1129-52, out. 2007. Disponível em <<http://www.cedes.unicamp.br>>.
- GODOY, Arilda Schmidt. Estudo de caso qualitativo. In: SILVA, A. B. da; GODOI, C. & BANDEIRA-DE-MELLO, R. *Pesquisa qualitativa em estudos organizacionais*. São Paulo: Saraiva, 2008.

- MINAYO, Maria Cecília de Souza. Importância da avaliação qualitativa combinada com outras modalidades de avaliação. *Sau. & Transf. Soc.*, Florianópolis, vol. 1, n.º 3, pp. 2-11, 2011.
- MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO. *Expansão da Rede Federal*, 2014. Disponível em <<http://portal.mec.gov.br/expansao/>>.
- RAMOS, Marília Patta & SCHABBACH, Letícia Maria. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. *Revista Adm. Pública*, Rio de Janeiro, vol. 46, n.º 5, pp. 1271-94, set.-out. 2012.
- RIPPEL, Valderice Cecília Limberge. *Avaliação de política pública: o itinerário dos egressos do projeto correção de fluxo escolar*. Doutorado em Educação. Campinas: Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 2007.
- SAMPAIO, Romilson Lopes & ALMEIDA, Ana Rita Silva. Da Escola de Aprendizagem e Artífices ao Instituto Federal da Bahia: uma revisão histórica da educação profissional. In: FARTES, Vera Lúcia Bueno & MOREIRA, Virilene Cardoso (orgs.) *Cem anos de educação profissional no Brasil: História e memória do Instituto Federal da Bahia (1909-2009)*. Salvador: EdUfba, 2009.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Notas metodológicas para a concepção de uma nova política social para o Brasil. *RAP*, Rio de Janeiro, vol. 36, n.º 6, pp. 933-57, nov.-dez. 2002.
- SANTOS, Reginaldo Souza et al. Compreendendo a natureza das políticas públicas do Estado capitalista. *RAP*, Rio de Janeiro, vol. 41, n.º 5, pp. 813-1010, set.-out. 2007.
- SOUZA, Lanara Guimarães de. Avaliação de políticas educacionais: contexto e conceitos em busca da avaliação pública. In: LORDÊLO, J. A. C. & DAZZANI, M. V. (orgs.) *Avaliação educacional: desatando e reatando nós*. Salvador: EdUfba, 2009.
- TEIXEIRA, Elinaldo. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Salvador: AATR, 2002.
- YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamento e métodos*. Trad. Ana Thorell; revisão técnica Cláudio Damacena. 4.ª ed. Porto Alegre: Bookman, 2010.

ANÁLISE DO PAPEL DO NIÓBIO PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL NA PERSPECTIVA DA TEORIA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

RICARDO LUIZ NAVES RABÊLOFILHO*
ELIZABETH MATOS RIBEIRO†
ROBERTO BRAZILEIRO PAIXÃO‡

Resumo

O Brasil, apesar do seu recente aumento de visibilidade internacional decorrente de avanços na economia, continua sendo um país onde a desigualdade social é bastante significativa. Assim, dentre os diversos recursos naturais que o País possui e que poderiam ser utilizados para reduzir a desigualdade existente, um que se destaca é o nióbio, que possui 98% das suas reservas mundiais em território brasileiro. Diante disto, o objetivo deste artigo foi identificar se, no atual padrão de administração política brasileiro, a produção, comercialização e (re)distribuição das riquezas advindas do nióbio estão integradas como estratégia para o desenvolvimento econômico e social sustentável. Para tanto, deu-se preferência a uma abordagem qualitativa, explicativa, dedutiva e bibliográfica. Assim, foi realizada a sistematização da teoria da Administração Política bem como do modelo atual de administração política brasileira e sua relação com o atual padrão de produção, comercialização e (re)distribuição de riquezas provenientes do nióbio. Como resultados e conclusões, foram propostos caminhos que possibilitassem uma melhor administração política para o desenvolvimento do Brasil.

Palavras-chave: Nióbio; Administração; Política; Brasil; Desenvolvimento.

Abstract

Brazil despite its recent increase in international visibility due to advances in economy remains a country where social inequality is significant. Thus, among the various natural resources that the country possesses and could be used to improve its social welfare, one that stands out is the niobium. It is justified because 98% of the niobium global reserves are in Brazilian territory and such mineral is strategically important to many industries around the world. Thereby, the aim of this article was to identify whether the current standard of Brazilian political administration and production, commercialization and (re) distribution of the wealth generated from niobium are integrated as a strategy for economic and social sustainable development. To this end, it was preferred a qualitative, explanatory, deductive approach based on literature review. This way, it was sought to systematize the theory of Political Administration, to explain the current model of the Brazilian political administration and its

* Bacharel em Administração pela Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia <admricardofilho@gmail.com>.

† Professora doutora na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia <ematos@ufba.br>.

‡ Professor doutor na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia <robertobrazileiro@gmail.com>.

relationship to the current standard of production, commercialization and (re) distribution of wealth from niobium. As conclusions and results, it was proposed ways that would enable a better political administration for the development of Brazil.

Keywords: Management; Politics; Niobium; Brazil; Development.

Introdução

Um aspecto que capta a atenção de quem estuda o Brasil é o distanciamento entre sua crescente visibilidade internacional somada à sua produção econômica, notadamente a referente à produção de bens primários, e o nível de desenvolvimento social alcançado.

No âmbito internacional, o Brasil assume papel de destaque ao ser, por exemplo, o representante do “B” dos Bric’s, sigla cunhada por O’Neill (2001), no artigo onde faz previsões quanto ao crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) dos países emergentes e, de modo geral, sobre o crescimento da importância deles na economia globalizada.

Trazendo o olhar para dentro do País, objetivando retratar parcialmente a sua produção econômica, a estimativa de produção, em abril de 2013, de cereais, leguminosas e oleaginosas alcançou 185 milhões de toneladas, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), deixando claro que o Brasil é um grande produtor agrícola.

Contudo, de acordo com o IBGE (2012), a desigualdade em suas diversas formas, tais como rendimentos e acesso a serviços públicos, bem como a pobreza, características históricas do Brasil, ainda permanecem. Com base no mesmo autor, apesar do elevado crescimento econômico observado no fim da Segunda Guerra Mundial, estatísticas relativas à concentração de renda revelam que as relações sociais de produção e distribuição pouco se modificaram, constatando-se que, no ano de 2011, os 20% mais ricos ficaram com 57,7% da riqueza.

Uma vez construído esse cenário, pode-se prosseguir com atenção ao nióbio. Acerca desse metal, sabe-se que ele é abundante no Brasil, essencial para diversas cadeias produtivas industriais e que pode ser encontrado em reservas no Amazonas, Goiás e Minas Gerais (Lima, 2010). Avançando sobre as possibilidades de aproveitamento do nióbio, verifica-se que ele é um metal que tem diversas utilidades, sendo o seu uso possível desde a indústria siderúrgica até indústrias intensivas em tecnologia (Departamento Nacional de Produção Mineral, 2009). Um exemplo de uso do nióbio, de acordo com o mesmo autor, está no motor a jato mais utilizado, o

CFM56, produzido pela empresa General Electric (GE), contendo em torno de trezentos quilos de nióbio de alta pureza. Assim, essa substância mineral destaca-se como objeto de estudo deste trabalho, uma vez que se acredita que ela tenha elevado potencial impulsionador para o desenvolvimento brasileiro.

Dessa forma, com o objetivo de entender melhor a forma pela qual se dá a produção, a comercialização e a (re)distribuição das riquezas provenientes do nióbio no contexto brasileiro atual, utilizou-se a Administração Política como base teórico-metodológica. Acerca da Administração Política, sabe-se que três dimensões lhe dão forma: o Estado, a sociedade e a economia, sendo o Estado o elo entre a sociedade e a economia (Santos, 2009).

Assim, o objetivo deste artigo foi identificar se, no atual padrão de Administração Política brasileiro, a produção, a comercialização e a (re)distribuição das riquezas advindas do nióbio estão integradas como estratégia para o desenvolvimento econômico e social sustentável. Para tanto, buscou-se sistematizar a teoria da Administração Política, explicar o modelo atual brasileiro e sua relação com o atual padrão de produção, comercialização e (re)distribuição de riquezas provenientes do nióbio. Como resultados e conclusões, foram propostos caminhos que possibilitassem uma melhor Administração Política para o desenvolvimento do Brasil.

Dessa forma, acredita-se que este artigo favorecerá a ampliação do conhecimento acerca das questões relacionadas ao nióbio bem como a ampliação do espectro da Administração para uma análise crítica e contextualizada acerca das relações sociais de produção e distribuição no Brasil.

Administração Política

Objetivando facilitar o entendimento sobre o que seja Administração Política, com base em Santos (2009), deve-se, em primeiro lugar, esclarecer que este campo científico ganha forma a partir de uma lacuna existente na Administração. Especificamente, considera-se como espaço vazio aquele deixado pela crescente quantificação da Administração Científica e da Administração Neoclássica, levando ao esquecimento dos aspectos de ordem política e propositiva.

Em segundo lugar, pautando-se em Santos (2009), verifica-se que este novo campo surge da análise atenta de alguns elementos teóricos deixados por outros autores (Keynes, Celso Furtado, Alain Lipietz, Michel

Aglietta, James Burnham, Gunnar Myrdal, Frederick Taylor, Adam Smith e outros) de diferentes áreas das ciências sociais que colaboraram, mesmo sem saber, para a construção da Administração Política.

Acerca da interface da Ciência Política com a Administração, é válido analisar o pensamento do ex-presidente dos Estados Unidos, Woodrow Wilson. De acordo com Wilson (1887), a Administração advém do avanço da Ciência Política, sendo a administração a parte de mais fácil visualização do governo, o próprio governo em movimento e tão antiga quanto ele. Apesar de o autor não ser favorável à ideia de administração e política como elementos intrinsecamente conectados, defendendo a ideia de administração como ferramenta da política, Wilson (1887, p. 211) reconhece a existência de certa ligação entre ambas: "A great deal of administration goes about incognito to most of the world, being confounded with political «management», and again with constitutional principle". Apesar disso, na nossa perspectiva, não há nenhuma dúvida a esse respeito, pois se assume que a Administração como campo científico e a política estão intrinsecamente ligadas.

Passando à análise da interface entre Administração e Economia Política, a segunda deveria ser um campo de estudos direcionado a dar suporte, tanto ao cidadão comum quanto ao governante, no que diz respeito à produção e acumulação de riqueza (Smith, 1983). Assim, pode-se dizer que Smith atuava em uma linha normativa, não havendo, portanto, distinção entre a construção das ideias e a sua execução.

Contudo, Santos, Ribeiro & Santos (2009) esclarecem que, com as mudanças ocorridas no capitalismo no último quarto do século XIX, a Economia Política Clássica, que se concentrava no alcance do desenvolvimento, cede grande parte do seu espaço à Microeconomia (Economia Política Neoclássica), onde se verifica a emergência do positivismo e o abandono das reflexões baseadas em juízo de valor. Em acréscimo, os mesmos autores ainda lembram que é a partir da Microeconomia que surge a Administração. Assim, observam que a Administração nunca demonstrou inclinação para a política, desenvolvendo-se através de uma perspectiva instrumental, portanto, não especulativa.

No entanto, a partir da Administração Política, a visão que se tem da Administração é que ela possui caráter propositivo, ideológico e político capaz de levar as organizações ao desenvolvimento através de uma perspectiva multifacetada e crítica da sociedade (Carta de Garanhuns, 2010).

Em razão dessa divergência quanto ao foco, Santos, Ribeiro & Santos (2009) observam a existência de duas dimensões para a Administração, uma abstrata, outra aplicada. Em cada uma delas, encontram-se duas subdimensões integradas e articuladas entre si: a gestão e o gestor (Administração Política); e a gerência e o gerente (Administração Profissional).

Ainda com intuito de dar identidade à Administração Política, Santos, Ribeiro & Santos (2009) esclarecem não poderem as organizações em geral ser utilizadas como objeto científico da Administração, pois se constituem como objetos de estudo de diversas outras ciências. Os autores definem, portanto, como objeto da Administração, a gestão, sendo esta a responsável por prover os meios para os objetivos organizacionais serem alcançados.

Já acerca do método empregado pela Administração Política do capitalismo, Santos, Ribeiro & Santos (2009) explicam que a sequência instabilidade, estabilidade, aumento da riqueza social, sustentabilidade, distribuição e bem-estar vem sendo aceita ao longo da história. Contudo, informam que as duas últimas fases não têm sido consideradas como relevantes, levando-os a sugerir que haja uma mudança no método, fazendo a etapa de distribuição ocorrer para qualquer nível de acúmulo de riqueza social.

Dessa forma, conclui-se que a Administração Política se destina, durante a elaboração do plano de desenvolvimento nacional a ser conduzido pelo Estado tendo em vista seu poder econômico e político, a fazer a gestão das relações sociais (Santos, 2009).

Assim, com o objetivo de se fazer entender mais claramente do que trata a Administração Política, foi montada a Figura 1.

Figura 1. Modelo conceitual da Administração Política

SOCIEDADE	ESTADO	ECONOMIA
- Necessidades individuais + necessidades coletivas = Demanda social -	- Políticas Públicas + Projeto de Nação -	- Base técnica da execução do projeto de Nação -
Esfera da economia política	Esfera da administração política	Esfera da administração profissional
	- Bem-estar	

Procedimentos metodológicos

Neste artigo, que tem como base teórico-metodológica a Administração Política, buscou-se dar atenção especial à análise das riquezas minerais capazes de melhorar as condições socioeconômicas e estratégicas do Brasil, destacando-se aí o nióbio, metal que possui a maior parte das suas reservas no País (Lima, 2010).

Dessa forma, a pesquisa seguiu uma abordagem qualitativa na qual, de acordo com Goldenberg (2000), ao fazer a comparação com a abordagem quantitativa, não há elevada atenção aos números e à sua representatividade, pois o foco está na compreensão seja de um grupo social, organização, instituição ou correlato. Isso se exemplificou neste trabalho mediante o aprofundamento da compreensão do atual modelo de Administração Política do Brasil, destacando os aspectos mais ligados à produção, comercialização e (re)distribuição das riquezas advindas do nióbio, com vistas a fazer interpretações e sugerir caminhos para o futuro. Assim, buscou-se saber como a sociedade poderia vir a ser beneficiada com as riquezas provenientes da produção e comercialização desse metal.

Em acréscimo, esta pesquisa, com base nos seus objetivos, pode ser considerada explicativa, pois, de acordo com Gil (1991), este tipo de trabalho tem como principal característica a evidência da origem dos fenômenos ou dos fatores que para eles corroboraram. Ainda de acordo com o mesmo autor, este é o tipo de pesquisa que melhor desenvolve o saber acerca da realidade, uma vez que esclarece o motivo pelo qual as coisas são como são. Assim, esta pesquisa encontrou forma através da evidência da maneira pela qual os recursos minerais, especificamente o nióbio, são explorados, ou seja, o atual modelo de Administração Política brasileiro com foco nas questões relativas ao nióbio.

Além disso, considerando o procedimento técnico utilizado, é possível caracterizar esta pesquisa como bibliográfica, pois, ainda de acordo com Gil (1991), a pesquisa bibliográfica é a que se sustenta com base em trabalhos científicos já concluídos constantes em livros ou periódicos.

No que respeito ao método, a pesquisa foi feita pelo método dedutivo que, conforme Aristóteles (2010), utiliza princípios já elaborados com base em observações anteriores para, assim, voltar a analisar um determinado fato ou propriedade no estágio inicial ou, ainda, formular novas afirmações.

No que diz respeito aos aspectos teórico-metodológicos da Administração Política, por esta ser a teoria que serviu como pano de fundo para todo o trabalho, considerou-se como pertinente explicar de forma clara como ela foi utilizada. A visualização do modelo atual da Administração Política referente ao nióbio ocorreu tendo como base a análise do papel do Estado brasileiro, considerando as suas políticas públicas que poderiam estar integradas a um dado Projeto de Nação, refletido, pois, na gestão das relações entre sociedade e economia naquelas ocasiões que vinculadas à exploração do nióbio.

O atual modelo de Administração Política do Brasil

Iniciando a análise pelo Governo Lula, que teve início em 2003, com base em Faé et al. (2013), sabe-se que contrapondo-se às expectativas, Lula assumiu várias características das políticas econômicas anteriores mais comprometidas com o capitalismo internacional. Acerca do governo de Lula, os mesmos autores ainda argumentam que duas áreas eram fundamentais: a econômica e a social, sendo a segunda beneficiada conforme a primeira fosse bem-sucedida.

Assim, Faé et al. (2013) explicam que a estratégia do governo Lula se baseava na exportação de *commodities* visando a competitividade global, paralelamente ao incentivo ao consumo interno através da redução de impostos, expansão do crédito e redução dos juros, objetivando-se o fomento ao mercado local. Dessa forma, afirmam os autores que o Estado, desde 2003, vem agindo como planejador e regulador, com a finalidade de facilitar as trocas comerciais. Contudo, a lógica de desenvolvimento, de 2003 até o presente, não se baseia na busca pela independência externa, mas sim na construção de um cenário macroeconômico que se tornou possível pela negociação entre elites locais e internacionais, visando à manutenção dos privilégios já existentes e o aumento da acumulação (Faé et al., 2013).

Dessa forma, com base em Faé et al. (2013), evidencia-se uma cisão entre o Brasil e os brasileiros justificada pela falta de participação popular no estabelecimento dos objetivos, uma vez que apenas a elite teve a possibilidade de defini-los. Por isso, observa-se a existência de um déficit de participação popular, pois assume-se que a busca do crescimento econômico é aquilo que a sociedade deseja, algo diferente do que ocorreu

nas décadas de 1950 e 1960 quando a participação popular era mais valorizada.

Indo adiante para chegar à análise do contexto atual, ainda com base em Faé et al. (2013), tratando-se, pois, do Governo de Dilma Roussef, que se iniciou em 2011, herdeiro de várias características do Governo Lula, observa-se uma caminhada pela trilha da dependência baseada na exportação de produtos primários cujo valor agregado é baixo, conforme rege a divisão internacional do trabalho.

Em acréscimo, acerca da produção que é realizada no Brasil, Faé et al. (2013) ainda argumentam que o capital estrangeiro produz localmente aquilo que complementa sua produção no exterior, havendo aí uma certa alienação, pois não existe uma forte aliança entre as características socio-culturais do Brasil e aquilo que nele é produzido, além de propiciar um ambiente favorável à manutenção da divisão internacional do trabalho que desfavorece os países periféricos como o Brasil.

Assim, coadunando todas essas informações e organizando-as de acordo com o modelo da Administração Política, foi possível chegar à Figura 2, que ilustra o atual padrão brasileiro de Administração Política

Figura 2. Modelo conceitual da Administração Política aplicado ao período que vai de 2003 até 2014

SOCIEDADE	®	ESTADO	®	ECONOMIA
-		-		-
Demanda social real é negligenciada, uma vez que a elite toma as decisões sem consultar a sociedade	®	Políticas Públicas focadas no consumo e fortemente influenciadas pelos interesses externos e da elite local, quando o desenvolvimento social vem a reboque dos sumentos da acumulação*	®	Base técnica pautada na produção de <i>commodities</i> e produção industrial complementar aos países desenvolvidos
-		-		-
Esfera da economia política		Esfera da administração política		Esfera da administração profissional
-				
Bem-estar				

* Não há existência de um Projeto de Nação.
 Fonte: adaptado de Santos (2009, p. 52).

Análise da importância do nióbio para o desenvolvimento brasileiro

De acordo com Lima (2010), sabe-se que o nióbio é um metal refratário, de cor prata-clara e que conduz eletricidade. Além disto, o nióbio possui altos pontos de fusão e ebulição, baixa densidade, é raro e tem como característica principal o seu caráter ligante (Iamgold, 2012). O mesmo autor ainda explica que, ao ser acrescido ao aço, por exemplo, aumenta a resistência deste à corrosão e diminui seu peso.

