

**ABAP**

**Revista  
Brasileira de  
Administração  
Política**

ISSN 2525-5495

volume 8 número 1 abril de 2015

**REB**

**14**

ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO  
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA – EAUFB

HUCITEC EDITORA

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 9, 1 ABRIL DE 2015

ISSN 1983-8166

## SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**
- 5 Apresentação — Outro modo de interpretar o Brasil**  
Reginaldo Souza Santos; Elizabeth Matos Ribeiro; Fábio Guedes Gomes;  
José Murilo Philigret Baptista; Mônica Matos Ribeiro
- 13 A Administração Pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público**  
Daniel Tarragó Sanfeliu; Quim Brugué Torruella; José Celso Cardoso Jr.
- 41 A política em conselhos municipais: uma reeleitura sob a ótica da Administração Política**  
Yana Moura de Sousa; Otacílio Torres Vilas Boas
- 57 A contratação pública eletrônica no Brasil e na Espanha: duas trajetórias, dois modelos contemporâneos**  
Carmen Pineda Nebot; Valdemir Pires; Jordi Romeu Granados; Gregorio Juárez Rodríguez
- 81 Administração Política e a participação no desenvolvimento urbano: análise comparativa de experiências pontuais entre Brasil e Portugal**  
João Pereira Oliveira Júnior
- 101 Gestão na feira no interior: estudo na feirinha do bairro Brasil, Vitória da Conquista-BA**  
Lilian Amaral Bomfim; Almiralva Ferraz Gomes
- 123 A criação do conhecimento organizacional**  
Paulo Guedes
- 141 A Administração Pública e o projeto de educação brasileiro: o caso do Rio de Janeiro**  
Lucas Pacheco Campos; Laura Leboso A. Abrantes dos Santos;  
Gabriela Alvarenga Prestes; Fernando Bichara Pinto
- 161 Administração Política e a participação no orçamento público**  
Flávio Santos Novaes
- 185 A natureza do conhecimento científico e a proposta da Administração Política**  
Marcelo Santos Amaral; Doraliza Auxiliadora A. Monteiro;  
Tatiane Nunes Viana de Almeida
- 205 A importância da prática na formação do administrador**  
José Lima de Andrade Neto

# REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 8, 1 ABRIL DE 2015

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. I. 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

## OUTRO MODO DE INTERPRETAR O BRASIL

REGINALDO SOUZA SANTOS\*

ELIZABETH MATOS RIBEIRO†

FÁBIO GUEDES GOMES‡

JOSÉ MURILO PHILIGRET BAPTISTA§

MÔNICA MATOS RIBEIRO||

**A**s interpretações dos nossos cientistas sociais (à frente, os economistas) referentes aos momentos do mundo e do Brasil têm revelado duas coisas de que já desconfiávamos, mas pouca convicção temos revelado acerca delas. A primeira é quanto à forma de interpretação da realidade: enquanto as ciências duras trabalham diretamente com o fenômeno pesquisado, manipulando e experimentando a realidade em laboratório ou fora dele, as ciências sociais, muito geralmente, trabalham com dados secundários, com uma defasagem média quase nunca inferior a cinco anos; os pesquisadores, muitas vezes, têm pouca ou nenhuma relação com o objeto de pesquisa; às vezes, quando se utilizam de dados com a defasagem de tempo menor, o instrumento de coleta é muito ruim — a exemplo do método de pesquisa *Survey*. Quando a pesquisa recai sobre questões relacionadas à miséria, pobreza, fome, saúde, etc., os resultados podem contrastar com a realidade — sobretudo quando se trata de estudos de acadêmicos “engajados”. Ou seja, enquanto as conclusões dos trabalhos indicam “melhora no quadro social”, pode ter ocorrido, de fato, que os indivíduos integrantes das estatísticas analisadas não existam mais, tendo como *causa-mortis* não a velhice, mas, exatamente, os fenômenos pesquisados: a miséria, a fome, etc.

\* Professor titular da Escola de Administração da UFBA.

† Professora adjunta da Escola de Administração da UFBA.

‡ Professor adjunto da Faculdade de Economia, Administração da Contabilidade da Ufal.

§ Professor adjunto da Faculdade de Economia da UFBA e doutorando em Administração na UFBA.

|| Professora auxiliar da Uneb e doutoranda em Administração na UFBA.