Seguindo em frente, buscando os motivos que têm levado à utilização do nióbio pelas diversas indústrias, Lima (2010) informa que estes são a sua versatilidade, economicidade e disponibilidade no longo prazo. O mesmo autor ainda explica que os produtos mais populares na indústria e que usam o nióbio como elemento em sua composição são a liga ferro-nióbio, o nióbio metálico, ligas grau vácuo e o pentóxido de nióbio. Destes, o mais importante é a liga ferro-nióbio, composta por 66% de nióbio e responsável por 90% do consumo desse metal no mundo, sendo sua utilidade observada quando da necessidade de incrementar o nióbio ao aço (Lima, 2010).

Avançando nas possibilidades de aproveitamento do nióbio, de acordo com o Departamento Nacional de Produção Mineral (2009), verifica-se que seu uso é possível desde a indústria siderúrgica até indústrias intensivas em tecnologia. Entretanto, seu maior uso está na siderurgia. Uma justificativa para tanto, de acordo com o mesmo autor, é o fato de esta ter interesse em aumentar a resistência mecânica do aço sem sofrer com os efeitos colaterais. A respeito disto, Lima (2010) acrescenta que o nióbio, ao aumentar a resistência das ligas de aço, faz que elas possam ser usadas em tubos que transportam água, gás e petróleo em longas distâncias, sendo este uso um dos mais comuns para o nióbio.

Ainda tratando das aplicações do nióbio, existem dois casos que merecem maior atenção, pela sua relevância na atualidade. O primeiro, conforme explica o Departamento Nacional de Produção Mineral (2009), refere-se ao motor a jato mais utilizado, o CFM56, que contém, aproximadamente, 300 quilos de nióbio de alta pureza. O segundo caso, de acordo com o mesmo autor, diz respeito ao The Large Hidron Collider (LHC), considerado o maior acelerador de partículas da Terra.

Avançando-se na análise e buscando-se saber de onde provém o nióbio, metal que pode ser encontrado nas reservas de pirocloro, descobre-se que, de acordo com Lima (2010), o Brasil é o maior possuidor mundial de reservas de nióbio, estando este presente nos municípios de Araxá e Tapira, em Minas Gerais, Catalão e Ouidor, em Goiás, e São Gabriel da Cachoeira, no estado do Amazonas. Além destes, de acordo com o mesmo autor, é possível também encontrar nióbio nos minerais tantalita e columbita que ocorrem no município de Presidente Figueiredo, no Amazonas.

Em acréscimo, de acordo com o Departamento Nacional de Produção Mineral (2009), sabe-se, também, que as três mais expressivas localidades onde o nióbio é produzido no Brasil são: Araxá, em Minas Gerais, e Catalão e Ouidor, em Goiás. A reserva Saint Honoré, em Québec, no Canadá, de acordo com o mesmo autor, é a quarta maior do planeta em produção.

Seguindo adiante, investigando como o Estado brasileiro age, no que diz respeito à economia mineral, mais especificamente em relação ao nióbio, a primeira organização que deve ser procurada é o Ministério de Minas e Energia (MME). É este ente estatal o responsável pelas “áreas de geologia, recursos minerais e energéticos; aproveitamento da energia hidráulica; mineração e metalurgia; e petróleo, combustível e energia elétrica, incluindo a nuclear”, sendo tais atribuições, dessa forma, a ele conferidas em 2003.

Em acréscimo, uma segunda organização também relevante e vinculada ao MME é a autarquia Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM), criada em 1994 com a finalidade de, entre outras, planejar e fomentar as atividades relacionadas à mineração.

Além disso, dentro da estrutura do MME, uma terceira organização com estreita relação ao tema aqui trabalhado é a Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM) que tem entre suas atribuições a implantação e coordenação das políticas relacionadas à geologia e à mineração bem como a formulação de planos plurianuais para esses setores.

No mais, de todos os documentos que regulam a atividade mineral no Brasil, acredita-se que o mais importante seja a Constituição Federal de 1988 (CF/88). Dessa maneira, com base em seu artigo 20, inciso IX, sabe-se que pertencem ao Estado todos os minerais, mesmo os que estejam no subsolo, deixando claro que o Estado possui soberania sobre os recursos minerais incluindo, obviamente, o nióbio. Portanto, as empresas privadas que venham a explorá-lo estarão sempre subordinadas às decisões do Estado. Uma vez reconhecida a legitimidade do Estado como proprietário das ri-

quezas minerais, a possibilidade para o seu uso de forma que seja possível trazer mais benefícios à sociedade se torna mais visível.

Ainda nessa linha de raciocínio, o artigo 176, §1.º estabelece que as atividades relacionadas à produção mineral necessitam de aval do Estado, observando-se, aí, o interesse nacional, devendo tais atividades, portanto, serem realizadas por indivíduos brasileiros ou empresas brasileiras (Brasil, 1988). Esse entendimento quanto à posição do Estado no que diz respeito às riquezas minerais suporta a ideia desenvolvida neste trabalho no sentido de reconhecer o nióbio como um patrimônio nacional e que deve ser usado na promoção do desenvolvimento brasileiro, tendo o Estado como o principal promotor desse processo.

Um segundo documento também relevante para a compreensão do setor mineral, incluído o nióbio, é o Código Mineral de 1967 (CM67), estabelecido por meio do Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967. Prosseguindo-se com a análise, descobre-se que o CM67 regula, conforme seu artigo 3.º, inciso I, “os direitos sobre as massas individualizadas de substâncias minerais ou fósseis, encontradas na superfície ou no interior da terra formando os recursos minerais do País”, vindo o inciso II esclarecer que o CM67, em adição, regula “o regime do seu aproveitamento”, e o inciso III, também “a fiscalização pelo Governo Federal, da pesquisa, da lavra e de outros aspectos da indústria mineral” (Brasil 1967, s.p.). Assim, entende-se o papel amplo que o CM67 desempenha quanto ao controle do setor mineral, portanto, também importante para a regulação da produção do nióbio.

É também pelo CM67 que se conhece o papel central do DNPM na regulação do setor mineral, sendo ele o principal ente que está em contato direto com as empresas que produzem o nióbio, executando, entre outras ações, a de fiscalização e a coleta de dados que é muito útil para a formação de estatísticas reveladoras da importância do nióbio (Brasil, 1967).

Indo adiante, buscando-se melhor entendimento acerca do regime tributário que regula a produção mineral, Braz (2009) informa que a CF/88 estabeleceu sobre a produção mineral o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e Comunicação (ICMS) e a compensação financeira ou participação no resultado da produção mineral, vindo esta última a ficar regulamentada como Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais (CFEM).

Prosseguindo com o tema, Braz (2009) revela dados obtidos pelo Fraser Institute Annual Survey of Mining Companies 2008/2009. Pelas respostas de 658 empresas ligadas à mineração em todo o mundo, chegou-se ao resultado de que o Brasil está na média entre os países pesquisados em relação às políticas públicas e ao potencial geológico, sendo este último mais destacado (Braz, 2009). Em acréscimo, de acordo com o mesmo autor, a pesquisa revelou que pouco mais de 30% dos entrevistados consideraram o regime tributário um impedimento ao desenvolvimento da produção mineral no Brasil e, dentre estes, quase nenhum classificou o impedimento como de alta relevância e nenhum declarou que deixaria de investir no Brasil por conta da tributação.

Seguindo com essa análise, um documento que também é muito importante para o entendimento dessa pesquisa é o Plano Nacional de Mineração 2030 (PNM-2030) que, sabe-se, foi criado com o propósito de servir de guia para as políticas públicas voltadas para o setor mineral até 2030, baseando-se na visão de que esse setor é muito importante para o desenvolvimento brasileiro (Brasil, 2010).

Um ponto abordado no PNM-2030 (Brasil, 2010), diz respeito aos minerais estratégicos. Compreende-se como minerais estratégicos os que são importados em grande quantidade ou que, acredita-se, irão ser importados, minerais que têm projeção de demanda crescente e aqueles em que o País detém vantagem natural como é o caso do nióbio. Para essas substâncias minerais, pautando-se no mesmo autor, estão previstas ações tais como levantamento geológico, apoio à pesquisa mineral e à abertura de novas minas, compreensão da cadeia de produção que os envolve visando a agregação de valor, a criação de grupos de trabalho para monitoramento da situação dessas substâncias no mercado global e outras que visem o melhor aproveitamento de tais recursos.

Outro documento que também é relevante para a análise que aqui está sendo feita é o Projeto de Lei n.º 5.807/2013 que dispõe acerca do Novo Código de Mineração (NCM) que se pretende venha a substituir o Código de Mineração atualmente em vigor. Este documento conserva algumas características do CM67, mas também traz uma série de inovações. Uma característica que é mantida, até mesmo por ter base na Constituição, é a expressa no artigo 1.º do NCM que define o aproveitamento dos recursos minerais como sendo de utilidade pública e de interesse nacional (Brasil, 2013).

Outras características importantes do NCM podem ser vistas nos incisos I a VI, que tratam, respectivamente, do impulso ao desenvolvimento da indústria mineral nacional, do estímulo aos entes privados, do estímulo à pesquisa, da inovação e adição de valor, do estímulo ao trabalho conjunto entre os entes do Estado, da preocupação com a sustentabilidade ambiental e da preocupação com as condições do trabalho (Brasil, 2013).

Acerca do NCM, alguns temas como o incentivo à iniciativa privada, inovação, agregação de valor, sustentabilidade e condições de trabalho são, claramente, itens que o diferenciam. Assim, é possível observar que o NCM vai além da abordagem documental e burocrática comum ao CM67, expressando as novas preocupações sociais.

Já acerca do papel da iniciativa privada, de acordo com o Departamento Nacional de Produção Mineral (2009), existem as empresas Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração (CBMM), presente na reserva de Araxá, no estado de Minas Gerais, e a Anglo American do Brasil, formada por capital britânico, que controla a Mineração Catalão de Goiás Ltda., presente nas reservas de Catalão e Ouidor, no estado de Goiás. Lima (2010) informa que existe uma terceira empresa denominada Mineração Taboca, filiada ao grupo Paranapanema, que atua no município de Presidente Figueiredo, no estado do Amazonas. Assim, considerando o que diz Lima (2010), a CBMM é a líder absoluta de mercado, sendo a Anglo American e a Mineração Taboca, nesta ordem, a segunda e a terceira maiores produtoras de nióbio no Brasil.

Buscando-se saber mais sobre a CBMM, empresa especializada em nióbio e líder absoluta no mercado dessa substância mineral, conforme o histórico encontrado no *site* da Companhia Brasileira de Metalurgia e Mineração, descobre-se que a empresa foi fundada em 1955 e começou a operar em 1961. Baseando-se no mesmo autor, sabe-se que foi no ano de 1965 que o Grupo Moreira Salles se tornou o controlador da CBMM, ocorrendo, no ano de 1973, a celebração do contrato entre a CBMM e a Companhia Agrícola de Minas Gerais (Camig), que hoje se chama Companhia de Desenvolvimento Econômico de Minas Gerais (Codemig). Sabe-se, ainda, que o Grupo Moreira Salles passou a possuir a totalidade da empresa, na década de 2000, vindo em 2011 a transferir 15% do seu controle a um consórcio japonês/coreano e mais 15% do restante a um consórcio chinês.

Dos pontos abordados anteriormente, pelo menos três merecem mais atenção: o controle da CBMM pelo Grupo Moreira Salles, o contrato com a Codemig e a venda de 30% das participações para estrangeiros.

A respeito do primeiro ponto, é importante verificar que, com base em matéria do jornal *Valor Econômico* (Família. . ., 2013), a relação da família Moreira Salles com o nióbio começou em 1965 quando Arthur Radford, almirante da marinha dos Estados Unidos, então presidente do conselho da empresa Molycorp, que detinha os direitos de lavra da reserva de Minas Gerais, solicitou ao banqueiro Walther Moreira Salles apoio no investimento da produção do nióbio. Desde então, a família Moreira Salles ganhou mais controle sobre o negócio, que acabou por ajudá-la a se tornar a família mais rica do Brasil. Com base nessas informações e lembrando-se do que já foi dito acerca das desigualdades que ainda imperam no País, torna-se claro que tamanha riqueza concentrada nas mãos de uma única família pode ser vista como um descalabro. No mais, pode ser ainda pior se se levar em conta que, as riquezas minerais pertencem ao Estado, portanto, à totalidade dos cidadãos brasileiros, o que deveria suscitar maior grau de distribuição de tal riqueza (Brasil, 1988).

No que se refere ao segundo ponto, de acordo com a CBMM (2013), sabe-se que, na década de 1950, os direitos para exploração das reservas de pirocloro foram divididos entre a CBMM e o estado de Minas Gerais. Com base no mesmo autor, sabe-se que isso resultou em parceria entre a Camig e a CBMM, emergindo desta relação uma sociedade anônima — Companhia Mineradora do Pirocloro de Araxá (Comipa) — detentora de ambos os direitos de lavra, cujas decisões sociais só poderiam ser tomadas por unanimidade, e uma Sociedade em Conta de Participação (SCP).

Assim, a SCP compra o minério lavrado da Comipa que a vende com exclusividade, cobrando um adicional de 5% sobre as despesas a título de lucro, sendo a SCP responsável pela transformação industrial e comercialização, entregando à Codemig 25% de todo o lucro auferido pela SCP (CBMM, 2013).

Aprofundando-se nessa relação entre CBMM e Codemig, é possível levantar alguns pontos de questionamento como: o percentual que foi direcionado à Codemig, uma vez que, acredita-se, este poderia ser maior; o tempo de duração do contrato, que foi de trinta anos, ou seja, período bastante longo que dificultaria mudanças em prazos mais curtos caso fosse de interesse da sociedade; e a forma pela qual o contrato foi renovado,

pois a renovação será válida até 2033 (Brasil, 2004) e não constam registros de licitação para tanto, gerando desconfianças acerca desse processo. Além disso, no que diz respeito à legalidade do contrato, deve-se ainda observar que o Ministério Público de Contas deverá analisar se a relação entre CBMM e Codemig, em um contrato da natureza do que foi firmado, pode ser entendido como regular (Tribunal de Contas de Minas Gerais, 2013).

No que se refere ao terceiro ponto, é evidente que a transferência para estrangeiros do controle, mesmo que em parte, de um recurso tão estratégico como o nióbio traz grandes preocupações. Assim, com base em Nogueira (2012), é possível observar que os Estados Unidos possuem uma lista com lugares fora do seu território que são de alta relevância para sua própria sobrevivência, sendo as reservas de nióbio brasileiras integrantes dessa lista. Isso deixa claro o grau de importância estratégica do nióbio e quão grande pode ser a cobiça de outros países.

Indo adiante com o objetivo de entender o papel da sociedade no que diz respeito às questões relativas ao nióbio, é possível verificar que o tema tem gerado polêmica fora dos meios de comunicação tradicionais. Apesar de os principais jornais, revistas, emissoras de TV e emissoras de rádio não destinarem muito espaço ao debate da questão, existem meios alternativos, dentre eles os canais de vídeo, que trazem inúmeros pontos de vista acerca dos eventuais problemas na administração política do nióbio.

Buscando evidenciar de forma mais clara as ideias dos cidadãos comuns, vale citar o canal de vídeo do Cauê Moura, acessível através do *website* YouTube. Em vídeo intitulado "No nióbio dos outros é refresco", Moura (2013) faz menção à importância comercial do nióbio, questiona o preço de venda desse mineral e põe em xeque a efetividade da administração pública nessa gestão, além de abordar outros pontos.

Com o mesmo objetivo, deve-se citar outro canal de vídeo, este de autoria do Luiz Nobre, que também é acessível pelo *website* YouTube. No vídeo, cujo título é "Acorda Brasil! Nióbio: Brasil 98 x 2 Canadá", Nobre (2012) lembra que o Brasil possui 98% das reservas conhecidas de nióbio no mundo, ressalta a importância desse metal para a indústria e questiona seu preço de venda, entre outras questões.

É importante ressaltar que, nos dois vídeos, os autores informam que foram levados a tratar do tema em razão da grande quantidade de solicitações das suas respectivas audiências, reforçando a ideia de que existe interesse da sociedade por maiores informações sobre o nióbio. Outra característica

marcante desses vídeos é a grande quantidade de exibições, podendo-se citar o vídeo de Nobre (2012), que atingiu mais de 600.000 exibições, sendo superado pelo trabalho de Moura (2013), que já alcançou 700.000 exibições. Em adição, também é necessário observar que as opiniões em torno dos pontos tratados variam bastante, tornando o debate dinâmico e também mostrando que o assunto carece de maior atenção.

Assim, a visão macro que corresponde ao modelo atual de Administração Política brasileira se reflete no padrão de produção, comercialização e (re)distribuição das riquezas provenientes do nióbio no Brasil, chegando-se à Figura 3, que sintetiza o conteúdo tratado nesta seção e demonstra a visão micro, claramente derivada da visão macro.

Figura 3. Padrão de produção, comercialização e (re) distribuição das riquezas provenientes do nióbio no Brasil

SOCIEDADE	ESTADO	ECONOMIA
<p>Demanda social real é negligenciada, sendo os novos meios de comunicação, sabidamente menos controláveis pelos poderes econômico e político, uma forma que a sociedade encontrou para expressar sua indignação com os rumos da atual administração política do nióbio</p>	<p>Políticas Públicas e leis que são benéficas ao desenvolvimento nacional, porém os interesses das elites local e internacional marcam presença e o desenvolvimento social não ocupa lugar de destaque*</p>	<p>Base técnica pautada na produção industrial complementar aos países desenvolvidos, haja vista que o principal produto que contém nióbio é a liga ferro-nióbio que não é um produto final, mas um produto meio para diversas cadeias produtivas. Além disso, a maior parte da produção é exportada.</p>
<p>Esfera da economia política</p>	<p>Esfera da administração política</p>	<p>Esfera da administração profissional</p>
<p>Bem-estar</p>		

* Não há existência de um Projeto de Nação.
Fonte: adaptado de Santos (2009, p. 52).

Considerações finais

Chegando ao final, uma noção que deve ser reforçada é a de que a Administração é possuidora de caráter ideológico, político e proposi-

tivo, capaz, portanto, de promover o desenvolvimento através de uma perspectiva multifacetada e crítica da sociedade (Carta de Garanhuns, 2010).

Assim, Santos, Ribeiro & Santos (2009) sugerem a emergência e implantação de novas maneiras de gerir as relações sociais de produção e distribuição, de modo que garanta o bem-estar da sociedade, eliminando, dessa forma, as barreiras existentes entre teoria e prática, entre o pensar e o agir.

Seguindo essa linha de pensamento, deve-se lembrar aqui a necessidade de regulamentação do artigo 153, inciso VII da Constituição brasileira que prevê o pagamento de impostos por pessoas que detêm muitos recursos (Brasil, 1988). Como exemplo, os integrantes do Grupo Moreira Salles, os proprietários da maior parte da CBMM. Caso o artigo em questão já tivesse sido regulamentado, isso poderia ajudar na melhoria da distribuição de renda, fazendo que os recursos, em boa parte provenientes da produção e comercialização do nióbio, que hoje se encontram concentrados neste grupo, pudessem vir a servir a toda a sociedade.

Além disso, é preciso que se verifique o contrato entre a CBMM e a Codemig, pois, como já foi dito, existem suspeitas acerca da idoneidade do acordo, uma vez que não se constatou a realização de processo licitatório, sendo o tempo de contrato demasiado longo e o percentual devido à Codemig também questionável.

Referências

- ARISTÓTELES. *Organon: categorias da interpretação, analíticos anteriores, analíticos posteriores, tópicos, refutações sofisticas*. 2.^a ed. rev. Bauru: Edipro, 2010.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em 15-10-2013.
- . Decreto-Lei n.º 227, de 28 de fevereiro de 1967. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0227.htm>. Acesso em: 15-10-2013.
- . Relação n.º 496/2004. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder executivo, Brasília, DF, n.º 238, 13-12-2004. Seção I, p. 144.

- BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei n.º 5807/2013. Brasília: Câmara dos Deputados, 2013. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/1101841.pdf>>. Acesso em 15-10-2013.
- . Ministério de Minas e Energia. *Plano Nacional de Mineração 2030* (PNM 2030). Brasília: MME, 2010.
- . Ministério de Minas e Energia. *Histórico*. [institucional]. Disponível em <<http://www.mme.gov.br/mme/menu/institucional/ministerio.html>>. Acesso em 10-11-2013.
- . Ministério de Minas e Energia. Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM. *Economia Mineral do Brasil*. Brasília, 2009.
- . Ministério de Minas e Energia. Departamento Nacional de Produção Mineral – DNPM [institucional]. Disponível em <http://www.mme.gov.br/mme/menu/entidades_vinculadas/DNPM.html>. Acesso em 10-11-2013.
- . Ministério de Minas e Energia. Secretaria de Geologia, Mineração e Transformação Mineral (SGM) [institucional]. Disponível em <http://www.mme.gov.br/sgm/menu/estrutura_organizacional/sgm.html>. Acesso em 10-11-2013a.
- BRAZ, E. *Relatório técnico 07: cenário evolutivo da situação tributária da mineração no Brasil e análise comparativa com países mineradores selecionados*. Belo Horizonte: J. Mendo Consultoria, 2009.
- CARTA DE GARANHUNS. In: SANTOS, R. S. (org.). *Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2010, pp. 235-8.
- COMPANHIA BRASILEIRA DE METALURGIA E MINERAÇÃO. *CBMM e Codemig*. [institucional]. Disponível em <<http://www.cbmm.com.br/br/p/289/uma-breve-historia-da-cbmm-e-a-codemig.aspx>>. Acesso em 24-12-2013.
- . *Histórico*. [institucional]. Disponível em <<http://www.cbmm.com.br/br/p/34/hist%C3%B3rico.aspx>>. Acesso em 18-10-2014.
- FAÉ, R. et al. Brazilian National Development: a critical analysis from the perspective of Celso Furtado's theory. In: INTERNATIONAL CONFERENCE IN CRITICAL MANAGEMENT STUDIES, 8, 2013, Manchester. *Anais eletrônicos*. . . Manchester: The University of Manchester Library, 2013. Disponível em <<https://www.escholar.manchester.ac.uk/api/datastream?publicationPid=uk-ac-man-scw:199538&datastreamId=FULL-TEXT.PDF>>. Acesso em 23-6-2013.

- FAMÍLIA mais rica do Brasil fez US\$ 13 bilhões com o sonho do nióbio. *Valor Econômico*, São Paulo, 13-3-2013. Disponível em <<http://www.valor.com.br/carreira/3043494/familia-mais-rica-do-brasil-fez-us-13-bilhoes-com-o-sonho-do-niobio>>. Acesso em 10-12- 2013.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 3.^a ed. São Paulo: Atlas, 1991.
- GOLDENBERG, M. *A arte de pesquisar: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais*. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Record, 2000.
- IAMGOLD CORPORATION. *Niobium 101*. 28-3-2012. Disponível em <<http://www.iamgold.com/English/Operations/Operating-Mines/Niobec-Niobium-Mine/Niobium-101/default.aspx#Niobium101>>. Acesso em 3-11-2012.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira*. Rio de Janeiro, 2012.
- . *Levantamento sistemático da produção agrícola*. Rio de Janeiro: IBGE, vol. 26, n.º 4, abr.2013.
- LIMA, J. M. G. *Relatório técnico 20: perfil da mineração do nióbio*. Belo Horizonte: J. Mendo Consultoria, 2010.
- MOURA, C. *No nióbio dos outros é fresco*. [S.l.]: You Tube, 2013. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=eN4uNTLcIE>>. Acesso em 24-12-2013.
- NOBRE, L. *Acorda Brasil! nióbio: Brasil 98 x 2 Canadá*. [S.l.]: You Tube, 2012. Disponível em <<http://www.youtube.com/watch?v=YRuHMopKkfc>>. Acesso em 24-12-2013.
- NOGUEIRA, F. O papel do Serviço de Inteligência na segurança das infraestruturas críticas. *Revista Brasileira de Inteligência*, Brasília, n.º 7, pp. 79-92, jul. 2012.
- O'NEILL, J. Building better global economic BRICs. *Global Economics*, Nova York, n.º 66, pp. 1-12, nov. 2001. Disponível em <<http://www.goldmansachs.com/our-thinking/archive/archive-pdfs/build-better-brics.pdf>>. Acesso em 17-10-2013.
- SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. In: Idem (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. 2.^a ed. rev. São Paulo: Hucitec; Salvador: FeaUfba, 2009. pp. 23-61.

- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & CHAGAS, T. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 4, pp. 919-941, jul.-ago. 2009.
- SMITH, A. *A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- TRIBUNAL de Contas de Minas Gerais quer mais controle sobre nióbio. *CPRM*, Clipping Serviço Geológico do Brasil. Brasília, 27-6-2013. Disponível em <<http://www.cprm.gov.br/impressa/Site/pdf/Clipping/niobio.pdf>>. Acesso em 27-6-2013.
- WILSON, W. The study of administration. *Political Science Quarterly*, Nova York, vol. 2, n.º 2, pp. 197-222, jun. 1887.

A MEDIAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA RESOLUÇÃO DE CONFLITOS NAS EMPRESAS FAMILIARES

MARIA DA GRAÇA PITIÁ BARRETO*
EDUARDO FAUSTO BARRETO†

Resumo

Diante da representatividade social dos negócios familiares e da intensa insurreição de conflitos observados, objetivamos, com estas reflexões, despertar os gestores de organizações para a importância de se adotar o posicionamento político de combate preventivo dos conflitos e adoção de medidas solucionadoras das contendas. Focalizamos os principais conflitos geralmente observados na gestão dos empreendimentos familiares, as formas preventivas de evitá-los e as maneiras de solucioná-los quando instalados. Valorizamos a mediação como instrumento eficaz na resolução de dissensos, onde as partes reconhecem uma saída proveitosa para ambas, mediante a intervenção de um mediador.

Palavras-chave: Administração Política; Empresas Familiares; Conflitos; Mediação Empresarial.

Introdução

Atualmente, muito se comenta sobre a intensa insurreição de conflitos. Basta se ouvir algum noticiário ou pesquisar algum *site* de notícias e aí estão comentários de conflitos em todo o mundo. Em nossa atuação de assessores de organizações familiares, auxiliamos muitas famílias a resolver contendas que dificultam a gestão de suas empresas.

Num periódico que tem como principal respaldo teórico a Administração Política, é importante que se discuta, como escolha estratégica das organizações, a adoção de práticas preventivas e solucionadoras dos possíveis conflitos. Como a Administração Política se preocupa em organizar as relações sociais de produção e distribuição para um melhor bem-estar da

* Administradora, mestre e doutora em Administração. Professora titular da Escola de Administração da Ufba.

† Administrador, mestre e doutor em Administração. Professor titular da Escola de Administração da Ufba.

humanidade, a prevenção e a busca por resolução rápida dos possíveis dissensos atendem à filosofia dessa linha de estudo que se tem ampliado pela incorporação de novos pesquisadores (Santos, Ribeiro & Santos, 2009).

Nesta reflexão, buscamos despertar os gestores de organizações para a importância de se adotar o posicionamento político de combate preventivo dos conflitos, bem como a adoção de medidas solucionadoras das contendas antes que os ânimos fiquem tão exaltados que só a intervenção da justiça venha a ser a única saída.

O foco será, então, em conflitos organizacionais, mais especificamente nos incorridos no âmbito de organizações familiares, na tentativa de despertar seus responsáveis para a adoção de cuidados gerenciais simples, mas providenciais, em se tratando de conduta estratégica de empresas familiares.

Primeiramente, buscaremos conceituar de maneira breve os conflitos e seus efeitos, destacaremos os possíveis conflitos normalmente observados no âmbito das empresas familiares, relataremos algumas medidas preventivas a ser adotadas para minimizar o surgimento dos conflitos e facilitar sua dissolução e, por fim, ressaltaremos a mediação empresarial como uma saída para a solução de conflitos já instalados.

Conflitos e seus efeitos

No esforço de conceituar conflitos, buscamos autores que se debruçaram em emitir alguma definição dessa expressão. Consideramos a opinião de Horton & Hunt (1980, p. 257), uma forma curiosa de se expressar o que seja um conflito. Eles conceituam o conflito como um “processo de procurar obter recompensas pela eliminação ou enfraquecimento dos competidores”.

Ora, se há uma ação conflituosa, os participantes não estão buscando adotar um comportamento negociador, integrador, facilitador de uma comunicação para que as desavenças sejam solucionadas. O que os autores destacam com essa afirmativa é que uma das partes busca eliminar ou enfraquecer seu oponente, como se estivesse num ringue de luta, onde haverá apenas um vencedor. E se essa luta for de “vale tudo”, todo e qualquer golpe é válido de forma que se imobilize o competidor e, numa contagem regressiva do juiz, seja proclamado o vitorioso.

Acontece que, nas organizações, ao se permitir que sejam alcançados esses extremos, os custos de uma ação judicial pode inviabilizar a existência

de uma empresa. A constatação da lentidão dos processos na justiça precisa animar os gestores das empresas a refletir e adotar posicionamentos que busquem impedir que os conflitos ocorram e, se por acaso eles surjam, sejam rapidamente solucionados.

Há autores que valorizam a ocorrência do conflito, destacando que há fatores positivos na sua existência (Horton & Hunt, 1980; Sorenson, 2014). Como aspectos positivos, podem ser listados:

(1) Solução de questões pendentes — uma vez que as insatisfações se mantinham latentes, quando o conflito se insurge, busca-se uma solução e, portanto, o descontentamento que estava incubado é vencido;

(2) Aumento da coesão grupal, conduzindo a uma aliança com outros grupos — normalmente, durante o desenrolar de um processo, o grupo que está sofrendo com aquela problemática busca se unir mais e procura alianças com outras pessoas que lhe possam dar razão e ser suas parceiras na solução da desavença. Nos conflitos nas empresas familiares, é comum a busca de associações com outros familiares, para que a outra parte opositora fique sem apoio da família e perca a disputa;

(3) Alerta para os interesses de seus membros — se o conflito surgiu, significa que há aspectos que merecem atenção e que estavam negligenciados. Então, o aparecimento do conflito proporcionou a revelação do cuidado necessário para aquele fator específico.

Os impactos positivos, contudo, não esmaecem os efeitos negativos produzidos pelos conflitos nas organizações, tais como:

(1) Aumento do ressentimento pessoal e entre grupos — mesmo que se chegue a uma solução, a existência do conflito pode trazer esta consequência. Em se tratando de empresa familiar, esse aspecto ganha mais importância, uma vez que há a convivência da família fora da empresa em situações de convivência informal, em comemorações, por exemplo, que exigem uma unidade e uma união que podem não ser possíveis por causa da insurreição de algum conflito organizacional;

(2) Destruição dos oponentes com prejuízos recíprocos — no desenrolar de um processo conflituoso, todas as partes envolvidas sofrem e, conseqüentemente, têm alguma perda, mesmo que seja emocional;

(3) Inibição dos canais de cooperação — num ambiente adverso, em vez de haver uma junção de fatores para o incentivo à colaboração, pelo contrário, haverá o fechamento de *links* e a criação de barreiras para impedir o sucesso do oponente;

(4) Desvio das metas de produção para as de retaliação — é o que se pode classificar como desperdício de esforços organizacionais, pois, em vez de haver uma associação para o progresso rumo às metas organizacionais, ocorrerá um esforço em retaliar a outra parte opositora. Com isso, haverá uma redução da eficiência organizacional, uma vez que as horas gastas no conflito não estarão sendo consumidas em atividades produtivas;

(5) Insubordinação — a continuidade dos conflitos numa organização conduz os funcionários a acreditar que os gerentes são incapazes de resolver as desordens dentro da empresa e o respeito pela autoridade da gerência pode ser desgastada. A insubordinação se desenvolve porque funcionários não acreditam que a gerência consiga manter o controle da empresa. Com isso, podem entender que têm permissão para interpretar as mudanças na empresa da maneira que bem entenderem.

Como podemos observar, são muito sérios os efeitos de um conflito instalado no interior de uma organização. No próximo item, ressaltaremos alguns conflitos que podem incorrer no cotidiano gerencial das organizações.

Possíveis conflitos na gestão de empresas familiares

As organizações familiares têm uma representatividade social muito grande. Dados do Sebrae destacam que elas perfazem acima de 80% do total de empreendimentos. O zelo pelo combate às contendas gerenciais é, portanto, uma medida adequada num esforço de garantir sua sobrevivência.

O desaparecimento dessas empresas traz consequências sociais muito sérias, uma vez que os proprietários perderão seu principal sustento, os colaboradores ficarão sem emprego, os fornecedores não terão aquele polo de colocação de seus itens, o governo não arrecadará os impostos que a empresa pagava, e a sociedade ficará sem a oferta daqueles bens e/ou serviços.

Neste item, então, vamos analisar os possíveis conflitos, dividindo-os em três classes: (1) baseados na disputa pelo poder; (2) motivados pela competição financeira; (3) incorridos pela atuação de entes da família.

Conflitos baseados na disputa pelo poder

Um exemplo clássico de insurreição de conflitos nas organizações é a colocação de familiares em postos gerenciais na empresa sem haver o preparo adequado para a função. A função é exercida pelo parente, que, possível-

mente, estava desempregado, e a família resolveu dar-lhe uma oportunidade. Se esse escolhido não tiver os atributos exigidos para a função, não desempenhará bem seu papel, dará mau exemplo aos outros colaboradores, e a direção da empresa precisará demiti-lo, trazendo implicações no relacionamento familiar.

A **profissionalização** é a palavra-chave na gestão das organizações. Isso não significa a exclusão de familiar da gestão das empresas da família. Impõe-se que a escolha seja por critérios e atributos profissionais. Se o ingresso do parente foi com base em sua capacidade técnica, haverá o respeito dos demais colaboradores, e seu desempenho será positivo.

Outro aspecto que origina muitas discórdias no interior das organizações é a falta de **divisão de funções**. Quando a empresa é pequena e está ainda na fase de seu nascedouro, é comum haver a indefinição de funções. Essa imprecisão não pode continuar ao longo de sua existência. É necessário que haja uma definição clara de papéis, com a especificação de quais tarefas são de responsabilidade de cada integrante da empresa. O colaborador saberá o que se espera dele, o que estará sob seu encargo, qual sua representatividade organizacional. Se não houver essa divisão clara de funções, haverá desordens internas e o surgimento de possíveis conflitos, pois as coisas erradas poderão ocorrer sem a identificação do autor, ou demandas não serão atendidas por falta de quem se sinta responsável por elas.

No caso de **ausência do fundador**, por motivo de morte ou de incapacidade física, poderá haver uma verdadeira guerra entre os familiares para disputar a direção do empreendimento. Nesse caso, se o familiar não for detentor do preparo adequado e se não tiver a familiaridade com o negócio, por só ter usufruído das vantagens de ser filho do dono sem participar de sua gestão, muitos dissabores poderão surgir, e o negócio poderá amargar duras penas por inadequação de atitudes gerenciais.

Outro fator de insurreição de conflitos é a **divergência de decisões entre sócios**. Numa sociedade familiar, o processo decisório é sempre difícil. Quando há divergência de opiniões, é complicado decidir-se por um caminho. Os ânimos ficam acirrados, a racionalidade foge.

Um administrador geral de uma empresa familiar testemunhou que, numa discussão acalorada entre dois sócios, adotou a seguinte posição: disse-lhes "vou sair da sala e deixar vocês dois armados. O que ficar vivo é quem vencerá a discussão". Quando eles observaram o absurdo que o rumo da discussão havia tomado, riram com a sugestão do administrador

e decidiram se acalmar para adotar a melhor medida, oriunda de uma reflexão racional, sem emoções.

Conflitos motivados pela competição financeira

A competição financeira se aguça principalmente quando se está no período de **sucessão** e pode originar sérios conflitos. A escolha do sucessor precisa ser planejada em longo prazo, para que a morte ou a doença incapacitante acometida no criador do empreendimento não deixe a empresa desprotegida sem ter alguém que se habilite para assumi-la ou quem a assuma não detenha os critérios gerenciais necessários para sua condução.

A reação ao preparo de um sucessor é ainda muito forte. Muitos poucos fundadores das organizações se movimentam na direção de preparar alguém para sucedê-los. Associam o preparo do sucessor à organização de sua morte. Pelo contrário, o processo sucessório é uma medida adequada de proporcionar mais vida ao empreendedor que terá uma oportunidade de ocupar um espaço que, antes, talvez não lhe fosse possível. Ele pode deixar o sucessor na direção operacional do negócio e reservar-se para as funções políticas do empreendimento. Ele poderá ampliar o relacionamento da organização com outras entidades, com associações de classe e governamentais e, assim, com sua experiência, ter importante papel de aconselhamento estratégico do empreendimento.

Outro fator desencadeante de conflito no interior das organizações familiares é a **confusão entre os recursos pessoais e os empresariais**. Em reuniões do Núcleo de Estudos sobre Administração de Empresas Familiares, do Conselho Regional de Administração da Bahia, os participantes que são colaboradores de empresas familiares testemunham a dificuldade de deter a ação de familiares que teimam em confundir o caixa da empresa com o pessoal, trazendo contas pessoais para pagamento com recursos da organização, ou mesmo abastecendo-se de recursos no caixa como se estivesse recorrendo a sua conta bancária.

Chegavam a afirmar que modificavam a hora de recolher os recursos do movimento diário do caixa, para impedir o saque de familiares. Quando se dirigiam ao caixa para retirar os valores arrecadados no dia, o funcionário já havia feito o depósito na rede bancária. Isso impedia que os recursos da empresa fossem apropriados indevidamente.

A atitude dos proprietários de se apropriar dos recursos da empresa fere o Princípio Contábil da Entidade que defende a separação dos recursos da empresa daqueles dos sócios. A empresa é uma pessoa jurídica que tem patrimônio independente dos seus proprietários.

O Princípio da ENTIDADE reconhece o Patrimônio como objeto da Contabilidade e afirma a autonomia patrimonial, a necessidade da diferenciação de um Patrimônio particular no universo dos patrimônios existentes, independentemente de pertencer a uma pessoa, um conjunto de pessoas, uma sociedade ou instituição de qualquer natureza ou finalidade, com ou sem fins lucrativos. Por consequência, nesta acepção, o Patrimônio não se confunde com aqueles dos seus sócios ou proprietários, no caso de sociedade ou instituição (art. 4.º Resolução CFC, n.º 750/93).

Conflitos incorridos pela atuação de entes da família

Reclamamos e estamos acostumados a discutir o **nepotismo** no âmbito da atuação dos parlamentares e outros políticos que insistem em nomear seus parentes sem concurso e de forma contrária ao que estabelece a lei. No campo das empresas familiares, essa distorção pode ser verificada. Os proprietários dessas organizações, valendo-se da prerrogativa de donos, acham-se no direito de empregar seus filhos e parentes próximos, sem critérios e sem a observação de quais atributos são necessários para o exercício da função.

Laços de família são importantes, mas não é o critério adequado e suficiente para a escolha de pessoas para o desempenho de funções gerenciais. Dessa forma, pode-se incorrer em outro fator que contribui para o surgimento de conflitos: a **subqualificação de pessoal**. Sem a seleção adequada realizada com base na competência que a função exige, o desempenho poderá ocorrer abaixo do esperado.

Um empresário publicou uma reportagem na qual lamentava ter demitido seu pai de sua empresa. Ele contou que seu pai, aposentado, estava sem função e com uma pensão de valor muito baixo, que lhe dificultava o sustento. Diante dessa situação, resolveu contratar seu pai com o maior salário que a organização remunerava e colocou-o a trabalhar na sua empresa. Sem as qualificações necessárias, o pai não só não se motivou

pela atividade, como dava mau exemplo, chegando tarde ao trabalho e não cumprindo as suas obrigações. O empresário, então, resolveu demiti-lo e passou a lhe pagar uma pensão que complementava sua aposentadoria, mas se livrou daquele personagem que lhe atrapalhava os negócios e o desempenho da organização.

Em casos como esse, é melhor que se tome a iniciativa de pagar uma pensão ao familiar carente a inseri-lo sem as qualificações necessárias na empresa. Nesse exemplo, o historiador não contou como ficou sua relação com o pai após a demissão. Então, em prol da paz da família, é conveniente ter critérios para a contratação de parentes na empresa familiar.

Diante da complexidade da atuação de parentes na companhia, o gestor precisa adotar o posicionamento de definir se vai haver **agregação de novos parentes na empresa** ou não. Existem organizações que adotam a política de não contratar noras e genros nas empresas da família. É uma decisão política do conselho administrativo da empresa. Cabe a cada um avaliar os prós e contras e adotar a regra mais adequada à empresa.

Medidas preventivas de conflitos

Diante do que discutimos neste *paper*, observamos a importância de adotar algumas medidas para evitar o surgimento de conflitos.

Uma das formas de manter procedimentos preventivos de conflitos organizacionais é a adoção de um sistema de Governança Corporativa. O Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC, 2014) a conceitua como

[...] sistema pelo qual as organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo as práticas e os relacionamentos entre proprietários, conselho de administração, diretoria e órgãos de controle. As boas práticas de Governança Corporativa convertem princípios em recomendações objetivas, alinhando interesses com a finalidade de preservar e otimizar o valor da organização, facilitando seu acesso ao capital e contribuindo para a sua longevidade.

Como se pode observar por esta definição do IBGC, os gestores das organizações precisam adotar procedimentos que possibilitem o acompanhamento dos atos gerenciais, viabilizando uma associação dos interesses dos sócios com a expectativa de resultados dos gestores das empresas.

O modelo de propriedade dispersa — que veio se expandindo inicialmente, nos EUA, devido a aspectos econômicos, culturais e políticos — motivou o surgimento de procedimentos de governança que possibilitasse ao grupo gestor acompanhar as ações executadas em filiais instaladas em todo o mundo. Apesar de esse sistema ter surgido por iniciativa de multinacionais, não significa que não seja indicado às pequenas e médias empresas, cujos proprietários e sócios minoritários necessitam conhecer o que está acontecendo operacionalmente nas práticas organizacionais, possibilitando acompanhar os esforços para o alcance das metas estabelecidas.

As práticas de governança corporativa instituem o Conselho de Administração e o Conselho de Família que são responsáveis pelas medidas gerenciais de direcionamento da empresa e de preparo dos familiares para atuar como gestores da empresa no futuro, além de instituir outras providências que proporcionam clareza às ações gerenciais.

Outra iniciativa política importante a ser adotada de forma preventiva de conflitos é a elaboração da Constituição Familiar, que é um documento escrito que aborda questões como: valores familiares; interação da família com a empresa; interação da família com o patrimônio; como será o processo sucessório; mudanças entre as gerações; dentre outros.

Estamos acostumados a falar de Constituição do país, do Estado ou mesmo de um Município. Assim como se encontram os direitos e os deveres dos cidadãos nessas constituições, na Constituição Familiar, estão os direitos e os deveres dos membros da família.

E o que deve conter uma Constituição Familiar? O que ela deve abordar? Ela define: (1) Missão e valores da família; (2) Definição do credo, código ético e código de comportamento para os membros da família e para a empresa; (3) Objetivos, funções, composição, normas de funcionamento e critérios para a incorporação de familiares aos órgãos de governo (Conselho de Família e Conselho de Administração); (4) Políticas e normas que afetam os familiares que são acionistas da sociedade (acesso ao capital social, tipos de acionistas, remuneração a acionistas, transmissão de ações); (5) Políticas e normas que afetam os familiares que querem incorporar-se à empresa familiar (requisitos de entrada, normas de realização da seleção); (6) Políticas e normas que afetam os familiares que estão trabalhando na empresa familiar (política de remuneração, critérios para avaliação do desempenho e política de promoções, plano de formação, aposentadoria e duração do cargo); (7) Política de sucessão.

Quando se esclarecem todos esses aspectos num documento, de que todos têm conhecimento e participaram de sua elaboração, fica mais fácil conduzir o gerenciamento do patrimônio da família em harmonia.

A busca pela mediação empresarial

Apesar de todo o esforço preventivo que está sugerido no item anterior, podem surgir conflitos que são inerentes a todo processo de convivência humana. Sempre haverá algum insatisfeito. A existência de critérios formais facilita a chegada de uma solução.

Então, se algum processo conflituoso se instalou na empresa, é conveniente que se busque a mediação de conflitos como uma forma de resolver as desavenças sem precisar do auxílio da justiça. Esta já vive assoberbada de processos que lhe exigem reflexão, o que pode causar morosidade na solução do problema em questão.

A Mediação Empresarial é um instrumento contemporâneo de prevenção e resolução de conflitos, tornando-se necessário pensar em soluções que o outro também possa aceitar como de ganho mútuo. Então, não haverá um ganhador e um perdedor, mas se chegará a um resultado com o qual ambas as partes concordem como sendo o melhor que se pôde obter.

Por meio do trabalho habilidoso e ético de um **terceiro imparcial**, chamado de **Mediador**, as partes em desacordo começam a se entender. O trabalho do mediador facilita o diálogo entre as pessoas em conflito, estimulando-as a encontrar soluções de benefício e satisfação mútuos, que sejam sustentáveis no tempo, constituindo-as autoras das soluções requeridas.

Este ponto é um aspecto peculiar no processo de mediação: as partes envolvidas têm a autoria das saídas encontradas para as contendas. Não será o mediador que imporá a melhor atitude. São as pessoas em conflito que, por atuação desse profissional, chegarão a um acordo considerado por ambas como sendo o ideal.

Um **mediador empresarial** interage para resolver conflitos originados nos relacionamentos entre seus colaboradores, fornecedores, clientes e parceiros. Pode ser denominado **mediador societário**, quando interage em conflitos de relacionamento entre sócios, indo além das questões econômicas, considerando os sempre presentes aspectos emocionais, notadamente quanto da substituição ou destituição de integrantes da sociedade, ou em conflitos pela participação societária, como em sucessões nas empresas familiares.

Os profissionais que escolhem atuar como mediadores não precisam ser necessariamente advogados. No caso do mediador empresarial, convém que seja um administrador, pois tem conhecimento técnico que pode auxiliar na interpretação dos fatos ocorridos.

A intervenção do mediador nas relações empresariais é fundamental, como facilitador do diálogo entre duas ou mais pessoas jurídicas, conscientizando-as de que o futuro está em suas próprias mãos. Para tal, vão sendo levantados elementos de reflexão baseados em fatos daquela relação no passado e no presente, com vistas a construir um futuro, seja com a continuidade daquela relação, seja com o fim, que resultará em um modo mais pacífico em sua resolução.

A Câmara de Mediação da Ordem dos Advogados do Rio de Janeiro emitiu um documento sobre a mediação e destaca seus benefícios: (1) A mediação é mais célere do que um processo adversarial; (2) Está resguardada pela confidencialidade; (3) Costuma ser bastante eficaz na resolução das questões, pois trata dos interesses e não das posições; (4) Representa menor custo financeiro e emocional, em relação ao Judiciário e à Arbitragem; (5) Possibilita o controle dos riscos; (6) e tende a preservar ou, até mesmo, restaurar a relação afetiva, social e/ou negocial entre as partes.

É importante que se reconheçam esses benefícios, uma vez que o clima organizacional já prejudicado, com possíveis impactos na produtividade do empreendimento, precisa ser restaurado mais rapidamente, e a harmonia interna necessita ser retomada, a fim de que a empresa volte ao seu ritmo normal.

Considerações finais

Buscamos, com esta reflexão, despertar os gestores, mais especificamente, os de organizações familiares, para as vantagens de adotar medidas preventivas de conflitos e utilizar a mediação como forma de solucionar contendas já instaladas.

A Administração Política procura abarcar a gestão das relações sociais em qualquer contexto e momento histórico da humanidade. Cabe, então, uma abordagem no incentivo para estas escolhas, de grande impacto estratégico na condução das organizações.

Acreditamos que falta a conscientização para que seja deflagrado o processo de tomada de decisão política da adoção desses procedimentos

em situações de dissenso. Vamos evitar, portanto, engrossar a fila de processos judiciais por motivos simples, reservando aos juízes apenas causas maiores que lhes exijam reflexões e pesquisas teóricas para sua solução.

Referências

- BARRETO, E. F. & BARRETO, M. G. P. (orgs.). *Gestão de conflitos nas empresas familiares*. Salvador: Fast Design, 2013.
- BARZOTTO, L. F. Justiça social: gênese, estrutura e aplicação de um conceito. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_48/artigos/ART_LUIS.htm>. Acesso em 1.º-10-1914.
- BRAGA NETO, A. A mediação de conflitos no contexto empresarial. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=8627>. Acesso em 1.º-10-1914.
- CÂMARA DE MEDIAÇÃO DA ORDEM DOS ADVOGADOS DO RIO DE JANEIRO. Disponível em http://www.oabRJ.org.br/arquivos/files/-Comissão/cartilha_mediacao.pdf. Acesso em 1.º-10-1914.
- CASELHA, P. B. & SOUZA, L. M. (orgs.). Mediação de conflitos: novo paradigma de acesso à justiça. Disponível em <www.editoraforum.com.br>. Acesso em 1.º-10-1914..
- HORTON, P. & HUNT, C. *Sociologia*. São Paulo: McGraw-Hill, 1980.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA (IBGC). Disponível em <<http://www.ibgc.org.br>>. Acesso em 1.º-10-1914.
- PRUDENTE, N. M. A mediação e os conflitos familiares. Disponível em <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=2536>. Acesso em 21-9-1914.
- ROOT, G. N. Efeitos negativos de conflitos em uma organização. Traduzido por Fernando Prezotto. Disponível em <http://www.ehow.com.br/efeitos-negativos-conflitos-organizacao-lista_14261/>. Acesso em 16-11-2014.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & SANTOS, T. C. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista Brasileira da Administração Política – Rebap*, vol. 2, pp. 19-43, abr., 2009.
- SORENSEN, L. Os fatores positivos e negativos dos conflitos. Traduzido por Samuel Si. Disponível em <http://www.ehow.com.br/fatores-positivos-negativos-conflitos-info_255618/>. Acesso em 16-11-2014.

PERCEPÇÃO DO ENSINO DA ADMINISTRAÇÃO NO BRASIL E EM PORTUGAL

DEISE DANIELLE NEVES PIAU*
VITOR LÉLIO BRAGA†

Resumo

A formação do administrador deve estar para além da formação técnica que marca o surgimento da profissão. Administrar é indicar o caminho para Administração Política, o caminho que leva ao desenvolvimento global, comprometido com um projeto nação. Existe diferença de composição dos cursos de administração (profissional ou político), sob o olhar do estudante em diferentes países? Este artigo tem como objetivo analisar, comparativamente, a percepção dos estudantes do ensino de Administração, sob um olhar da Administração Política no Brasil e em Portugal e identificar a presença ou ausência da discussão relacionada à Administração Política, sob o olhar de quem aí é estudante. A pesquisa tem característica exploratória, descritiva e de campo, com uma amostra global de 468 estudantes de administração, 272 (58,1%) brasileiros e 196 (41,9%) portugueses, amostra por acessibilidade, pesquisada em três escolas de Administração brasileiras e três portuguesas, no período de 2012 e 2013. Foi identificado que os cursos de Administração no Brasil e em Portugal, sob o olhar do estudante, possuem um perfil mais técnico, profissional, focado em processos organizacionais e menos político e crítico com objeto de desenvolvimento de um país.

Palavras-chave: Administração Política; Ensino da Administração; Percepção.

Abstract

The administrator training should be beyond the technical training that marks the emergence of the profession. Administer is point the way to Political Management, the path that leads to global development, committed to a nation project. Under the student look, in different countries, there is composition difference between management courses (professional or political)? This article aims to analyze comparatively the perception of the students of the Board of Education, under a look of Administration Policy in Brazil and Portugal and identify the presence or absence of discussion related to Management Policy, under the gaze of whom there are student. The research has an exploratory character, descriptive and field, with a global sample of 468 students of administration, 272 (58.1%) Brazilians and 196 (41.9%) Portuguese, sample accessibility, searched in three Brazilian business schools and three Portuguese, between 2012 and 2013. It has been identified that the Administration courses in Brazil and Portugal,

* Professora do Instituto Federal da Bahia (Ifba), *Campus* Vitória da Conquista-BA.

† Professor da Pós-Graduação da Universidade Trás-os-Montes, Portugal.

under the student look, are more technical, professional, focused on organizational processes and less political and critical profile with object development of a country.

Key-words: Management Policy; Administration Teaching; Perception.

Introdução

A escolarização da administração, como definida por Bertero (2006), ainda diverge de paternidade, tanto os Estados Unidos como a França reivindicam ser o pioneiro na institucionalização do ensino da administração de negócios iniciada no século XIX. Os EUA na Wharton School e na França, na HEC — École des Hautes Études Commerciales — iniciam a educação da administração nas universidades. Cada uma, impulsionada por realidades econômicas, contexto social e necessidades empresariais. Sendo nos EUA uma incorporação imediata pelas academias, comportamento não adotado pelas universidades europeias, onde as escolas de administração, apenas depois do final da Segunda Guerra Mundial, extrapolou a resistência de instalar escola de administração no interior das seculares universidades (Pinto & Motter Júnior, 2012).

A implantação dos primeiros cursos de Administração se deu por necessidade progressiva do desenvolvimento social, econômico e político em que o mundo se encontrava no final do século XVIII. Princípios complementares, temporais e culturais que surgiram com a guerra e o pós-guerra influenciam e determinam o comportamento empresarial. Foi assim com o movimento “Era Clássica da Administração”, reflexo da busca do fazer e entendimento da ordem interna organizacional (Bateman & Snell, 2012), como com o movimento da escolarização da Administração, seja como “centros de aperfeiçoamento”, *business school*, ou ainda a faculdade clássica (Keinert, 1996).

Destacam-se dois eixos comuns que influenciaram o surgimento do ensino da Administração nos países pioneiros: o embasamento nas Ciências Sociais e a ênfase da Administração como profissionalização modernizadora (Keinert, 1996; Gordon & Howell, 1959). O desafio da gestão evolui juntamente com o desafio do desenvolvimento (Ramos, 1983), para apreciar a sua existência e magnitude significa reconhecer que uma melhor gestão em todos os setores e em todos os níveis pode acelerar o desenvolvimento e certificar-se de que os projetos e programas de desenvolvimento serão concebidos e implantados de forma mais eficaz.

As Instituições de Ensino Superior e os cursos de Graduação em Administração acompanham essa lógica do desenvolvimento? Como são concebidos os cursos de graduação na atualidade? Ainda como foi concebido?

Qual o perfil e quais as diferenças dos cursos de Administração sob essa nova perspectiva que é a Administração Política? Este artigo tem como objetivo analisar comparativamente a percepção dos estudantes do ensino de administração, sob um olhar da administração política no Brasil e em Portugal e identificar a presença ou ausência da discussão relacionada à administração política, sob o olhar de quem está na graduação.

Referencial teórico

Reflexões sobre percepção e expectativa dos estudantes de graduação com o curso

O estudante passa por momentos distintos até a finalizar a formação acadêmica. Inicialmente, deve optar ainda, no Ensino Médio, pelo ensino profissionalizante ou médio. O segundo momento, no final do Ensino Médio, tem de escolher ou optar pelo ingresso imediato no mundo do trabalho ou ingressar no Ensino Superior (Inocente et al., 2007). Esse momento, para Mendes (2003), é momento da “escolha” profissional, que antecede o ingresso do estudante no Ensino Superior. Marcado por emoções e realidade de vida, que direciona uma ou mais opções para seguir em busca da realização profissional (Vergara & Carvalho, 1995).

Antes de se encontrar na condição de estudante da graduação, matriculado em universidade, o estudante necessita fazer escolhas que direcionam à sua vida profissional. As expectativas quanto à atuação profissional aparecem já no momento de seu ingresso, como configura uma situação de conflito, e como tal envolve ansiedade, expectativa, angústia, dúvida e medo. Mello e outros (2002, p. 107), em sua obra sobre o desafio da escolha profissional, trazem a informação de que “por mais rudimentar, tortuoso, preconceituoso, simplista ou impulsivo que seja o processo mental de escolha, nele o sujeito sempre usa algum tipo de autodiagnóstico e de autoprognóstico”.

As definições e escolhas profissionais são construções processuais na vida do indivíduo, em que os fatores externos não mais influenciam como em tempos anteriores, o que fica claro na citação de Santos (1985):

Evidentemente não seria esse o quadro de uma sociedade de séculos passados, na qual os caminhos já se encontravam mais ou menos delineados para os indivíduos desde o nascimento. As novas oportunidades se, de um lado, facilitam opções, geram, por outro lado, exigências específicas, outrora dispensáveis (p. 19).

Na atualidade, as escolhas caracterizam as “exigências específicas” não mais nos valores particulares como: ansiedade, temores e expectativas e sim em valores sociais: atuação, competência, efetividade, resultado, comprometimento, etc. Santos (1985, p. 48) afirma que no contexto educacional o “olhar” ampliado para as oportunidades e expectativas vai de acordo com as expectativas sociais do indivíduo e contexto familiar, confirmado o mesmo ao dizer:

como opções escolares e profissionais constituem itens de uma necessidade e uma expectativa social, assumem elas uma gradativa pressão sobre os jovens, atingindo seu ponto crítico ao final do ensino de 1.º grau e durante todo o segundo grau, quando se apresenta a escolha de um curso superior. Ademais, novas opções podem aparecer na vida profissional posterior ou durante o curso universitário (Santos, 1985, p. 48).

Nesse contexto, o cenário da educação superior muda com o aumento da oferta de cursos de Administração como também mudam os valores e as exigências sociais. A expansão dos cursos proporciona ao estudante oportunidades — inclusão social, acesso ao conhecimento, experimentação de um novo modelo social, acesso a informação, a formação e os desafios — posicionamento no mercado, senso crítico na tomada de decisão em um cenário de formação tecnicista e capitalista (Faria, 2009).

O movimento antagônico da busca de realização perpassa por valores percebidos e vividos, sendo individual e específico de cada indivíduo. Referindo-se à realização profissional, Vergara & Carvalho (1995) destacam que a forma como os estudantes esperam e percebem o curso de graduação interfere diretamente no estado de realização profissional. A percepção e expectativa tem relação direta com a forma que ele pensa a respeito do exercício de sua vida profissional e o quanto ela merece atenção (Teixeira & Gomes, 2010). A opção pelo curso vem de uma análise e da expectativa particular e social da formação profissional, o que deixa de habilitar o aluno e o futuro profissional para estudar, analisar, elaborar, testar e desenvolver projetos de trabalho profissional, parecendo estar baseada em modelo pronto: o conjunto de valores (Mainardes & Domingues, 2008).

Outro elemento que interfere na percepção do estudante, referente à sua formação acadêmica e profissional, é o contexto cultural de que ele faz parte. Algumas culturas possuem uma característica de obrigar o estudante

a escolher a sua carreira para a vida toda (Inocente et al., 2007). O que faculta, em sua grande maioria, o ato de não errar no momento da sua escolha, ação difícil e que, segundo Mainardes & Domingues (2008), a maioria dos jovens não está preparada para assumir. Além de rever que a sua formação no Ensino Fundamental não possibilita uma visão humanista e crítica que subsidie as escolhas profissionais (Tavares, 2007).

A dívida da realização e satisfação acadêmica e profissional ante as expectativas se distancia no momento da escolha, tendo como fator motivacional para balizar as suas escolhas o mercado de trabalho (Nicolini, 2003). A expectativa do estudante do Ensino Superior é sair da universidade, é alcançar uma boa colocação profissional através de um “bom emprego” ou ser alocado em um cargo e em uma organização que possibilite o seu ascensão profissional (Soto, 2002; Silva, 2007 & Vergara, 1995). Na área de Ciências Sociais, esse fator motivacional chamado mercado é percebido de forma determinante na escolha (Moreira & Silva, 2001).

Outro movimento gradual e crescente que influencia diretamente a escolha dos estudantes por um curso de Administração é a disseminação de uma cultura empreendedora nas IES, na tentativa de propiciar um ambiente empreendedor para os futuros profissionais, o que para Fillion (1998) é fundamental para a formação acadêmica associada ao empreendedorismo. A ação empreendedora já faz parte do ensino superior, não como formação fim, mas como elemento transversal, que possibilita a formação empreendedora através da acadêmica (Paiva & Cordeiro, 2002).