A segunda coisa revelada e que impressiona muito é a nossa capacidade de estabelecer *consensos positivos*, mesmo em se tratando de uma sociedade com profundos desequilíbrios estruturais e que passa por momentos que dizem, consensualmente, muito delicados. Vejam que passamos os Governos José Sarney, Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso falando de transição, como forma de justificar a incapacidade daqueles que dirigiam o destino da Nação — só se deixou de falar nesta estultice quando passou a ser motivo de deboche por parte das pessoas mais lúcidas.

Outro consenso preocupante é quando se olha para trás, principalmente, do Primeiro Governo de Getúlio Vargas para cá, quando a vanguarda brasileira afirma com altivez, com autoridade intelectual peculiar, que o Brasil *avançou muito* nestes últimos setenta anos — onde se exalta entusiasticamente o fato de o País ter alcançado o *status* de uma das mais importantes economias industrializadas do mundo! Pouco se fala que, há mais de trinta anos, nos movimentamos pendularmente, da sétima para a décima posição, em termos econômicos, e vice-versa. Os problemas que temos — como a péssima distribuição da renda e da riqueza, a miséria, a fome, a indigência humana, etc., foram produzidos pela má administração política do nosso processo civilizatório recente; por isso, configuram-se como questões que gravitam marginalmente em torno do eixo analítico da industrialização e do desenvolvimento: a análise econômica tem grande responsabilidade sobre isso. Enfim, são problemas que nunca ganham centralidade quando se prospecta qualquer possibilidade de futuro para este País.

Mas há ainda outro consenso que vem matando pessoas ao longo do tempo, mas os seus algozes, ao invés de irem para a cadeia, são premiados com remuneração elevada, ocupando altos postos nas administrações dos grandes conglomerados privados a quem os seus préstimos, verdadeiramente, serviram, enquanto estiveram à frente dos negócios do Estado. Para preservar a homicida concentração de renda e da riqueza, ao menor sinal de dificuldade, ecoa a palavra de ordem defendendo um consenso em torno de que o momento exige austeridade: reduzir a demanda agregada, equilibrar as contas públicas (mas qual é o ponto de equilíbrio?) e estabilizar os preços e, com isso, criar as condições para a economia voltar a crescer! Desde a crise do balanço de pagamentos de 1980 que as práticas se repetem sem romper com este círculo vicioso com virtuosidade negativa!

O consenso a que estamos assistindo neste momento é o mais preocupante, porque mostra uma flagrante contradição: ao tempo em que o



Governo do Partido dos Trabalhadores (PT), que se opôs em disputa canibal no processo eleitoral recente, põe para dirigir os destinos da nação, pelos próximos quatro anos, uma trinca formada por reservas do time do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), enquanto isto ocorre, a população vai às ruas e diz em alto e bom som e também em letras garrafais que não quer o que o Governo está lhe oferecendo — ela quer ver implantada a proposta que foi submetida ao escrutínio universal em outubro último e saiu vencedora. Pode-se concluir, então, que o consenso que o Governo busca estabelecer para fazer o ajuste fiscal tem origem nos interesses das elites que dirigem o País e conspiram contra os desejos mais simples e meritórios da população brasileira, que é o de sobreviver, pelo menos, com a mínima materialidade possível.

Essa política, além de ser um procedimento errado, porque fora de tempo e lugar, quer nos fazer esquecer que o problema não é de natureza econômica. É preciso, por exemplo, que os macroeconomistas que conduzem a política brasileira desde 1985 entendam que o ciclo econômico — expansão, desaceleração, depressão, novamente expansão — não é um movimento natural da economia. Se há ciclo econômico é porque o movimento dos negócios está sendo bem ou mal administrado. Para ficar no exemplo recente: o esgotamento das medidas anticíclicas tomadas em 2008 e 2009 era previsível. Sabemos que toda e qualquer medida econômica produz efeitos dentro de determinado prazo — a teoria já estudou à exaustão o conteúdo e o sentido do multiplicador e do acelerador; então, com as medidas tomadas naquele momento, não poderia ser diferente, principalmente considerando o fato de que desde o início foi dito que aquelas medidas eram de natureza anticíclica, voltadas mais para o consumo, portanto, de curto prazo. Assim, se a economia se encontra agora nesse desespero é porque, de duas, uma: ou não se sabia o significado do que se estava fazendo ou administraram muito mal o nosso destino ou ainda as duas impropriedades simultaneamente. Quaisquer das alternativas tornam a condução do Governo irresponsável, catatônica e preocupante.

O resultado dessa política tem sido uma tragédia para a economia e para a parte da população cuja sobrevivência depende exclusivamente da política pública estatal. Vejam que nos últimos trinta e cinco anos, período em que tem predominado essa insensatez, a participação dos investimentos e dos juros na estrutura de gastos do Estado brasileiro revela um claro conflito de interesses (*trade-off*).