O estudante ao finalizar um curso de Graduação se encontra diferente ao iniciar. Essa diferença é marcada por Plantullo e outros (2007) pelo valor percebido que tem de si. O estudante possui um conjunto de conteúdos e conhecimento técnico e científico maior do que detinha ao iniciar o curso de graduação (Silva, 2007). Porém, ao finalizar o curso, percebe de forma distinta essa diferença de conhecimento adquirido. Não mais se dá entre o momento que iniciou e finalizou o curso, e sim, entre o que ele apreendeu e o ainda precisa para aprender. Precisarás ainda empreender esforços e valores contínuos para alcançar o proposto por si e as mudanças no mundo profissional (Keinert, 1986). A efetividade das mudanças é muito grande e se não bem administradas pode ser danosa ao profissional que inicia a atividade profissional, preferente ao valor percebido da sua formação profissional. Mesmo que o valor percebido ao sair tenha sido maior que o valor percebido em seu ingresso na universidade (Plantullo et al., 2007).

Reflexões sobre o perfil dos cursos de Administração: profissional vs. político

A criação dos cursos de Administração deu-se no interior de instituições universitárias, fazendo parte da relação entre ensino e pesquisa, identificado inicialmente na Comissão de Especialistas de Ensino de Administração, em 1997, que posteriormente passa por expansão com o incentivo governamental para implantar o ensino privado. A influência da forma em que o Ensino Superior foi criado e expandido no mundo proporciona reflexões de como os administradores estão sendo formado (Nicolini, 2003).

Tal como a sociedade da qual fazem parte, as organizações vivem uma grande evolução desde o advento da Revolução Industrial. Desde a prototípica fábrica de alfinetes, descrita por Smith (1981), as organizações experimentam notável aumento de sua complexidade. E o processo de formação do administrador ainda se encontra na busca por “um aperfeiçoamento e modernidade” (Smith, 1981, p. 41) que não se distancia da trilha tradicionalista (Viseu, 2010).

Os estudos nas áreas de administração e das organizações têm apresentado importante evolução nos últimos trinta anos, porém o olhar crítico sobre o fazer administração ou da presença do *business* puramente indica para a discussão multidisciplinar (Faria, 2001). A clássica formação do Administrador, com função de Planejar, Organizar, Dirigir e Controlar, que fazia sucesso nos manuais de indicação, foi dando lugar a novas reflexões, ainda que preservando os conceitos e esquemas de Fayol (Althusser, 1990). As áreas da administração foram assim ampliadas, modificadas, mas entende-se que as teorias centram suas preocupações nas áreas de *business* ou de *management*, não há transformações, mas atualizações, aperfeiçoamento, pois o objeto é o mesmo, a veiculação epistemológica é a mesma e a direção ideológica é a mesma (Faria, 2009).

Ao estabelecer o objeto da administração “a organização”, se estuda a administração como função, o que muito já foi estudado antes do século XIX, antes de a administração ganhar destaque por Smith (1981) ou nos trabalhos de Robert Owen (Heilbroner, 1996). Porém, é somente com a lógica da otimização racional do trabalho na fábrica, quando inúmeros esforços de sistematização do labor fabril ganharam notoriedade — com o engenheiro Frederic Winslow Taylor —, que surge o administrador como profissional especialista em organizar o trabalho dentro de uma lógica ca-

pitalista, hierarquizada, seja para exercer controle e fiscalização, necessários para a realização da valorização do capital no chão de fábrica, seja para assumir o papel do capitalista individual e gerir o empreendimento em seu nome (Plantullo et al., 2007).

A administração, nos últimos cento e quarenta anos, demonstrou-se como auxiliar da economia, numa vertente profissional. Os estudos e práticas da administração, então dita como “Administração Profissional”, nascem do advento da Escola Neoclássica da economia, que surge com a crise do capitalismo do último quarto do século XIX e início do século XX (Santos & Ribeiro, 2006) que constitui os fundamentos da microeconomia e que potencializa as relações funcionais e de caráter produtivo, bem próximo da etimologia da sua palavra: Administração, prefixo *ad* quer dizer para (*próximo de, aproximar*) enquanto o núcleo (verbo) *ministrar* quer dizer *conduzir, dar, fornecer*. Dando significado à expressão acima, *conduzir a direção de*, dirigir ou gerir (Sacconi, 1996).

Para Santos & Ribeiro (2008), a diferenciação entre os termos possibilita entender com a mudança do foco do objeto da administração da organização para a “gestão”, estudo iniciado na análise da dimensão “crítica” da “gestão” na década de 90, com os Estudos Críticos de Gestão (ECGs) no Reino Unido, ao dar luz a um novo movimento dos estudos gerenciais, em que a gestão passa a ter o seu uso como “valor” e entendida como uma prática política, em vez de uma simplesmente como um conjunto neutro de técnicas administrativas (Foutnier & Grey, 2007).

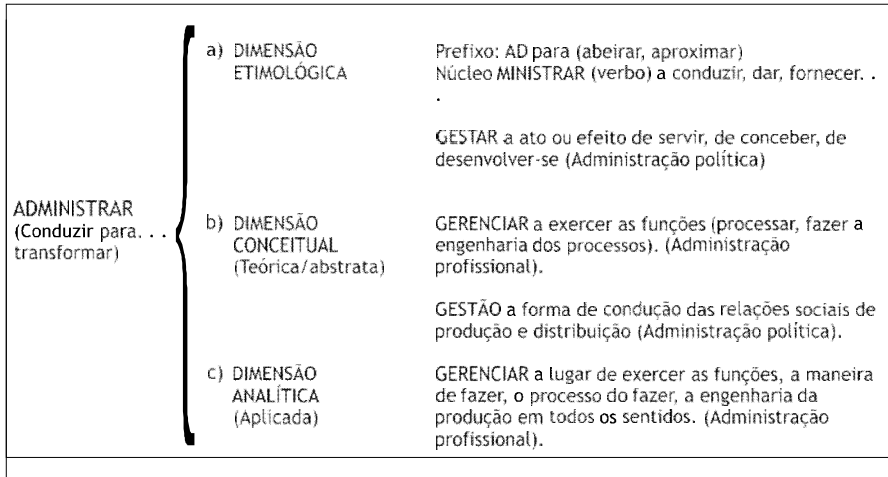
Muito recente a discussão da necessidade de um perfil mais crítico na formação do Administrador é convidada a ser refletida pela academia, já que é o agente de formação, difusão de conhecimento e mudança de comportamento por Antonacopoulou (2010), van de Ven (2007), Faria (2009), Alcá dipani & Almeida (2009), Fischer (1993, 2001), Caldas & Bertero (2007), Santos & Ribeiro (2006) e outros que têm por base a Teoria Crítica (Foucault, 1998; Habermas, 1987) e a gestão crítica (Alvensson & Willmott, 1992).

O estudo das organizações é um vetor rico e de uma complexidade notável, o que traz uma dificuldade normal para compreendê-lo, mesmo assim, ainda que completo seja o assunto, o estudante que traça um projeto para sua formação terá chance de desenvolver a consciência crítica que lhe possibilitará melhor entendimento do fenômeno organizacional (Nicolini, 2003).

Essa visão crítica do objeto da administração, a gestão, possibilita entender o termo *gestão* como dimensão aplicada da administração, definida por Santos e outros (2009, p. 49) como “concepção do ato de gerir”

que subsidia a Administração Política definida pelo autor como a “ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto nação”, gerir para o todo e para a sociedade além da relação determinante do capital que é a Administração Política, conforme sistematizado na Figura 1.

Figura 1. Diagrama da estrutura etimológica e conceitual da Administração Política



Fonte: Elaborado por Santos e Ribeiro (2006)

Faz-se necessário um diálogo mais amplo com as outras ciências; reconhecer a capacidade de a Administração ser integralizada como discurso e prática de gestão para a sociedade e para o bem comum. Para Caribé (2008) essa integralização é o que marca a consolidação da Administração Política como disciplina autônoma, que busca na Economia Política o saber que possibilita a compreensão do mundo das organizações e, em especial, ao gerenciamento delas.

A partir dessas reflexões, também concordamos com Santos e outros (2009, p. 925) ao analisar o conceito de economia política proposta por Walras: “o que se atribui como não científico da economia, na verdade pertence a um novo campo do conhecimento ao da administração política”. Com essa afirmativa, o conceito de economia política, formulado por Smith e contestada por Marx e Walras, passa por analogia a pertencer à Administração Política. Como delimitar o campo de atuação da Administração Política com a da Economia Política? Sobre isso, Santos (2009) defende que, para tal, devemos pôr a Administração Política em confronto com a economia política. Para perceber que a economia política, no plano

da materialidade humana, responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, circulação e da distribuição de bens materiais, a administração política tende a responder pelo “como fazer”, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade.

Para Alcadipani & Almeida (2009), é o momento em que se compreende, de forma científica, que o processo produtivo das relações sociais não se efetiva em termo de resultado ótimo sem uma concepção de gestão previamente estabelecida. O que possibilita estabelecer uma relação direta entre modelo de gestão (projeto de nação) com os resultados adquiridos (bem-estar social). Analisar e interpretar sobre quais fundamentos estão pautadas a gestão das relações sociais de produção, distribuição e consumo de uma dada sociedade é, sem dúvida, o campo de atuação da Administração Política (Santos et al., 2009).

A Administração, com suas teorias, pressupostos e técnicas, se constitui em uma ciência desprovida de ideologia. E é muito mais lógico compreender que as teorias administrativas são produtos das formações socioeconômicas e políticas de um determinado contexto histórico, sendo extremamente dinâmicas na sua capacidade de adaptar às demandas do modelo de acumulação capitalista, do que acreditar no mito da neutralidade (Viseu, 2010). Cabe à Administração Política exercer o seu papel como campo disciplinar, cuja finalidade se constitui em fazer a crítica perante o *mainstream* da ciência administrativa, especialmente no tocante à sua epistemologia e metodologia científica para o estabelecimento de um perfil mais crítico e menos tecnicista (Santos, 2008).

Metodologia

O presente trabalho de pesquisa é caracterizado como exploratório descritivo e de campo por descrever a situação a partir dos dados pesquisados, que revela o perfil do curso de Administração no Brasil e em Portugal.

A população da pesquisa é constituída pelos estudantes de Administração/Gestão de três Instituições de Ensino brasileiras e três portuguesas, com estudantes de 1.º e 8.º semestres. A amostra, por acessibilidade, foi constituída de 468 estudantes de Administração, sendo 272 (58,1%) brasileiros e 196 (41,9%) portugueses, no período de 2012 e 2013.

O instrumento de pesquisa utilizado foi um questionário estruturado, de dez alternativas, descritivas do perfil do curso, com base na Administração Política, para que eles indicassem sua presença ou não no curso, a serem

respondidas por escala predeterminada, 1: nada, 2: muito pouco, 3: pouco, 4: não sabe, 5: moderadamente, 6: bastante e 7: muito, com objetivo de traçar o perfil do curso de graduação, de acordo com a escala de Likert.

A análise dos dados estatísticos foi realizada com o programa IBM SPSS — versão 2.0 para Windows. Os resultados do estudo do perfil do curso de Administração foram apresentados através de tabelas de frequências cruzadas. Para verificar se existiam diferenças estatisticamente significativas entre as respostas dos estudantes em cada pergunta, foi realizado o Teste do Qui-Quadrado.

Resultados

A pesquisa tem como amostra global 468 estudantes de Administração, sendo 272 (58,1%) de instituições de ensino superior brasileiro e 196 (41,9%) de ensino superior português. Desses, 58,3% são do sexo feminino (273) e 41,7% do sexo masculino (195). Entre os brasileiros, a percentagem de mulheres é de 59,6 % e a dos homens igual a 40,4%. Nos portugueses, a percentagem de mulheres é 56,6% e a dos homens igual a 43,4%. As idades dos 468 estudantes variam entre 17 e 58 anos, com média igual a 23,30 anos. Os estudantes brasileiros têm idades superiores ($M = 25,04$; $DP = 7,20$) aos portugueses ($M = 20,87$; $DP = 4,22$).

Na percepção dos estudantes brasileiros e portugueses, o curso de Administração/Gestão, em sua composição crítica ou tecnicista, apresenta diferenças e similaridades nos dois países. De acordo com Santos (2009), Ramos (1983), Antony (1998) e Alcadipani & Almeida (2009), quanto mais o curso possui a presença de elementos relacionados à prática e realização da atividade, mais tecnicista ele é classificado. A relação entre tecnicismo e criticidade é dada pela discussão e análise crítica da Administração quanto ao seu objeto e campo.

Foram perguntados aos estudantes, dez itens relacionados à Administração Política para que fosse identificada sua presença no curso de graduação. Aqui são apresentados itens de análise comparativamente entre as resposta dadas pelos estudantes sobre a presença de elementos críticos durante o curso de graduação no Brasil vs. Portugal. Essa análise subsidia conhecer a composição do Ensino Superior em Administração mais tecnicista ou crítico, com a presença de conceitos e ideias sobre a gestão, que vai além do caráter funcionalista e instrumentalista conforme mapeado por Caldas — Bertero (2007), sob a perspectiva dos estudantes brasileiros e portugueses.

PERCEÇÃO DA PRESENÇA OU NÃO DE CONCEITOS E IDEIAS SOBRE GESTÃO NOS CURSOS DE ADMINISTRAÇÃO BRASILEIROS E DE GESTÃO EM PORTUGAL:

a) A concepção da Gestão como campo do conhecimento não tem uma identidade própria, seja porque os estudiosos têm dado pouca importância ao trabalho de investigação de base epistemológica, seja porque, quando alguma importância é dada a estudos dessa natureza, é de forma equivocada.

A concepção da Gestão como campo do conhecimento sem identidade para o estudo da Administração não está clara para os estudantes pesquisados. Considerando toda a amostra, 34,3% responderam “não sabe”, sendo esta percentagem muito superior entre os portugueses (48%) do que entre os estudantes brasileiros (24,5%). A percentagem de brasileiros que indicam “bastante” para a presença no curso de um conceito e ideias da concepção da gestão como campo do conhecimento ainda sem uma identidade própria, seja por falta da importância do campo para as pesquisas científicas de base epistemológica, seja pela forma equivocada de abordagem e importância do estudo sobre gestão é de 14,1%, e muito superior à dos portugueses 1,0%. Existem diferenças significativas ($p < 0,001$) entre as respostas dos estudantes dos dois países. Indicando uma presença dessa discussão mais presente no curso brasileiro que portugueses (Tabela 1).

Tabela 1. Frequências (%) das respostas da amostra global, dos brasileiros e dos portugueses à pergunta a. Valor de significância do Teste do Qui-Quadrado

	Não sabe	Muito pouco	Pouco	Moderado	Bastante	p
Brasileiros	24,5	20,1	26,0	15,2	14,1	
Portugueses	48,2	9,4	18,3	23,0	1,0	< 0,001
Global	34,3	15,7	22,8	18,5	8,7	

p — valor de significância do Teste do Qui-Quadrado.

b) O objeto da Gestão é a organização.

A presença da concepção do objeto da Gestão sendo a organização apresenta diferenças entre as respostas dos estudantes brasileiros e portugueses de forma significativa ($p < 0,001$). A percentagem dos estudantes que respondeu “moderado” para a presença dessa concepção é bastante superior entre os portugueses, observando-se o contrário quanto às respostas

“pouco” e “bastante”, o que significa que a concepção é mais presente nos cursos portugueses. Isso, para Santos (2009) e Santos & Ribeiro (2008), indica a presença de conceitos e ideias voltados ao procedimento organizacional e as práticas organizacionais, ligadas à Administração como prática organizacional. No global, a resposta mais frequente foi “moderado”, com 49,2% de resposta (Tabela 2).

Tabela 2. Frequências (%) das respostas da amostra global, dos brasileiros e dos portugueses à pergunta *b*. Valor de significância do Teste do Qui-Quadrado

	Não sabe	Muito pouco	Pouco	Moderado	Bastante	p
Brasileiros	9,2	4,8	20,3	35,4	30,3	< 0,001
Portugueses	12,4	2,1	5,2	68,6	11,9	
Global	10,5	3,7	14,0	49,2	22,6	

p — valor de significância do Teste do Qui-Quadrado.

c) O objeto da Gestão é o processo de gestão.

Quando questionado ainda sobre o objeto da gestão, agora sendo o objeto o processo de gestão, foram identificadas diferenças entre as respostas dos estudantes brasileiros e portugueses de forma significativa ($p < 0,001$), o percentual dos que responderam “moderado” é bastante superior entre os portugueses (61,7%) que entre os brasileiros (33,8%), observando-se o contrário quanto às respostas “muito pouco”, “pouco” e “bastante”, com um índice maior de respondentes no Brasil que em Portugal. No global, a resposta mais frequente foi “moderado”, com 45,6% de resposta (Tabela 3), que indica a presença de tal objeto do curso como sendo a gestão e não a organização, apresenta assim, uma contradição, com o informado na resposta anterior, em que no global 49,2% dos estudantes acreditam que o objeto é a organização e não o processo de gestão.

Tabela 3. Frequências (%) das respostas da amostra global, dos brasileiros e dos portugueses à pergunta *c*. Valor de significância do Teste do Qui-Quadrado

	Não sabe	Muito pouco	Pouco	Moderado	Bastante	p
Brasileiros	17,5	7,6	14,1	33,8	27,0	< 0,001
Portugueses	22,8	0,0	6,2	61,7	9,3	
Global	19,7	4,4	10,7	19,5	19,5	

p — valor de significância do Teste do Qui-Quadrado.

De acordo com a análise dos itens *b* e *c*, que discutem sobre a concepção ou ideia da presença do objeto da gestão/administração sendo a organização ou o processo de gestão, percebe-se que a presença do conceito de organização como objeto se encontra mais presente nos cursos de Portugal, com um percentual de 80,5% de respondentes, indicando “moderado” e “bastante” à presença deste elemento, e, no Brasil, 55,7% de respondentes no mesmo item. O processo de gestão como objeto da Gestão/Administração presente como concepção ou ideia se encontra em percentual 60,8% com resposta “moderado” e “bastante” no Brasil, e 71,1% em Portugal (Tabela 3). Para os brasileiros, existe uma concepção maior do objeto da administração sendo o processo de gestão que a organização. Em Portugal, a maior presença é da organização como objeto, porém o percentual de respondentes que indicam a presença da gestão como objeto também é alta. O que fica claro que em Portugal a presença dos dois conceitos, indicativo de inconsistência sob a presença real de apenas um dos conceitos que possa classificar o eixo do campo da Administração como sendo neste país mais tecnicista ou crítica.

d) O estudo da Gestão (Administração) tem como base as Teorias da Administração e não a Teoria da Organização.

Considerando todos os estudantes, as respostas mais frequentes foram “moderado” (30,9%), “não sabe” (23,1%), “pouco” (17,4%) e “bastante” (14,8%). Existem diferenças estatisticamente significativas ($p < 0,001$) entre as respostas de portugueses e brasileiros, sendo a percentagem de brasileiros que responderam “bastante” mais elevada do que a dos portugueses (Tabela 4).

Tabela 4. Frequências (%) das respostas da amostra global, dos brasileiros e dos portugueses à pergunta *d*. Valor de significância do Teste do Qui-Quadrado

	Não sabe	Muito pouco	Pouco	Moderado	Bastante	p
Brasileiros	17,5	17,5	14,2	28,0	22,8	
Portugueses	30,9	8,4	22,0	35,1	3,7	< 0,001
Global	23,1	13,7	17,4	30,9	14,8	

p — valor de significância do Teste do Qui-Quadrado.

Os brasileiros, ao responder que o estudo de gestão tem como base as Teorias da Administração, indicam uma aproximação da presença no curso

de conceitos e estudo da administração clássica como base para o entendimento da administração, o que contradiz a presença de conceituação e ideias do objeto da administração como sendo a gestão, conforme respondido nos itens *c* e *d*. Em análise comparativa, no Brasil, a presença das Teorias da Administração é mais presente na concepção do curso, com uma percentagem de 60,8% de respondentes entre “moderado” e “bastante” que em Portugal com 38,8% com mesmos itens de resposta.

e) Os cursos de Gestão tiveram como base a formação e o estudo da epistemologia da administração e não apenas os fundamentos históricos enquanto processo.

Verificaram-se diferenças significativas entre as respostas dos estudantes dos dois países ($p < 0,001$). Com diferença significativa entre os respondentes que indicaram “muito pouco”, no Brasil, com percentual de 15,9% para a presença no curso de gestão a formação e estudo da epistemologia em detrimento aos fundamentos históricos, e, em Portugal de 1,1%. A presença dessa discussão com essa base é maior em Portugal que no Brasil, confirmado pela percentagem de 46% dos estudantes portugueses da presença “moderado” de tal base em detrimento de uma percentagem de 25,6% respondido pelos estudantes brasileiros. No global, as respostas com maiores percentagens foram “moderado” (34,1%), “não sabe” (23,9%) e “pouco” (20,0%) (Tabela 5). O que confirma a presença de fundamentos históricos em detrimento de uma base nos estudos da epistemologia da administração.

Tabela 5. Frequências (%) das respostas da amostra global, dos brasileiros e dos portugueses à pergunta *e*. Valor de significância do Teste do Qui-Quadrado

	Não sabe	Muito pouco	Pouco	Moderado	Bastante	p
Brasileiros	18,9	15,9	23,7	25,6	15,9	
Portugueses	31,1	1,1	14,7	46,3	6,8	< 0,001
Global	23,9	9,8	20,0	34,1	12,2	

p — valor de significância do Teste do Qui-Quadrado.

f) A Gestão significa a “maneira de fazer”, o “processo de fazer” — a engenharia de produção em todos os sentidos.

A concepção da Gestão/Administração como “processo de fazer”, ou seja, realizador das técnicas administrativas ou “maneira de fazer” apre-

sendo que, a percentagem de respostas “moderadas” entre os portugueses é de 51,5% diferente do percentual dos estudantes brasileiros da mesma resposta de 26,6%. Ainda destaca-se a diferença de percentual entre os respondentes brasileiros, com percentagem de 11,1% e portugueses com percentagem de 2,1% do “muito pouco” a presença dessa concepção. A presença de uma concepção mais tecnicista e como prática organizacional, não como maneira de fazer, está mais presente nos cursos portugueses ao associar concepção de que os cursos têm como concepção. No global da amostra, a maioria concorda moderadamente (37,0%) ou “bastante” (16,6%) com a afirmação. O percentual de estudantes que responderam “moderado” é muito superior entre os portugueses, verificando-se o contrário quanto às respostas “muito pouco” e “pouco” (Tabela 6).

Tabela 6. Frequências (%) das respostas da amostra global, dos brasileiros e dos portugueses à pergunta *f*. Valor de significância do Teste do Qui-Quadrado

	Não sabe	Muito pouco	Pouco	Moderado	Bastante	p
Brasileiros	20,7	11,1	24,0	26,6	17,7	
Portugueses	21,6	2,1	9,8	51,5	14,9	< 0,001
Global	21,1	7,3	18,1	37,0	16,6	

p — valor de significância do Teste do Qui-Quadrado.

g) A Gestão é responsável pela gestão das relações sociais de produção e distribuição na sua totalidade, e considerando que a organização é um elemento particular das referidas relações e concebida por uma modalidade de administração, não é possível que a organização seja objeto do campo do conhecimento denominado administração política.

Essa questão, isoladamente, possibilita entender o nível de conhecimento dos estudantes brasileiros e portugueses, da Administração Política como novo campo da Administração (Santos, 2008). Nos dados analisados, considerando todos os estudantes, as respostas mais frequentes foram “moderado” (32,8%) ou “não sabe” (27,4%). A percentagem de estudantes que responderam “moderado” é muito superior entre os portugueses, verificando-se o contrário quanto às respostas “muito pouco” e “bastante”. A diferença entre os estudantes dos dois países é significativa ($p < 0,001$) (Tabela 7), indicando que a discussão da gestão para além de procedimentos

práticos, responsável pelas relações sociais de produção e distribuição na sua totalidade se encontra mais presente nos cursos portugueses que brasileiros. Isso contradiz as questões anteriores, quando se pergunta o objeto da Administração à organização (questão *b*) e do conceito de gestão como “maneira de fazer” (questão *f*) indicadas como presença forte no curso de Administração português.

Tabela 7. Frequências (%) das respostas da amostra global, dos brasileiros e dos portugueses à pergunta *g*. Valor de significância do Teste do Qui-Quadrado

	Não sabe	Muito pouco	Pouco	Moderado	Bastante	p
Brasileiros	25,6	20,0	14,1	24,4	15,9	
Portugueses	29,9	0,5	13,9	44,3	11,4	< 0,001
Global	27,4	11,9	14,0	32,8	14,0	

p — valor de significância do Teste do Qui-Quadrado.

h) No estudo da Gestão estava presente a distinção, de forma clara, entre gestão (concepção) e gerência (execução).

A distinção entre gestão (concepção) e gerência (execução), de acordo com os estudantes brasileiros e portugueses, se encontra presente nos estudos de graduação em Administração e Gestão, conforme indicado pelo que a maioria dos estudantes responderam, “moderado” (46,2%) ou “bastante” (16,7%), o que não apresenta diferença significativa entre as respostas de portugueses e brasileiros ($p = 0,009$) (Tabela 8).

Tabela 8. Frequências (%) das respostas da amostra global, dos brasileiros e dos portugueses à pergunta *h*. Valor de significância do Teste do Qui-Quadrado

	Não sabe	Muito pouco	Pouco	Moderado	Bastante	p
Brasileiros	11,5	11,1	16,9	42,1	18,4	
Portugueses	17,5	4,6	11,9	51,1	14,4	< 0,009
Global	14,1	8,4	14,7	46,2	16,7	

p — valor de significância do Teste do Qui-Quadrado.

i) O processo de tomada de decisão é relativo tanto ao “que fazer”, quanto relativo ao “como fazer”.

A presença dos conceitos de tomada de decisão ante a realização das atividades e não a estratégia organizacional, o aproxima da característica

funcionalista e profissional (Santos, 2009; Alcadipani & Almeida, 2009; Ramos, 1983) da Administração presente nos curso de Administração/Gestão. Observou-se uma concordância em relação a essa afirmação maior do que nas afirmações anteriores, com 39,4% a responderem “moderado” e 33,8% “bastante”. As diferenças entre as frequências das respostas dos estudantes portugueses e brasileiros são significativas ($p < 0,001$), com os portugueses a apresentarem frequências bastante superiores em “moderado” e inferiores em “muito pouco”, sendo confirmada pelos estudantes a presença maior dos conceitos relacionados à prática organizacional das ações administrativas que estratégicas tanto no Brasil quanto em Portugal (Tabela 9).

Tabela 9. Frequências (%) das respostas da amostra global, dos brasileiros e dos portugueses à pergunta *i*. Valor de significância do Teste do Qui-Quadrado

	Não sabe	Muito pouco	Pouco	Moderado	Bastante	p
Brasileiros	11,5	7,4	9,3	31,6	40,1	< 0,001
Portugueses	17,4	0,0	7,2	50,3	25,1	
Global	14,0	4,3	8,4	39,4	33,8	

p — valor de significância do Teste do Qui-Quadrado.

j) A Gestão deve ter como preocupação o cumprimento da finalidade com o todo social. Que encontra obstáculos intransponíveis devido à descontinuidade (administrativa) no processo de implantação do projeto da nação (pensamento na melhoria das condições de vida humana).

Para os estudantes, a ideia e a concepção de que a Administração está para além da prática se encontra presente no curso. O que confirma a presença de elementos, nos cursos de administração, com base nos pressupostos de Santos (2008) de que a ideia de Gestão, como cumprimento de uma proposta para além da realização de processos administrativos, ainda não está conclusiva, e é o que impede cumprir o seu maior papel: a implantação de um projeto nação. A maioria dos estudantes concordou moderadamente (36,4%) ou bastante (20,8%) com a afirmação. Observaram-se diferenças estatisticamente significativas entre as respostas dos estudantes dos dois países ($p < 0,001$). A percentagem da resposta “moderado” é superior entre os portugueses que entre os estudantes brasileiros, verificando-se o contrário nas respostas “muito pouco” e “pouco” (Tabela 10). Há

presença dessas ideias e conceitos mais fortemente em Portugal que no Brasil, de acordo com as respostas dos estudantes pesquisados.

Tabela 10. Frequências (%) das respostas da amostra global, dos brasileiros e dos portugueses à pergunta *j*. Valor de significância do Teste do Qui-Quadrado

	Não sabe	Muito pouco	Pouco	Moderado	Bastante	p
Brasileiros	20,8	14,8	17,8	26,1	20,5	< 0,001
Portugueses	20,8	1,6	5,7	50,5	21,4	
Global	20,8	9,2	12,7	36,4	20,8	

p — valor de significância do Teste do Qui-Quadrado.

Após a análise da concepção dos estudantes de graduação em Administração/Gestão, brasileiros e portugueses, podemos descrever o “Perfil dos cursos de Administração”, tanto no Brasil quanto em Portugal, como: conservador e funcionalista em sua formação, com fins de atender melhor a prática organizacional, apresentando em sua composição poucos elementos relacionados à Administração Política e maior número de elementos relacionados à Administração Profissional.

Para fundamentar tal assertiva identificada nesta pesquisa, de que o curso de graduação em Administração no Brasil e de Gestão em Portugal possui característica funcionalista, destacamos, a seguir, alguns dos pontos acima apresentados.

Conclusão

A presença de maior número de elementos que caracterizam os cursos de Administração/Gestão em Profissional que Político fica claro nas respostas dos estudantes. Conclui-se com os dados abaixo numerados:

i) No Brasil e em Portugal, a definição do objeto da Administração/Gestão na graduação, por ora, indicam tanto a “organização” quanto a “gestão” como objeto da Administração. Fica evidente, no Brasil, e em Portugal, que não se tem claro qual o objeto da Administração, e que, por consequência, essa discussão não é percebida na graduação pelos estudantes.

ii) Os cursos de Administração têm como base as teorias administrativas que as teorias organizacionais, no Brasil, mais fortemente que em Portugal (com significativa diferença estatística), visto que 60,8% indicam “bastante” e “moderado” para a presença da Teoria da Administração como a base do curso de Administração.

iii) A forte presença de fundamentos históricos em detrimento a uma discussão com base na formação e no estudo da epistemologia da administração é percebido mais fortemente no Brasil do que em Portugal. O que marca o distanciamento de uma análise mais formativa, com análise nas causas da sua formação, do que com base nos fatos administrativos presentes na história da administração.

iv) A concepção da Gestão/Administração como “processo de fazer” ou “maneira de fazer” apresenta diferença significativa entre portugueses e brasileiros, e os portugueses têm essa concepção maior que os brasileiros, com diferença significativa de 51,5%.

v) A concepção de que a Gestão deve ter como preocupação o cumprimento da finalidade com o todo social, entre os pesquisados, apresenta maior significância em Portugal. É apresentado alto índice de desconhecimento “não sabe” tanto no Brasil quanto em Portugal, o que indica pouca presença da discussão que possibilitasse o entendimento dos estudantes de tal concepção da gestão como projeto nação.

Não podemos concluir que não foi percebido nenhuma característica relacionada à Administração Política nos cursos de Administração nos dois países. Ficaram presentes na análise alguns elementos que marcam uma leve presença da temática na concepção dos cursos de Administração como:

i) A presença significância entre os países da concepção de que a gestão é responsável pela gestão das relações sociais de produção e distribuição na sua totalidade. Esse item determina forte característica da Administração Política. Porém, ficou indicado que essa discussão se encontra mais em Portugal que no Brasil, apesar de que, ao mesmo tempo em que os portugueses tiveram maior índice de respostas “moderado”, também tiveram maior índice de “não sabe”.

ii) Nos cursos de Administração, apresentam distinção entre gestão (concepção) e gerencia (execução). Apesar de não apresentar diferença significativa entre portugueses e brasileiros, ficou indicado pelos dois públicos de estudantes a presença significativa e a diferença dessa concepção no Brasil nos itens “moderado” de 12,8% e “bastante” de 5% e, em Portugal de 22,9% do item “moderado”.

iii) A presença do processo de tomada de decisão relativo tanto ao “que fazer” como relativo “como fazer” está presente no curso de graduação tanto no Brasil como em Portugal, apresentando diferença significativa

entre os países, e os portugueses apresentam frequência bastante superior ao “moderado” e inferior a “muito pouco”.

Fica assim concluso que, tanto no Brasil quanto em Portugal, os cursos de Administração/Gestão na percepção dos estudantes de graduação, têm um perfil profissional e pouco político.

Referências

- ALCADIPANI, R. & ALMEIDA, A. Por fora bela viola, pode dentro. . . : análise crítica sobre gestão de espaço nas organizações através de um estudo de caso sobre a implementação de um escritório aberto no Brasil. *Organizações e Sociedade*, vol. 17, n.º 19, pp. 35-52, 2009.
- ALTHUSSER, L. *Ideologia e aparelhos ideológicos do Estado*. Lisboa: Presença, 1990.
- ALVENSSON, M. & WELLMOTT, H. *Critical management studies*. Londres: Sage, 1992.
- ANTONACOPOULOU, E. L. Making the Business School More Critical: Reflexive Critique Based on Phronesis as a Foundation for Impact. *British Journal of Management*, vol. 21, n.º 5, pp. 6-25, 2010.
- ANTONY, P. Management education: ethics versus morality. In: PARKER, M. (ed.). *Ethics and organization*. Londres: Sage, 1998, pp. 64-80.
- BATEMAN, T. S. & SNELL, S. A. *Administração/Gestão*. 2.ª ed. Porto Alegre: McGraw-Hill, 2012.
- BERTERO, C. O. *Ensino e pesquisa em administração*. São Paulo: Thompson Learning, 2006. Coleção Debates em Administração.
- CALDAS M. P. & BERTERO, C. O. *Teorias das organizações*. São Paulo: Atlas, 2007.
- CARIBÉ, D. A. Ciência ou ideologia? A construção do campo da administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, p. 35-48, 2008.
- FARIA, J. H. *Pensamento crítico e teorias das organizações*. Curitiba: UFP, 2009.
- . Educação, trabalho e desenvolvimento tecnológico. In: SIMPÓSIO PARANAENSE DE EDUCAÇÃO E TRABALHO, Curitiba. *Anais. . .*, Curitiba, 2001, pp. 76-92.
- FISCHER, T. M. A formação do administrador brasileiro na década de 90: crise, oportunidade e inovação nas propostas de ensino. *Revista de*

- Administração Pública*, FGV, Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 4, pp. 11-20, 1993.
- A difusão do conhecimento sobre organizações e gestão no Brasil: seis propostas de ensino para o decênio 2000/2010. *Revista de Administração Contemporânea*, pp. 123-139, 2001. Edição especial.
- FILION, L. J. *Contingência e planejamento de caso: cada disciplina precisa de sua própria abordagem – o exemplo do ensino do gerenciamento e do empreendedorismo*. Montréal, Québec: École des Hautes Études Commerciales de Montréal, 1998.
- FOUCAULT, P. M. *A ordem do discurso*. São Paulo: Loyola, 1998.
- FOURNIER & GREY. Developing a public interest School of management. *British Journal of Management*, n.º 2, pp. 60-70, 2007.
- GORDON, R. A. & HOWELL, EDWIN E. *Higer education for business*. Nova York: Columbia University Press, 1959.
- HABERMAS, J. *Dialética e hermenêutica – para a crítica da hermenêutica de Gadamer*. Porto Alegre: L&PM, 1987.
- HEILBRONER, M. New generation, great expectations: a field study of the millennial generation. *Journal Bus Psychol*, n.º 25, pp. 281-92, 1996.
- INOCENTE, N. J. et al. Expectativas futuras dos alunos do curso de Administração de uma Instituição Privada de Ensino Superior. In: ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA e X ENCONTRO LATINO-AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO – UNIVERSIDADE DO VALE DO PARAÍBA, 14, Paraíba. *Anais*. . . Paraíba: UFPB, 2007. Disponível em <http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2010/anais/arquivos/0695_0841_01.pdf>. Acesso em 10-7-2013.
- KEINERT, R. C. Perspectivas atuais do ensino de administração na Europa. *Rev. Ad Empres [on-line]*, vol. 26, n.º 2, pp. 65-6, 1996.
- MAINARDES, E. W. & DOMINGUES, M. J. C. S. Satisfaction of students in management of Joinville/SC. In: ENCONTRO DE CURSOS DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 17, Brasília. *Anais*. . . Brasília: Enangrad, 2008, pp. 76-98.
- MELLO, S. C. B. et al. Avaliando a qualidade do serviço educacional numa IES: impactos da qualidade percebida na apreciação do aluno de graduação. *Organizações e Sociedade*, Salvador, vol. 8, n.º 2, pp. 125-13, 2002.

- MENDES, C. *Análise crítica do desenvolvimento educacional*. São Paulo: Atlas, 2003.
- MOREIRA, D. A. & SILVA, E. M. Dificuldades percebidas na disciplina de administração da produção por alunos da 3.^a série de um curso de administração de empresas: uma abordagem exploratória. *Revista Administração On Line*. São Paulo, vol. 2, n.º 1, jan./fev./mar., 2001. Disponível em <www.fecap.br/adm_online>. Acesso em 24-10-2013.
- NICOLINI, A. Qual será o futuro da fábrica de administradores? *Revista de Administração de Empresas*, vol. 43, n.º 2, pp. 44-54, 2003.
- PAIVA JR, F. G. & CORDEIRO, A. J. Empreendedorismo e o espírito empreendedor: uma análise da evolução dos estudos na produção acadêmica brasileira. In: ENCONTRO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 26, Salvador. *Anais*. . . Salvador: ANPAD, 2002. Disponível em <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ESO1486.pdf>>. Acesso em 13-5-2013.
- PINTO, V. R. R. & MOTTER JUNIOR, M. D. Uma abordagem histórica sobre o ensino da administração no Brasil. *Revista do Pensamento Contemporâneo em Administração*, vol. 6, n.º 4, out./dez., pp. 1-28, 2012.
- PLANTULLO, V. et al. Nível de percepção dos alunos egresso de um curso de Administração sobre a adequação do currículo às atividades profissionais. *Revista de Gestão da USP*, São Paulo, vol. 15, n.º 1, pp. 29-45, 2007.
- RAMOS, A. G. A teoria administrativa e a utilização inadequada de conceitos. *Revista de Administração Pública*, vol. 17, n.º 1, pp. 66-76, 1983.
- SACCONI, L. A. *Minidicionário Sacconi da língua portuguesa*. São Paulo: Atual, 1996.
- SANTOS, O. B. *Psicologia aplicada à orientação e seleção de pessoal*. São Paulo: Pioneira, 1985.
- SANTOS, R. S. *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacarú. 2009.
- SANTOS, R. S. & RIBEIRO, E. M. A Administração Política Brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 4, n.º 1, pp. 75-83, 2006.
- SANTOS, R. S. et al. Bases teórico-metodológico da administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*, Salvador, vol. 2, n.º 1, abr., 2009.

- SILVA, M. R. DA. Ensino de Administração: um estudo da trajetória curricular do Curso de Graduação. In: ENCONTRO DE ENSINO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO E CONTABILIDADE, Recife/PE. *Anais. . .*, Recife/PE: Anpad, 2007, pp. 112-30.
- SOTO, E. (org.). *Comportamento organizacional: o impacto das emoções*. São Paulo: Pioneira-Thomson Learning, 2002.
- SMITH, A. "Off-campus support" in distance learning: How do our students define quality? *Quality Assurance in Education*, vol. 12, n.º 1, pp. 28-38, 1981.
- TAVARES, M. *A clínica na confluência da história pessoal e profissional*. São Paulo: Atlas, 2007.
- TEIXEIRA, M. A. P. & GOMES, W. B. Estou me formando. . . e agora?: reflexões e perspectivas de jovens formandos universitários. *Revista Brasileira de Orientação Profissional*, vol. 5, n.º 1, pp. 47-62, 2010.
- VAN de VEN. A. H. *Engaged scholarship: a guide for organizational and social research*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- VERGARA, S. & CARVALHO, D. "Nacionalidade dos alunos" referenciados na literatura sobre organizações. *Anais da XIX Enanpad*. João Pessoa: Enanpad, pp. 170-88, 1995.
- VISEU, F. (Re)contando a velha história: reflexões sobre a gênese do management. *Revista de Administração Contemporânea*, Curitiba, vol. 4, n.º 5, pp. 780-97, set./out. 2010.