Participação dos juros (nominais) e investimentos no total de despesa do Estado, 1980-2014

Ano	Juros	Investimento
1980	5,2	7,7
1990	4,3	1,0
2000	6,3	1,6
2010	8,6	1,7
2014	7,9	1,0

Fonte: Siafi-STN/Ccont/Geinc.

Esse *horror* da política estatal brasileira (para usar a expressão da ensaísta francesa Viviane Forrester) causa súbito espanto quando se olham os números absolutos. No mesmo período, de 1980 a 2014 — com os dados atualizados para preços de janeiro de 2015 —, o Estado gastou R\$ 861 bilhões com investimentos e R\$ 3 trilhões e 584 bilhões com juros! Para fazer frente a essa tragédia fiscal, a receita estatal tinha de aumentar na mesma velocidade e violência: passou de 24,5% do PIB, em 1980, para 37,7%, em 2014. É inacreditável que este País ainda não tenha explodido! Não obstante, os que até aqui ganharam com essa política devem acreditar que algo para mudar pode estar em curso.

Assim, é notório que os problemas políticos e administrativos vividos pelo Governo Federal — pela presidenta Dilma, mais precisamente — são estruturalmente graves e não serão resolvidos pela retórica vulgar (por falta de mentes mais ilustradas) como instrumento de persuasão, conforme está demonstrado nas tentativas mais recentes.

O que poderá produzir efeito positivo, então? Implantar medidas macroeconômicas voltadas para o desenvolvimento econômico passíveis de serem realizadas e que produzam resultados impactantes sobre a distribuição da renda e sobre os níveis de bem-estar das camadas mais necessitadas da oferta de bens e serviços públicos — além da relevância de curto e médio prazo nos níveis do emprego e da renda agregados. No curto prazo, é vital que o Tesouro Nacional, por intermédio da Petrobras, retome os pagamentos dos serviços já prestados nas cadeias produtivas do petróleo e da industrial naval e garanta-lhes a continuidade, notadamente para os projetos que estão em fase avançada de execução. Isso é mais importante para a saúde futura do País do que a garantia de 1,2% do PIB de superávit primário, em 2015, por exemplo.

No meio desse turbilhão, a estupidez governamental tem muito espaço para vicejar. Acabou de ser anunciada a nova etapa do **Programa Minha Casa, Minha Vida** — com a meta de mais três milhões de unidades habitacionais. Como todos sabem, a forma como está sendo executado vem produzindo resultados não muito esperados por conta da insatisfação dos beneficiários em razão da sua incompletude — deslocamento fadigoso (saída do *habitat* para terras distantes) e a ausência de transportes, segurança, saúde, educação e outros serviços.

Nesse caso, o que deverá ser feito? Acabar com o programa e inventar outra coisa e pôr no lugar, como comumente se faz? Certamente não. Só piora tudo! O mais acertado seria implantar ações corretivas dos defeitos detectados nas etapas anteriores do programa e aproveitar a oportunidade para mudar, radicalmente, a **Política de Habitação Popular** que padece de um erro de concepção que vem de sua origem, em 1967, com a criação do sistema FGTS/BNH: ***ao invés de se desfavelizar as áreas degradadas dos grandes centros urbanos, optou-se por deslocar a população para as novas moradias sem achar uma solução para as favelas.*** Resultados: nesses cinquenta anos, as favelas estão ampliadas e os novos espaços urbanos muito degradados! A Cidade de Deus, no Rio de Janeiro, e o Doron, em Salvador, são dois exemplos bem evidentes (entre centenas de outros) do equívoco da Política de Habitação Popular do Brasil.

Além da recuperação da dignidade da pessoa usuária, da melhoria da psicologia social e da estética urbana, a opção pela **desfavelização** é mais barata e de resultados mais imediatos e muitíssimos mais positivos (inclusive os ganhos políticos, posto que todos usam a política pública com tal propósito). As nossas politécnicas e as nossas faculdades de arquitetura, engenharia, economia e administração, que estão espalhadas pelo Brasil, podem trabalhar em propostas nesse sentido em um curto espaço de tempo. Certamente, esse pessoal deve ser chamado ao Planalto para sentir a importância do projeto, para a formação do grupo-tarefa e a assunção da responsabilidade da missão.

Antes, é preciso ter mais precisão conceitual e se desvencilhar de certos fantasmas; de início, é preciso discutir equívocos da evocação keynesiana que muita gente está fazendo nesse instante.