A MUDANÇA DA ARMA

DENISE ANDRADE CARDOSO*

Resumo

A imbricação de diversas culturas, ao longo do processo de formação do Estado nacional, forneceu características peculiares à nossa história, administração política, economia e cultura. O modo como cada elemento se estabeleceu e defendeu seus interesses evidencia dados relevantes e interessantes passíveis de ser analisados. Sobre o enfoque da questão indígena, no presente artigo, visa-se a vislumbrar a relação interétnica e a maneira como a Administração Política se deu com o perpassar dos anos até o momento presente. Para tanto, considerou-se o conhecimento como o mecanismo e o instrumento mais refinado de combate pelas disputas de interesses entre índios e descendentes dos colonizadores.

Palavras-chave: Linguagem; Administração Política.

Introdução

Sabe-se que a construção psíquica dos seres humanos atravessou vários percalços até chegarmos à atual forma de manifestação oral de nossos hábitos. A linguagem, segundo Aranha (1986, p. 11), “é produto da razão, [...] é um sistema simbólico”, pois é a construção de um sistema de signos, no qual o signo representa um objeto que forma um repertório com regras de combinação desses signos. Ressalte-se que o conceito de signo é o de representar o objeto, ou seja, a palavra torna o objeto presente à nossa consciência. Somente “quando conhecemos o repertório de signos, as regras de combinação e as regras de uso desses signos é que podemos dizer que dominamos uma linguagem” (Aranha, 1986, p. 13). E “considerando o homem um ser que fala e a palavra a senha de entrada no mundo

* Técnica judiciária, Tribunal de Justiça da Bahia. Aluna especial de pós-graduação em Antropologia da Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal da Bahia (Ufba). Graduada em Administração pela Ufba. E-mail: <denise123trabalho@hotmail.com>.

humano" (Gusdorf apud Aranha, 1986, p. 11), tomemos a questão indígena para análise, tendo como referência o processo de domínio da língua. O processo adaptativo dos índios com a colonização mostra, na atualidade, que, através do domínio sobre o campo simbólico da linguagem e compreensão da estrutura jurídica formal, os índios estão conquistando e reafirmando, paulatinamente, seus antigos direitos.

O caso precursor para o desenvolvimento deste artigo foi vivenciado pelo grupo de indivíduos da nossa sociedade atual, o qual adquiriu respeito e reconhecimento nacional, mais precisamente em 2 de maio de 2012, pela luta de seus históricos direitos (humanos, constitucionais e, em ampla aceção, econômicos). Trata-se dos índios pataxós-hã-hã-hães.

O grupo indígena pataxó-hã-hã-hãe habita o sul baiano, na área da Reserva Indígena Caramuru-Catarina Paraguaçu. Recentemente, com a decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), referente ao ganho parcial da Ação Cível Originária (ACO) 312, sobre a disputa por terras com os fazendeiros, o grupo adquiriu espaço midiático nacional, como também maior espaço na arena de discussões na sociedade brasileira.

O judiciário, através da ministra Cármen Lúcia, visualizou a questão dos índios pataxós como emergencial em razão da intensificação dos conflitos nos últimos três meses, e, por sua iniciativa, o julgamento dessa disputa foi incluído em pauta no dia 2-5-2012. A discussão no Supremo iniciou-se em 2008, com o ministro Eros Grau, o relator do processo à época, o qual votou a favor dos índios. A ministra Cármen Lúcia seguiu o voto dele, mas se limitou a anular os títulos de propriedade com glebas integrantes da área da reserva indígena, e mais outros cinco ministros decidiram pela devolução das terras aos indígenas. O ministro Marco Aurélio Mello foi o único que proferiu voto contrário. Ele alegou a não contestação dos títulos de propriedades concedidos pelo Governo do Estado.

Existe uma problemática de percepção da sociedade brasileira sobre a forma e o modo de lidar com esses conflitos com os indígenas. Nota-se uma naturalização do emprego da força e violência diante dos seus próprios problemas endógenos de ordem e segurança, como, por exemplo, as manifestações populares no ano de 2013. Ações dessa natureza ocasionam uma dificuldade de identificar outros meios não beligerantes para solução dos problemas.

Para a União, coube definir, conforme decisão do STF: **quando e de que forma** seria realizada a desocupação das terras; e se os fazendeiros que

tiveram os documentos de posse anulados receberiam indenização pelas benfeitorias feitas nas áreas em questão.

Entretanto, o que representa e significa essa vitória no campo jurídico formal? Uma análise histórica com um enaltecimento quanto à forma como foi tratada essa questão; ou seja, o tipo de Administração Política¹ adotado revela traços da concepção da gestão brasileira e fornece uma melhor compreensão sobre o tema.

Após apreender a ideia cerne da metodologia da Administração Política, serão notadas, em determinados fatos pontuais da história, algumas reflexões nesse contexto da relação interétnica tratada neste artigo, a partir do período colonial até os tempos atuais.

No período colonial, a antiga capitania de Porto Seguro era ocupada pelos portugueses apenas na faixa litorânea, tendo por ocupação mais avançada a Vila de São Mateus, a qual se distanciava apenas sete léguas da costa mar. A Coroa Portuguesa, desde os fins do século XVII, havia decretado o impedimento do desbravamento dos sertões, mais precisamente, dos sertões de Porto Seguro, Ilhéus e Espírito Santo. Conforme Maria Hilda Paraíso (apud Povo pataxó, 2011, p. 21), a lógica dessa medida era bloquear e inviabilizar o acesso sem controle às minas, portanto, aberturas de estradas e derrubadas de matas eram proibidas. Isso permitiu que o sertão de Porto Seguro se tornasse um abrigo de várias etnias, as quais puderam manter integridade de seus territórios e padrões sociais. Os pataxós eram

1 A Administração Política tem por objeto de estudo central a gestão. Conforme Santos et al. (2009), cabe à administração estruturar formas de gestão que viabilizem os objetivos da organização e/ou da sociedade. Como as relações sociais devem convergir em direção a uma finalidade, a Administração Política é responsável pela gestão das relações sociais de produção e distribuição em sua totalidade para melhor bem-estar da humanidade. Tem como método derivado de dois pressupostos: o primeiro, a libertação do homem da obrigação de conquistar a materialidade; e o segundo pressuposto é a finalidade do trabalho, propiciando liberdade e bem-estar. Conforme esses autores, o procedimento metodológico do capitalismo vigorante é de que, para superar a materialidade, para atingir o bem-estar, seria necessário superar a instabilidade, depois, estabelecer medidas de interesse coletivo feitas pelo Estado, e, por fim, havendo estabilidade nessas regras, as condições de expansão da riqueza social estariam criadas. Ou seja, alinhando as políticas de expansão de riqueza com a distribuição desta, pode-se, enfim, chegar ao bem-estar. Essa é a lógica vigorante, porém, apesar de bem concatenada, enxerga-se o bem-estar como um resíduo, ou seja, a finalidade dessa proposta — que é o bem-estar — é tratada como uma derivada. Temos assentado e aceitado essa ideia por tanto tempo (esse método é consagrado há mais de dois séculos), que é difícil percebermos outras possibilidades. E é aí que entra a responsabilidade da Administração Política, a de nos fornecer teorias e ideias críticas. Essa nova ciência nos propõe que, para qualquer nível de renda (PQNR), deve-se adotar uma política de distribuição e bem-estar. Isto é, após a distribuição (não se trata de doação) da renda sob os critérios socialmente aceitos, caso tal distribuição não seja suficiente para superar o nível de materialidade e bem-estar, então, implanta-se uma política econômica de crescimento para atingir os níveis humanitariamente requeridos.

organizados em pequenos grupos seminômades e, conforme documentos, eram vistos como guerreiros e inimigos dos colonos. Considerados como barreiras ao avanço da colonização no interior da Capitania de Porto Seguro, em 1808, o desembargador Luís Tomás de Navarro, que vislumbrava a possibilidade de instalação de uma estrada real dos correios entre Salvador e Rio de Janeiro, registrou em suas anotações que o pataxó era “gentio muito atrevido e valente, que não tem domicílio certo, anda errante, vivendo da pesca, caça e frutos” (Navarro apud Povo pataxó, 2011, p. 22). Dessa forma, percebe-se que os índios se tornaram obstáculo à colonização e inimigos dos portugueses com a não aceitação tácita da conquista de seus territórios e aliança predatória com os colonizadores.

Em 1816, quando visitou Porto Seguro, um viajante austríaco descreveu que:

Nas matas, à margem do rio São Mateus, os índios não civilizados (tapuias ou gentios) são muito numerosos e vivem em constante guerra com os brancos. [...] A margem norte é frequentada pelos Patachós, Cumanachós e Machacalis e outras tribos até o rio de Porto Seguro (Wied Maximilian apud Povo pataxó, 2011, p. 22).

Isso comprova que os pataxós habitavam uma grande área no interior da Capitania de Porto Seguro, englobando serras, vales e leitos dos rios.

Não se põe em dúvida que o processo histórico de colonização é irreversível, o objetivo, neste artigo, não é questionar isso, mas sim repensar o caso de reintegração de posse de determinados territórios para defesa de grupos que se encontram, muitas vezes, alijados do foco das atenções e das condições básicas de perpetuação da própria existência. Estabelecer genocídio, ainda que silencioso, com a omissão da tomada de decisões estatais, contra um povo, em qualquer tempo ou lugar, é ofensa e grave atentado aos princípios e direitos básicos de resistência de uma representação da raça humana.

Ainda fazendo referência ao período colonial, é necessário lembrar que, por volta da segunda metade do século XVIII, as reformas pombalinas instalaram-se em Porto Seguro. Embora a Capitania fosse tida por decadente, com dificuldades de povoamento e dificuldades de produção econômica e da defesa dos interesses reais, ela possuía, do ponto de vista econômico, terras férteis disponíveis para gêneros agrícolas e criação de gado, madeira

útil, oriunda da floresta para construção naval e civil. Do ponto de vista comercial, a localização permitia o abastecimento de alimentos para o Rio de Janeiro e Salvador, ou seja, os maiores centros urbanos da colônia. Do ponto de vista geopolítico, uma imensa rede hidrográfica, cobijada por contrabandistas e por mineiros aventureiros.

Essas medidas reformistas afetaram novamente a relação entre os índios e a colonização. As medidas administrativas resultaram na expulsão dos jesuítas e na transformação dos aldeamentos em vilas, aproveitando a população indígena como mão de obra e também como agente do próprio processo de colonização, visando ao povoamento, à defesa e à administração da colônia, mesmo sendo sob um radical projeto de civilização.

Com o objetivo de transformar a região em polo de produção de gêneros alimentícios, comentado anteriormente, a Coroa Portuguesa, em 1763, criou a ouvidoria para governar a Capitania de Porto Seguro. Para a materialização desse projeto, o rei de Portugal fez várias mudanças na forma de organização do espaço colonial, na formulação da administração política para os índios, na estrutura e dinâmica da economia regional e nas regras de convivência interétnicas, etc., com o objetivo de tornar Porto Seguro um território “civilizado”, baseado nos padrões europeus em termos religiosos, políticos, jurídicos e econômicos, transformando os moradores indígenas em produtores inseridos no mercado e em fonte de impostos como súditos.

A formação de novas vilas tornou-se um dos principais objetivos dos agentes coloniais, sendo compostas por índios mansos e dispersos e também por colonos pobres e vadios. Esses núcleos coloniais deveriam servir como um espaço para defesa do território contra os índios inimigos e como arregimentação de mão de obra. A ideia de criar uma barreira contra os perigos dos sertões da antiga Capitania de Porto Seguro tinha fundamentos contundentes. Isso pode ser notado e comprovado pelos documentos oficiais da época, como, por exemplo, o comentário feito pelo ouvidor José Xavier Machado Monteiro (apud Povo pataxó, 2011, p. 26), em 1769: “expelir o gentio bárbaro que nessas praias insultava os viajantes e abrigá-lo a entrar-se no mato de modo que se não atrevesse jamais atacar”. Nessas vilas, haveria escolas para que os meninos indígenas aprendessem a língua portuguesa, os moldes das casas deveriam seguir o modo europeu, e os costumes indígenas seriam terminantemente proibidos. Vale destacar que os índios pataxós foram tidos pelos portugueses como “os mais

desconfiados e reservados”, assim como “o olhar [...] sempre frio e carancudo, sendo muito raro permitirem que os filhos se criem entres os brancos, como as outras tribos o fazem prontamente” (Wied Maximilian apud Povo pataxó, 2011, p. 26). Essas vilas de índios criadas originaram a composição atual da municipalidade do extremo sul da Bahia.

Em virtude do crescimento econômico da antiga Capitania de Porto Seguro no início do século XIX, surgiu evidentemente a necessidade de conquistar mais espaço territorial, ou melhor, levar a ampliação das terras e fronteiras para novas plantações e a construção de novas vias de comunicação para o devido escoamento da produção. Isso ocasionou novamente a fricção entre as fronteiras nas relações entre índios e brancos, promovendo, em especial, um novo atrito com os índios que já haviam se refugiado nas matas e serras da região.

O pensamento dos interesses coloniais era de que a conquista dos sertões significaria necessariamente a vitória sobre os grupos indígenas que aí habitavam. Uma reflexão cabível sobre a ideia do senso comum que perpassou a linha do tempo é a de que existe uma condicionalidade de aproveitamento dos recursos naturais sobre a expropriação do espaço geográfico dos índios. Assim, percebe-se que as terras não são concebidas como espaço utilizado para existência de determinado povo, mas apenas como terras ainda não “devidamente” ocupadas e não aproveitadas.

Com o avanço da colonização, alguns grupos reagiram, refugiando-se ainda mais para o interior do continente, deslocando-se para vilas indígenas, a fim de fugir da violência. Desse modo, evitar-se-ia o extermínio de todo o grupo ou a escravização dos sobreviventes, caso permanecessem nos sertões. Já outros grupos optaram pela reação militar, atacando povoações coloniais, destruindo casas e plantações. Como consequência, houve até algumas mortes. Isso fez o clima de insegurança aumentar entre os colonos e as autoridades coloniais. Vários documentos descrevendo a situação e exigindo liberdade para os luso-brasileiros responderem a essa situação com a máxima violência foram enviados para o Governo. Argumentos do comandante-mor, Luís Tomás Navarro da Vila de Caravelas, demonstraram que a expectativa dos colonos não era somente a prática da violência, mas também o direito à escravização dos índios:

[...] a violência é o meio mais próprio de tornar tranquilas e habitáveis as terras em que transitam esses bárbaros, pela experiência de 22

anos em que eles a têm feito conhecerem indóceis e incapazes de que o amor, o sofrimento e a beneficência os chamem à sociedade civil [...] o que se conseguirá mais facilmente sitiando-os e impedindo-lhes com armas a resistência e trazendo violentados aos povoados das vilas, onde não devem ficar em liberdade [...] (Navarro apud Povo pataxó, 2011, p. 28).

Em meados do ano de 1808, foi institucionalizada a violência como principal mecanismo para conquista dos sertões pelo príncipe regente D. João VI. A vinda do numeroso contingente de pessoas com a família real aumentou a demanda por consumo de alimentos, necessitando, desse modo, ampliar a produção para abastecê-la. Decidiu-se, então, adotar uma nova política econômica, com revigoramento do mercado interno. Para isso, foram necessários três fatores elementares: acesso a novas terras, disponibilidade de mão de obra e infraestrutura real para escoamento dos produtos.

D. João VI resolveu, então, conquistar efetivamente os territórios que ainda permaneciam fora do domínio dos colonos, avançando ainda mais sobre as terras indígenas, com o objetivo de, em seguida, aumentar a oferta de mão de obra escrava, reeditando a possibilidade de escravização indígena, a qual se encontrava suspensa desde o ano de 1758, e, por último, aproveitar os “índios mansos” para a mão de obra de abertura de estradas.

Em 1808, esse plano ocasionou a decretação da chamada Guerra Justa aos índios dos sertões, cuja medida legalizou o extermínio, a escravização e a apropriação de suas terras, incluindo os índios pataxós. Tal política de violência perdurou por quase todo o século XIX, revestindo na imagem do índio como empecilho e obstáculo para o desenvolvimento do extremo sul.

E é justamente no intuito de não permitir que essa ideia propagada a gerações permaneça que este artigo foi pensado, retomando a questão da autonomia do pensar e agir, dentro de uma ótica humanitária e positivista, no que se refere à legitimidade de direito e de existência, a partir da dignidade da pessoa humana, transpassando as características éticas e culturais. Numa análise sob o prisma da Administração Política, visualiza-se que o resultado positivo foi para poucos, posto que, pelas medidas adotadas pela administração estatal da época, nota-se claramente que não atingiram a finalidade das necessidades requeridas pelo processo civilizatório. Tudo era feito nos moldes de uma exploração bem primitiva, começando pelo extermínio do próprio ser humano para uma acumulação privada.

Se um homem, uma mulher, um idoso ou uma criança morre de fome ou passa por qualquer outra privação das condições mínimas necessárias de existência do ser humano, é hora de perceber que o método implantado é errado, partindo do pressuposto de que sempre existiram tais recursos necessários em nosso planeta.

Houve uma lacuna legal durante o período das quatro primeiras décadas do Brasil Império, relativa a uma política nacional no tocante às populações indígenas. A necessidade de consolidação do Estado Monárquico, a manutenção dos privilégios herdados do período colonial e a consolidação dos interesses das elites regionais não permitiram o amadurecimento legislativo referente a esse assunto num país que se tornara recentemente independente, relegando a cada província a resolução para essa questão por meio de seus próprios critérios. Em 1845, o estatuto jurídico denominado Regulamento das Missões imbuíu o poder monárquico da tarefa de consolidar a centralização política e administrativa do Estado, descrevendo as diretrizes para o relacionamento da sociedade e os índios mansos já aldeados. Esse regulamento manteve as ideias precípuas de catequização e civilização dos índios, fornecendo regulamentos de caráter mais administrativos do que político e culturais.

Em 1850, surge o segundo estatuto jurídico chamado de Lei de Terras. Essa lei estabeleceu os parâmetros sobre a regularização da questão fundiária e resultou sobretudo na distinção entre a propriedade pública e privada. Conforme o Estatuto, terras consideradas devolutas pertenceriam ao Estado, sendo também classificadas como devolutas as que “se encontrarem ocupadas por posse” (Mota apud Povo pataxó, 2011, p. 32), com o título de propriedade pública, podendo ser vendidas pelos governos. Isso ataca frontalmente o reconhecimento de legitimidade de posse e propriedade dos índios moradores do sertão.

Como os índios não possuíam títulos legítimos das terras em que habitavam, surge o Decreto n.º 1.218, de 20-1-1854, o qual buscou regulamentar a aplicação da Lei das terras a essa situação da seguinte forma: seriam “reservadas terras devolutas para a colonização e aldeamento de indígenas nos distritos onde existirem hordas selvagens”. Desse modo, pode-se inferir que há necessidade de o sistema formal englobar a questão indígena, ainda que não haja o devido diálogo e o consenso com os próprios índios.

Ambos os estatutos, porém, não contemplaram a garantia sobre a terra para os índios já aldeados. E, para piorar a situação, firmaram a ideia

de que os índios teriam apenas o direito ao usufruto, pois as terras devolutas pertenceriam ao Estado. Vários aldeamentos foram desconsiderados como terras indígenas em razão da grande presença de brancos nacionais e de populações mestiças ou ainda que adotassem modelos econômicos que não encaixassem na tipificação do que se considerassem tipicamente indígenas. Assim, o Governo fez uma avassaladora política de expropriação das terras dos índios aliados.

Nessas circunstâncias jurídico-políticas, o Governo do Estado da Bahia decide, em 1861, pela figura do presidente provincial Antônio da Costa Pinto, informar na Assembleia baiana sobre a necessidade da criação de um aldeamento para os índios selvagens existentes na região do entorno do Monte Pascoal. Com o objetivo de pacificar a região, principalmente para a liberação de terras, o novo aldeamento visava a unir vários grupos indígenas que se encontravam espalhados pelos sertões da Comarca de Porto Seguro. Com a criação desse novo aldeamento, proprietários de terras viram a oportunidade de apropriação das terras liberadas, eclodindo um movimento de expulsão dos “índios de verdade», forçando muitos índios de diferentes troncos a se deslocar para nova aldeia, sofrendo, ao longo do tempo, forte processo de miscigenação.