Ao invés de mudar radicalmente essa concepção, adotada a partir de 2009 — abraçando a ortodoxia e ter de ouvir impropriedades de Joaquim

Levy, do tipo: a **intervenção do Estado é incompatível com a democracia** —, dever-se-ia aperfeiçoá-la. De que maneira? Simplesmente saindo do circuito vicioso da política anticíclica keynesiana — que é, fundamentalmente, de curto prazo. Sabe-se muito bem qual era a filosofia de Keynes a esse respeito, cuja passagem da *Teoria geral*, a seguir, é muito ilustrativa: “[...] em tempos de desemprego rigoroso, as obras públicas, ainda que de duvidosa utilidade, podem ser altamente compensadoras. . . ; porém a validade dessa proposição torna-se cada vez mais contestável à medida que nos aproximamos do pleno emprego”. Queremos dizer que, segundo o próprio Keynes, no momento atual, Keynes não serve! Tem-se de ir além disso.

Ir além significa as forças políticas operarem o Estado para realizar uma Política Pró-Cíclica! Os mais ortodoxos em matéria econômica alegarão que, na conjuntura atual, não temos dinheiro para tanto. É verdade, o orçamento está restringido, mas o País tem crédito. Considerando o potencial da economia, o índice de endividamento do Brasil é baixo, comparado com outras nações, além do que a disponibilidade (liquidez) de dinheiro no mercado internacional está elevada. Essa ação pode ser ajudada por uma política de juros menos covarde e mais convergente com os interesses do povo brasileiro. Já deveríamos ter tomado esse rumo desde 2005, e não o fizemos — infelizmente! Porém, esse retardo não é motivo para deixar de fazê-lo — e fazê-lo o mais urgente possível!

O ir além também é requerido como uma necessidade do presente porque, em economias industrializadas maduras, não é mais possível alcançar maior justiça social somente pelo crescimento do PIB sem alterar a distribuição. Considerando o extraordinário avanço científico e tecnológico dos últimos cem anos, a perspectiva do pleno emprego (por conta do *desemprego tecnológico*) fica cada vez mais distante. *Isto significa* — diz Keynes — *um desemprego causado pela nossa descoberta de meios para economizar o emprego do trabalho, a ritmo maior do que aquele pelo qual conseguimos novas utilizações para a força de trabalho.*

Por essa razão, as políticas públicas ganharam centralidade na concepção de desenvolvimento e foram transformadas em instrumentos da recuperação econômica e de inclusão social, no curso da longa e devastadora crise de 1929/1933; depois de 1970 até os dias presentes, passaram a ser caracterizadas, pelo diagnóstico conservador, como causas da crise e, por essa razão, vêm passando por processos de revisão e assim perdendo

fôlego e espaço enquanto possibilidades para o equilíbrio econômico e a justiça social. Este processo desestruturou a ação do Estado cujas políticas estão marcadamente caracterizadas como: *improvisadas, desintegradas, inconclusas e altamente custosas*.

Porém, com o aprofundamento da crise depois de 2008/2009, os velhos truques da ideologia liberal ficaram expostos, dando mostras que os custos dos “acertos” estão sendo debitados no sacrifício da maioria da população; agora, ela (a população) está dizendo que não aceita mais — basta! Independente das muitas interpretações correntes, aqueles que foram às ruas nos dias 13 e 15 de março último disseram exatamente isso — o resto é mero exercício interpretativo oco de nossa intelectualidade que insiste em ficar na arquibancada assistindo um “Fla x Flu” que já terminou!

Caso não ocorra uma revolução construída nas ideias que formam o pensamento da Economia e, sobretudo, da Administração Política brasileira, devemos esperar resultados piores dos até aqui conquistados. As ideias devem mudar de acordo com as nossas circunstâncias. As ideias passadas foram construídas e úteis ou não ao seu presente. Hoje, nos servem apenas como referências para modificá-las e orientar o nosso destino. Caso contrário, como diria Keynes, concluímos: *Os homens objetivos que se julgam livres de qualquer influência intelectual são, em geral, escravos de algum economista defunto. Os insensatos, que ocupam posições de autoridade, que ouvem vozes no ar, destilam seus arrebatamentos inspirados em algum escriba acadêmico de certos anos atrás*. Mesmo não querendo, Keynes se transformou neste grande *economista defunto* cujas ideias ainda aprisionam os *homens insensatos* que ocupam posições de autoridade no Brasil de nossos dias.



# ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DELIBERATIVA: INTELIGÊNCIA COLETIVA E INOVAÇÃO INSTITUCIONAL A SERVIÇO DO PÚBLICO\*

DANIEL TARRAGÓ SANFELIU<sup>†</sup>  
QUIM BRUGUÉ TORRUELLA<sup>‡</sup>  
JOSÉ CELSO CARDOSO JR.<sup>§</sup>

## Resumo

A Administração Pública Deliberativa é uma *aposta política* na transformação progressista e progressiva da administração pública, sobretudo em países como o Brasil cujos experimentos acumulados de participação cidadã têm-se destacado mundo afora. Para tanto, argumenta-se em favor da *participação social como método de governo*, buscando desarmar algumas das proposições frequentemente utilizadas para minimizar ou mesmo ridicularizar a participação social em processos de governo. Adicionalmente, defende-se a necessidade de *reinventar a democracia*, alertando para a falência das formas tradicionais de se fazer política e, conseqüentemente, para a incapacidade dos governos atuais de governar e dos cidadãos de governar os seus próprios governos. Daí a necessidade de *se recuperar a boa política* como forma de superar a barbárie moral que tomou conta das relações políticas e das próprias administrações públicas no Brasil e no mundo. Por fim, trata-se de desenvolver *novas capacidades administrativas* para que os governos sejam capazes de melhor comunicar os seus planos, objetivos e metas, tanto internamente como junto à sociedade. Para tanto, o texto estabelece os fundamentos desta nova proposta de governança da coisa pública: *i)* menos especialização e mais criatividade; *ii)* menos dados e mais filosofia; e *iii)* menos endogamia e mais diversidade. Em suma, apostar em *habilidades relacionais* (de natureza tecnopolítica) das novas gerações de dirigentes e servidores públicos em formação, como também na capacidade de *aprendizagem institucional* decorrente tanto da inteligência coletiva já instalada em nossas repartições públicas como das práticas participativas e deliberativas já em uso no seu interior.

Palavras-chave: Administração pública deliberativa; República; Democracia; Desenvolvimento.

## Resumen

Una Administración Pública Deliberativa es un *compromiso político* para la transformación progresiva y progresista de la administración pública, especialmente en países como

\* Do original em espanhol, "La Administración Deliberativa: de la eficacia y la eficiencia a la inteligencia, y de la burocracia a la innovación (Daniel Tarragó Sanfeliu & Quim Brugué Torruella, mimeo 2014), este texto corresponde a versão traduzida e especialmente modificada para a edição especial da RSP/Enap.

† Licenciado em sociologia pela Universidade Autônoma de Barcelona (UAB). É pós-graduado em comunicação e marketing político pelo Institut de Ciències Polítiques i Socials (ICPS--UAB). Professor do Departamento de Sociologia da UAB, do Departamento de Ciências Políticas da Universidade Pompeu Fabra (UPF) e do Departamento de Pedagogia da Universidade de Girona (UdG).

‡ Licenciado em ciências econômicas e doutor em ciências políticas e da administração. É catedrático de ciência política da Universidade Autônoma de Barcelona (UAB) e professor da Universidade de Girona (UdG).

§ Economista pela Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade (FEA) da Universidade de São Paulo (USP), com mestrado em teoria econômica e doutorado em economia social e do trabalho, ambos pelo Instituto de Economia (IE) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Desde 1996 é técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea.

Brasil, cuyo acumulado de experiencias participativas se ha destacado en todo el mundo. Por lo tanto, se argumenta a favor de la *participación social como forma de gobierno*, tratando de calmar algunas de las proposiciones a menudo utilizadas para minimizar o incluso ridiculizar la participación social en los procesos gubernamentales. Además, se defiende la necesidad de *reinventar la democracia*, advirtiendo de la quiebra de las formas tradicionales de hacer política y, en consecuencia, la incapacidad del actual gobierno para gobernar y de los ciudadanos para gobernar sus propios gobiernos. De ahí la necesidad de *recuperar la buena política* como una forma de superar la barbarie moral que hoy domina las relaciones políticas y el propio gobierno en Brasil y en todo el mundo. Por último, está el desarrollo de *nuevas capacidades administrativas* para que los gobiernos sean capaces de comunicar mejor sus planes, metas y objetivos, tanto a nivel interno, como en la sociedad. Por lo tanto, el texto establece las razones de la *nueva gobernanza* de los asuntos públicos: *i)* menos especialización y más creatividad; *ii)* menos datos y más filosofía; *iii)* menos endogamia y más diversidad. En resumen, apuestas en *habilidades relacionales* (de naturaleza tecnopolítica) de las nuevas generaciones de líderes y funcionarios públicos en formación, sino también en la capacidad de *aprendizaje institucional* debido tanto a la inteligencia colectiva ya instalada en nuestras oficinas públicas como de las prácticas participativas y deliberativas ya en uso dentro de la misma.