Por muitos anos, a aldeia não teve a atenção do poder público, esse posicionamento de pouco caso atendia à própria intenção de assegurar a desestruturação social, cultural e econômica dos seus habitantes. O interessante é que até essa atitude de omissão é uma escolha impactante. Talvez a possibilidade dos atuais quilombos, além de outros elementos da composição social menos favorecidos, encontrem-se nesse parâmetro de invisibilidade que as autoridades públicas adotam.

Os descendentes desses índios miscigenados, cuja etnia pataxó era dominante (Povo pataxó, 2011), conseguiram manter o domínio desse território até as primeiras décadas do século XX. Contudo, isso não se manteve intacto até o Decreto 12.729, de 19-4-1943, elaborado pelo Governo Federal para a criação do Parque Nacional do Monte Pascoal (PNMP). Vale lembrar que o Governo da época era ditatorial, regido por Getúlio Vargas, o qual defendia o nacionalismo, elevando o Parque ao patamar de monumento nacional, o que implicaria a preservação de seus aspectos naturais e contribuiria para manter a memória do descobrimento do Brasil.

Para tal missão, o Governo enviou o engenheiro Aurelino Costa Barros para delimitar a área a ser preservada. “De acordo com o Decreto 12.729,

o governo possuía a prerrogativa de desapropriar, quando necessário, as terras ou benfeitorias que estivessem na área destinada ao parque” (Povo pataxó, 2011, p. 36). Um ponto intrigante nos documentos governamentais é o de não existir nenhuma referência sobre a presença de índios de Barra Velha no entorno do Monte Pascoal.

O engenheiro Barros iniciou a demarcação do território do parque. Para conquistar o apoio e a cooperação dos índios de Barra Velha, o profissional informou que a medição seria benéfica para os índios, porque demarcaria definitivamente as terras da aldeia. Então, os índios forneceram ajuda ao representante do governo por meio de auxílio no transporte dos equipamentos, abertura de trilhas para abastecimento da equipe e o conhecimento de localização na mata. Entretanto, a notícia dada no final do trabalho surpreendeu a todos, informando que:

[. . .] ia ser criado um parque florestal naquela área e que eles não deveriam mais derrubar árvores na mata. Só deveriam fazer roças nas capoeiras, mas o melhor mesmo seria procurar logo outras colocações, pois todo mundo seria retirado de dentro do parque. Era o governo que queria assim. Não poderiam mais fazer derrubadas para as roças, nem tirar cipó ou embira, nem piaçava e muito menos caçar. A floresta iria ficar por conta dos bichos (Professores indígenas apud Povo pataxó 2011, p. 37).

A ideia de não mexer ou muito menos tocar na mata para preservar o parque é oriunda de ideologias externas ao Brasil; é até compreensível, pois nesse período Vargas, por conta das alianças em razão da Segunda Grande Guerra, havia forte presença política, militar e econômica dos Estados Unidos. O “porém” dessa ideia de natureza intocável é que ela não se sustenta. Ao observar que, no próprio processo de evolução do homem, ele altera ou afeta, para melhor ou para pior, o meio que o circula, é possível afirmar que a sua relação com a natureza compõe o seu processo civilizatório.

É interessante analisar, nessa questão da criação do Parque Nacional do Monte Pascoal, que o segundo princípio da Administração Política não se aplicou. Tal princípio consiste em “para legitimar (integrar) o Projeto da Nação ou outro de qualquer organização/instituição, torna-se necessário relativizar a hierarquia dos processos de construí-lo ou edificá-lo” (Santos,

2009, pp. 934-5), ou seja, quanto menos pessoas participam do processo decisório, mais alguém ele fica de uma decisão não equivocada.

Foi o que justamente ocorreu na criação desse parque. A forma de implantar a decisão adotada pela administração da época foi inadequada e equivocada. Mais interessante ainda é identificarmos o quão parecida é a postura do Governo Regente em vários momentos do tempo na história do Brasil, passando informações falsas, a fim de conquistar a confiança e a ajuda necessárias, para, em seguida, revelar o real interesse de uma comunicação repleta de ruídos.

A notícia fornecida aos índios sobre a nova decisão do Estado soou como golpe contra o direito que detinham sobre aquele território. A extração de algo positivo nessa indignação gerada foi o sentimento de pertencer a uma comunidade ética diferente, embasada em uma identidade cultural específica. Com isso, os índios decidiram defender seus interesses perante o Governo, e enviou o capitão Honório para a capital federal, em 1.º de setembro de 1949, para requerer ao Serviço de Proteção ao Índio (SPI) a demarcação de terras de Barra Velha.

Um fato intrigante ocorreu em 1951. Dois sujeitos chegaram à aldeia de Barra Velha com a intitulação de responsáveis pela demarcação da terra indígena. Identificaram-se como engenheiro e tenente, conforme o Inventário (2011, p. 38), e estimularam a rivalidade contra os não índios dos arredores, ocasionando um saque de uma venda na povoação de Corumbau. Os índios foram orientados a se aquartelar durante a fuga, na igreja da aldeia.

Passados três dias, uma forte repressão policial de Porto Seguro e de Prado atacou Barra Velha. Chegaram disparando intensa chuva de balas e queimando o que viam pela frente. Os dois líderes não índios foram mortos, o capitão Honório foi preso, muitos índios foram detidos e numerosos outros fugiram para o mato para se proteger.

Ao longo do tempo, a similaridade da atitude dos representantes do Governo e a comunicação defeituosa e com ruídos fizeram aparentar que se tratasse, talvez, de um traço, uma característica da administração estatal brasileira.

Após cessar-fogo e a ordem de libertar os índios, algumas famílias optaram por voltar para aldeia, outros preferiram manter sigilo sobre sua origem étnica, a fim de se proteger da violência e do preconceito. Conforme Cornélio Vieira de Oliveira (apud Povo pataxó, 2011, p. 38), "Barra

Velha ficou vazia. O mato crescia no meio da rua. [...] As roças foram destruídas [...].”

A perseguição sofrida pelos pataxós Hã Hã Hãe teve como uma das consequências a dispersão do povo, a qual alcançou uma grande distância, chegando até outro estado, a exemplo de Minas Gerais. Uma prova documental disso é o conteúdo de um trecho da Ação Civil Pública feita pela Procuradoria da República, em Minas Gerais (2011):

A comunidade residente em Bertópolis é dissidente dos Pataxós Hã Hã Hãe aldeados no Sudeste da Bahia, na TI Caramuru/Paraguaçu, tendo migrado para o norte de Minas Gerais, na década de 60, em virtude de conflitos com os fazendeiros baianos. A história conta que mesmo que a TI Caramuru/Paraguaçu tenha sido demarcada em 1938, pela Lei Estadual/BA n.º 1.916/26, em 1940, o extinto Serviço de Proteção ao Índio (SPI) promoveu assentamentos dentro da reserva indígena baiana, o que gerou conflitos fundiários entre os índios e os fazendeiros. Entre 1970 e 1980, o governo do Estado distribuiu títulos de propriedades aos fazendeiros ocupantes, obrigando os índios a dividirem seu território com os latifundiários, o que promoveu a diáspora dos Pataxó Hã Hã Hãe para o norte mineiro (Brasil, 2011, p. 2).

O índio Epifânio, após os acontecidos, trouxe para si a responsabilidade de reagrupar os índios da aldeia. Percorreu as fazendas e povoação das redondezas em busca das famílias vítimas do “Fogo de 51” e, aos poucos, Barra Velha foi se recompondo, porém ainda com a questão da demarcação da terra em aberto.

Em 1961, com a criação do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a situação se tornou ainda mais delicada. O IBDF passou a administrar o PNMP, restringindo a caça e o plantio sob o argumento de preservação da fauna e da flora. O pior desse caso é que a ideia de preservação é repercutida de forma um tanto quanto irresponsável, visto que a sociedade acredita que, para preservar, é necessário manter intacta; esquece-se de que a manutenção da floresta também se deve com a intervenção dos elementos que a compõem. Muito da composição atual da floresta foi feita e criada por povos ancestrais. Não é o fato de o modelo de produção adotado pela cultura ocidental europeia não conseguir conciliar os espaços de materialização dos bens ou serviços que necessariamente outros povos o

farão da mesma forma. Remonta, na verdade, à discussão da visão orgânica de mundo e da visão mecanicista comentada por Fritjof Capra no livro *O ponto de mutação*, ou seja, o modo de perceber e de interagir com o mundo é que se estabelece uma maneira predatória ou não, dos espaços em que se ocupa.

Somente em 1970, com intervenção da Funai, houve o direito sobre um território, ao menos um pouco maior que estabelecido pela IBDF. A luta pelo reconhecimento de seu território continuou por muitos anos até que, em 20 de julho de 1988, o governo resolveu “reconhecer” 8.627 hectares no entorno de Barra Velha como “posse imemorial indígena”. E, em 1991, a Presidência da República, por meio do Decreto 396, homologou a demarcação da aldeia.

Atualmente, os índios continuam lutando pela regularização de seus territórios, cada vez mais cientes e atuantes em suas causas, formando grupos educadores indígenas, núcleos de recuperação de sua cultura, da reconstituição linguística. Conforme o Povo pataxó (2011, p. 40), “a longa experiência política, acumulada desde a década de 1970, tornou esse grupo de brasileiros fortes conhecedores de seus direitos, assim como conhecedores do que devem fazer para ser respeitados”.

Não desconsiderando a ascendência portuguesa do povo brasileiro, vale ressaltar que é preciso reconfigurar e enaltecer a criação e confecção de traços culturais próprios oriundos da construção das relações interétnicas, a partir da perspectiva do pluralismo para o respeito mútuo das diversas fontes formadoras de nossos atuais quadros populacionais.

Outro ponto importante a ser tratado é o direito à dignidade básica que todo ser humano possui, como, por exemplo, o direito a uma água limpa. Essa ideia está contida nos tratados de direitos humanos, conforme a Unicef (Centros de Informação das Nações Unidas) (2010). No caso específico da tribo indígena pataxó, por intermédio do Ministério Público Federal, na Bahia, a tribo entrou com uma ação na Justiça Federal, no ano de 2011, em caráter de liminar, solicitando a imediata execução pela Funasa do fornecimento de água potável para a comunidade pataxó. Desde o ano de 2001, a Funasa recebeu recursos para a finalidade de garantir o fornecimento de água potável para a comunidade, contudo, uma década inteira depois, os índios continuam bebendo água salgada, poluída e de péssima qualidade. Basta ter um pouco de empatia e se lembrar dos momentos em que a Embasa, por exemplo, necessita efetuar alguma obra que impossibilita

temporariamente o fornecimento de água em nossas residências. No entanto, a ideia que insiste em continuar: “Mas não são índios? E os rios nas florestas?” Mais uma vez, precisamos expandir nosso pensamento, utilizando a frase do professor Reginaldo Souza Santos, professor titular da Universidade Federal da Bahia: “Se a humanidade conseguiu alcançar o mínimo de conhecimento, tecnologia e qualidade de vida, por que então negar isso a uma parcela desta mesma humanidade?” Bem — complementando esse pensamento —, quem emite a opinião anterior se esquece da sistematicidade e da visão do todo. O mundo é um só, se alguém afeta um meio ambiente, na verdade, afeta todo o ciclo. É preciso lembrar da geografia e dos ciclos da biologia referente à amplitude que a poluição alcança. Isso remete justamente ao caso do rio Colônia. Este é o caso do rio que passa pelas terras dos índios e, conforme a Assessoria de Comunicação da Procuradoria da República na Bahia (2011):

A péssima qualidade na água que está sendo consumida pela Comunidade Pataxó Hã Hã Hãe, em função do descaso da Fundação Nacional de Saúde (Funasa) para garantir o fornecimento de água potável, levou o Ministério Público Federal (MPF), em Ilhéus (BA), a ajuizar ontem, 29 de junho, uma ação civil pública contra o órgão. [. . .] quando os índios relataram que as verbas federais repassadas à Funasa para implementar o serviço de abastecimento de água não estavam sendo utilizadas no local. [. . .] Há dez anos, a Fundação recebeu recursos para construção de sanitários, reservatórios e caixas d’água, mas em função da demora e da má execução dos serviços, as condições de fornecimento de água continuam precárias. Hoje, os índios têm a saúde e a vida ameaçadas em função do consumo das águas poluídas do rio Colônia.

O julgamento de muitas pessoas integrantes do território brasileiro em relação à população indígena, amplamente propagada e assentada, de que o índio de verdade é aquele que vive confinado no mato, deve-se com extrema urgência ser reconfigurado.

Os índios buscam se defender da melhor maneira possível, e, com o advento da Constituição de 1988, tornou-se possível, de forma mais democrática e tangível, a concretização dessa via e meio de obtenção de antigos direitos. A tradução disso é justamente a adequação ao sistema jurídico

formal, ou seja, uma antropofagia da noção do sistema. O cacique Aruã, atual presidente da Federação Indígena das Nações Pataxó e Tupinambá do Extremo Sul da Bahia (Finpat), em entrevista no ano de 2012, comentou como percebe o preconceito e as formas de combatê-lo:

A sociedade nos vê como inferiores, não como moradores, mas como invasores da terra; a mídia não é real, passa ideias de discriminação. A baixa qualificação, não há estrutura para acessar as políticas públicas, para elaborar projetos para melhorar a situação da comunidade; de outro lado, os entraves burocráticos dificultam e reduzem as possibilidades de acesso aos recursos públicos. Um outro grande problema é que muitos caciques são analfabetos ou semianalfabetos, precisamos de mecanismos para superar, mas por espaços preenchidos pelo próprio índio. Para combater o preconceito é necessário respeitar a diferença, pois a origem dele é a falta de conhecimento com profundidade.

A cacique das Dores, da aldeia Juêrama, comenta que o preconceito “é uma etapa que os índios estão passando” e que, “antes, a conquista era pela força, e hoje, é mais o conhecimento nas leis, sobre os direitos, hoje estão igualados pela justiça a outros humanos”.

A indignação sobre as práticas contra o direito à vida deve ser expandida para, assim, fazer que a população não índia enxergue o genocídio velado e silencioso que os índios pataxós há há hãe estão sofrendo, num processo lento de esmagamento secular de sua existência, que somente sensibiliza temporariamente a sociedade quando um caso ou outro ganha destaque na mídia em geral.

Vale relembrar o caso do índio Galdino, cujo assassinato não foi em vão. Ressalte-se que atearam fogo nele porque “[...] acharam que era um mendigo”. Sua ida a Brasília foi justamente com o objetivo de defender a vida e a perpetuação do seu povo pataxó. Depois de todo aquele destaque nacional, novamente, tudo se arrefece, mas e aí? Qualquer cidadão que vive neste País é tão frágil quanto aquelas pessoas que sofrem rejeição dos direitos elementares da vida. Será que alguém já parou para pensar que o artigo 5 da Constituição Federal sobre dignidade não consegue englobar efetivamente muitas pessoas que estão abaixo das condições mínimas de existência? Não é o fato de ignorar a gravidade da situação que vai fazê-la deixar de existir.

É necessário dar peso e medida à importância do reconhecimento e respeito que todo ser humano merece. Afinal, o Brasil é signatário da declaração de direitos humanos. Palavras que não são exercidas caem no vazio de ser meramente palavras, se esquecidas, são mortas. Alguns acontecimentos fazem aparentar que existe uma distância entre a teoria presente na Carta Magna e a prática, mas é preciso ter consciência de que o seu conteúdo serve para reverberar a própria condição de humanidade. Então, caros leitores, não é preciso fazer passeatas com uso de violência nem muito menos fazer confrontos com a polícia, é simplesmente necessário ter cuidado nos momentos de expressar opiniões e de não ser preconceituoso com ideias vazias historicamente propagadas, especialmente, referentes aos índios, desde a época da colonização portuguesa.

Portanto, o processo de amadurecimento dos índios de como conquistar direitos de forma duradoura, por meios pacíficos, pelas vias jurídicas, permitiu evidenciar a capacidade organizativa e intelectual dos índios perante suas necessidades, garantindo a perpetuação, desse modo, de sua cultura e suas tradições. Do arco e flecha para o domínio do conhecimento jurídico e a desenvoltura comunicativa são, de fato, os melhores e mais eficientes meios e formas de atuação e combate.

Referências

- ANCHIETA, Mauro. STF dá ganho de causa aos índios em disputa por terras no sul da Bahia. *Jornal da Globo*, Salvador, 2-5-2012. Disponível em <<http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2012/05/stf-da-ganho-de-causa-aos-indios-em-disputa-por-terras-no-sul-da-bahia.html>>. Acesso em 20-7-2012.
- ARANHA, Maria Lúcia de Arruda. *Filosofando: introdução à Filosofia*. In: ARANHA, Maria Lúcia de Arruda & MARTINS, Maria Helena Pires. *Temas de Filosofia*. São Paulo: Moderna, 1986.
- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *O sentido social e o contexto político da Guerra de Canudos*. Fundação Joaquim Nabuco. Disponível em <http://www.fundaj.gov.br/geral/observanordeste/Moniz_05.pdf>. Acesso em 15-7-2012.
- BRASIL, BAHIA. Ministério Público Federal na Bahia. *MPF/BA pede que Funasa estabeleça fornecimento de água potável à Comunidade Pataxó Hã Hã Hãe*. Disponível em <<http://noticias.pgr.mpf.gov.br/noticias/>>

- noticias-do-site/copy_of_indios-e-minorias/mpf-pede-que-funasa-estabeleca-o-fornecimento-de-agua-potavel-a-comunidade-pataxo-ha-ha-hae>. Acesso em 27-7-2012.
- MINAS GERAIS. Procuradoria da República. Ação Civil Pública, Autor: Ministério Público Federal. Réu: União Federal, Funai e Incra. Governador Valadares, Minas Gerais, 16 jun. 2011. Disponível em <www.prmg.mpf.gov.br/governadorvaladares/iniciais-de-acp/acp_demarcacao-de-terras-para-indios-pataxo-ha-ha-hae/arquivo>. Acesso em 14-7-2012.
- Supremo Tribunal Federal. STF considera nulos títulos de terra localizados em área indígena no sul da Bahia. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=206458>>. Acesso em 11-7-2012.
- NEVES, Lino João de Oliveira. Olhos mágicos do Sul: lutas contra-hegemônicas dos povos indígenas no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- POVO PATAXÓ. Inventário Cultural Pataxó: tradições do povo Pataxó do Extremo Sul da Bahia: Atxohã/ Instituto Tribos Jovens (ITJ), 2011.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & CHAGAS, T. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. *RAP*, Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 4, pp. 919-41, jul./ago. 2009. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a08.pdf>>. Acesso em 19-7-2012.
- UNIC RIO. Centro de Informação das Nações Unidas. Palácio Itamaraty Rio de Janeiro, 2010. Disponível em <<http://unicrio.org.br/direito-a-agua-potavel-e-saneamento-basico-e-juridicamente-vinculativo-afirma-o-conselho-de-direitos-humanos-da-onu/>>. Acesso em 5-7-2012.

Apresentação — Funções do gerencialismo na crise da Administração Política do capitalismo

Reginaldo Souza Santos & Fábio Guedes Gomes

Organizações internacionais: um diálogo entre a Administração e as Relações Internacionais

Matheus de Oliveira Souza

A concepção neoliberal de justiça

Francisco Fonseca

Administração Política e gestão pública no PPA 2012-2015

Eugênio Andrade Vilela dos Santos, Otávio Augusto Ferreira Ventura & Rafael Martins Neto

Obstáculos à participação social evidenciados em estudo empírico

Angeline Coimbra Tostes de Martino Alves & Cláudio Roberto Marques Gurgel

Avaliação da política pública de educação profissional: eficácia e efetividade dos cursos técnicos no Instituto Federal da Bahia, Campus Camaçari

Suzete Viana Nascimento

Análise do papel do nióbio para o desenvolvimento do Brasil na perspectiva da teoria da Administração Política

Ricardo Luiz Naves Rabêlo Filho, Elizabeth Matos Ribeiro & Roberto Brasileiro Paixão

A mediação como instrumento para resolução de conflitos nas empresas familiares

Maria da Graça Pitiá Barreto & Eduardo Fausto Barreto

Percepção do ensino da Administração no Brasil e em Portugal

Deise Danielle Neves Dias Piau & Vitor Lélío Braga

A mudança da arma

Denise Andrade Cardoso

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