Palabras-clave: Administración pública deliberativa; República; Democracia; Desarrollo.

### Abstract

A Deliberative Public Administration is a political commitment to progressive and progressive transformation of public administration, especially in countries like Brazil, whose accumulated experiments of citizen participation has excelled around the world. Therefore, it is argued in favor of social participation as a method of government, seeking to defuse some of the propositions often used to minimize or even ridicule the social participation in government processes. Additionally, the need to reinvent democracy defends itself, warning of the bankruptcy of the traditional ways of doing politics and, consequently, the inability of the current government to govern, and citizens to govern their own governments. Hence the need to regain good policy as a way to overcome the moral barbarism that took account of political relations and the government itself in Brazil and worldwide. Finally, it is to develop new administrative capabilities so that governments are able to better communicate your plans, goals and objectives, both internally, as in society. Therefore, the text establishes the reasons for the proposed new governance of public affairs: *i)* less specialization and more creativity; *ii)* less data and more philosophy; *iii)* less inbreeding and further diversity. In short, betting on relational skills (of techno political nature) of new generations of leaders and public servants in training, but also in institutional learning capacity due to both the collective intelligence already installed in our public offices as of participatory and deliberative practices already in use inside the same.

Keywords: Deliberative public administration; Republic; Democracy; Development.

## 1. INTRODUÇÃO

**N**ão há dúvida de que, nas últimas décadas, têm proliferado notavelmente, em vários lugares do mundo e, sobretudo no Brasil, experiências diversas de participação social ou cidadã. Em nosso País, um grande número de administrações públicas municipais tem levado a cabo processos participativos de vários tipos, muitos deles vinculados a questões sociais, urbanísticas, ambientais e de desenvolvimento econômico local. Por outro lado, também vai-se criando uma enorme quantidade de instâncias participativas de caráter permanente, conhecidas, entre nós, como os *con-*



*selhos e as conferências de políticas públicas, as ouvidorias e as audiências públicas, além de instâncias não permanentes, como os fóruns, mesas de negociação e grupos de trabalho, os lobbies e demais arenas semiestruturadas de participação direta, tudo com a intenção de incorporar critérios cidadãos (vale dizer: republicanos e democráticos) na definição das políticas públicas nacionais.<sup>1</sup>*

Não obstante, a verdade é que existem muitas dúvidas sobre o impacto que tais experiências vêm tendo em termos de sua capacidade de fazer frente, com sucesso, aos problemas de sociedades cada vez mais complexas. Multiplicam-se as vozes que criticam e acusam a *participação* de ter provocado um certo caos dentro das administrações e de haver gerado falsas expectativas sobre os cidadãos que, além de participarem, exigem que a política seja capaz de resolver os seus problemas.

Assim, afigura-se que a *participação cidadã* tenha-se mostrado uma fórmula de “hippies iluminados”, ou seja, um modismo impulsionado por uma esquerda militante que, mais que buscar soluções, tem procurado ganhar terreno sobre uma forma racional de fazer política, baseada na eficácia e eficiência, com o fim de impregnar ideologicamente nossas administrações públicas, que deveriam ser unicamente o mundo da técnica, do profissionalismo e da neutralidade.

Não vamos negar a existência de problemas de fundo, pois os há, quando falamos em mudar a maneira tradicional de fazer política, ou seja, quando falamos de uma *nova forma de governar* não apenas voltada para as pessoas, mas, também, *com as pessoas*. Mas, também acreditamos que é a única forma que temos para fazer frente, com alguma probabilidade de êxito, aos assim chamados “problemas malditos” do século XXI. E, para demonstrar isso, vamos tentar responder às seguintes perguntas:

A participação cidadã é uma moda ou uma necessidade? As administrações públicas são o mundo da técnica e da neutralidade ou especialmente da política? A eficiência e a eficácia são conceitos neutros ou respondem a uma ideologia política? Existem soluções puramente técnicas para resolver os problemas do século XXI ou devemos recorrer a um diálogo permanente? Faz falta transformar as administrações públicas ou devemos apenas

<sup>10</sup> Para o caso brasileiro, há já uma imensa bibliografia a respeito do tema, da qual gostaríamos de destacar os livros organizados por Pires (2011) e Avritzer & Souza (2013), no âmbito das atividades de pesquisa aplicada e assessoramento governamental da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diést) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea).

melhorar o seu funcionamento atual? Devemos ser ditadores com a administração ou democratizá-la? Precisamos de mais ou menos política?

Essas e outras questões têm sido constantemente explicitadas mundo afora, mas apenas parcialmente respondidas a contento e isto não só porque, de fato, dizem respeito a exercícios ainda incipientes de experimentação e inovação institucional no interior de administrações públicas tradicionais, como também porque a *ousadia* não é exatamente a regra em ambientes burocráticos marcados seja pelo incrementalismo de procedimentos seja pelo conservadorismo das teorias e das práticas.

Outra razão se refere ao fato de que ainda são poucos e mal difundidos os estudos que buscam respostas às indagações acima. Por isso, visando enfrentar o desafio, este texto está organizado da seguinte maneira. Após esta breve introdução, argumenta-se, na seção 2, em favor da *participação social como método de governo* (Pires & Vaz, 2012) buscando desarmar algumas das proposições frequentemente utilizadas para minimizar ou mesmo ridicularizar a participação cidadã em processos de governo.

Na seção 3, por sua vez, defende-se a necessidade de *reinventar a democracia* (Sousa Santos, 1999), alertando para a falência das formas tradicionais de se fazer política e, conseqüentemente, para a incapacidade dos governos atuais de governar e dos cidadãos de governar os seus próprios governos. Daí a necessidade, sustentada na seção 4, de se *recuperar a boa política* (Brugué Torruella, 2012) como forma de superar a barbárie moral que tomou conta das relações políticas e das próprias administrações públicas no Brasil e no mundo.

Isso posto, na seqüência do texto, a seção 5 trata de avançar para a essência dos métodos participativos, aplicáveis também em processos internos de governo. Em síntese, trata-se de desenvolver *novas capacidades administrativas* para que os governos sejam capazes de melhor explicar e comunicar os seus planos, objetivos e metas, tanto internamente, no âmbito da administração pública, como junto à sociedade. Em segundo lugar, novas capacidades administrativas para melhor escutarem as opiniões e desejos coletivos e para prestarem contas, de forma mais célere e honesta, das atividades realizadas em determinado período.

Com isso, chegamos, finalmente, ao cerne da *administração pública deliberativa*. Após proceder à crítica dos fundamentos da chamada (e, quiçá, já ultrapassada) nova gestão pública, realizada na seção 6, o texto estabelece, na seção 7, os fundamentos desta outra proposta de governança

da coisa pública: *i*) menos especialização e mais criatividade; *ii*) menos dados e mais filosofia; e *iii*) menos endogamia e mais diversidade. Para tanto, apostar em habilidades relacionais (de natureza tecnopolítica) das novas gerações de dirigentes e servidores públicos em formação como também na capacidade de aprendizagem organizacional e institucional decorrente tanto da inteligência coletiva já instalada em nossas repartições públicas como das práticas participativas e/ou deliberativas concretas, já em curso no seu interior.

## **2.A ESPIRAL DO SILÊNCIO: OSTÓPICOS DA PARTICIPAÇÃO**

Sempre que falamos de participação cidadã, aparece uma série de argumentos aparentemente mui convincentes que pretendem deslegitimá-la e diante dos quais cada vez mais cidadãos, políticos e técnicos da administração sucumbem. Nesta seção, veremos quais são estes argumentos e as falácias que eles escondem.

***A participação cidadã é lenta. Retarda a tomada de decisões e converte a democracia em algo ineficaz.***

É verdade, a participação cidadã prioriza a inteligência ao invés da rapidez. Para gerar inteligência coletiva, precisamos introduzir critérios cidadãos na definição das políticas públicas, coisa que requer tempo. O acerto e a eficácia das decisões dependem de sua inteligência, não de sua rapidez.

***A participação cidadã não é necessária porque os cidadãos escolhem seus representantes políticos em processos eleitorais para que ajam, não para que nos devolvam a bola quando não sabem que decisão tomar.***

Vamos por partes. Em primeiro lugar, os cidadãos não escolhem os seus representantes políticos para que eles façam o que lhes dê vontade durante o seu mandato. É verdade que, quando votamos, fazemo-lo, ao menos em teoria, em função de um programa eleitoral, mas não é menos verdade que o dito programa, na maioria dos casos, simplesmente, não se cumpre. Além disso, de acordo com as regras do *marketing* político, os programas eleitorais são regidos pela “regra dos três dez”, a saber: um programa eleitoral não pode ter mais de dez propostas; cada proposta deve ter menos que dez palavras; e todas as propostas devem ser entendidas por crianças de dez anos. Então, a questão é: quais informações nos dão os

partidos políticos que se apresentam nas eleições quando chegam ao poder? A resposta é simples: muito poucas. E se isso não fosse suficiente, que diferenças há entre os programas eleitorais dos partidos políticos que têm mais chances de ganhar as eleições?

Finalmente, no que diz respeito à segunda parte do argumento, estamos totalmente de acordo: quando os governos não têm nem ideia das decisões que devem tomar, não há que se fazer processos de participação cidadã, mas, apenas, convocar novas eleições, porque isso significa que nossos governantes perderam completamente o rumo. Utilizar a participação cidadã para governar não significa fazer uma carta para os reis magos! Deve haver limites e um roteiro de ação e os responsáveis por fixá-los são, precisamente, os políticos.

***A participação cidadã é particularista, as pessoas não têm visão de bairro nem de cidade nem de qualquer coisa que vá além dos seus próprios assuntos.***

Os seres humanos são egoístas, mas, também, somos colaborativos por natureza. O particularismo, em grande parte, nós o temos fomentado desde as próprias instituições, fazendo crer que a política é uma ferramenta para satisfazer interesses individuais. Se acreditamos que as pessoas são incapazes de compreender, depois de se lhes explicar, que, nos ditos espaços participativos, não cabem reivindicações pessoais — *porque se trata de gerir o bem comum e o interesse coletivo* —, então, estaremos convencidos de que as pessoas são totalmente estúpidas, com o que já não é necessário acrescentar mais nada!

***A participação cidadã reforça o papel dos grupos de pressão, enfraquecendo os partidos políticos.***

Mas, não havíamos chegado ao ponto de que há um sentimento geral entre o público de que os partidos políticos “sequestraram” a democracia? Vamos ver: quais são os *lobbies* que, tradicionalmente, têm sido influentes na política? São, basicamente, os grupos econômicos ligados às grandes empresas multinacionais e os grupos financeiros representados por grandes bancos e fundos de investimentos. E, sim, a participação cidadã reforça o papel de alguns grupos de pressão que, até agora, não haviam tido muitas oportunidades de influenciar as decisões políticas, tais como as associações sem fins lucrativos, as entidades sociais, culturais, juvenis, etc. Portanto, bem-vindas sejam!

***A participação cidadã sempre acaba por dar armas à oposição.***

Este é não apenas um argumento falacioso, mas, também, tendencioso, porque pressupõe que qualquer coisa que façamos em termos de participação dará errado e, portanto, prejudicará o governo. Há uma tendência a pensar que a maioria das experiências participativas acaba fracassando, e, de fato, muitas o fizeram, mas por quê?

Vamos tentar explicar com um exemplo: imaginemos que um prefeito quer construir uma biblioteca: a quem ele vai confiar o projeto técnico? Parece fácil: a um arquiteto. Mas, quando se trata de realizar um processo de participação ou criar e dinamizar um espaço participativo, muitas vezes, ele é atribuído a alguém pouco familiarizado com suas dinâmicas, métodos e técnicas. Nesse caso, seguindo o exemplo e fazendo um pouco de caricatura, o prefeito ou o vereador passariam pelos corredores da prefeitura perguntando algo assim: “Quem aí é bom em falar com as pessoas, quem gostaria de aproveitar e conduzir o processo de participação?”. Custa-nos entender que, para planificar, dinamizar e implantar estes processos precisemos de “arquitetos sociais”.

Da mesma forma, se nós, quando terminamos de construir nossa biblioteca, ela colapsa, todos vão culpar o arquiteto por haver desenhado mal o projeto. Imagino que ninguém se atreverá a culpar o mundo da cultura pelo suposto desastre. Assim, quando um processo participativo falha ou vai mal, a culpa quase sempre é atribuída à própria participação: “Veem como isso de participação é uma bagunça?”, diz a maioria.

***As decisões devem ser tomadas pelos governos, caso contrário, estaremos a minar a legitimidade da democracia.***

Quando falamos sobre participação cidadã não estamos questionando quem governa — algo que já decidimos nas eleições —, *mas como governa quem governa*. As decisões sempre serão tomadas pelo governo, mas, trata-se de que, antes de tomá-las, é preciso informar as pessoas, gerando um diálogo coletivo para dotar tais decisões de inteligência.

***A participação cidadã converte a democracia em uma assembleia permanente e ingovernável.***

Isso seria verdade se convocássemos as pessoas para tomar qualquer decisão, mas, não se trata de jogar o jogo da participação da *Señorita Pepis*, programando reuniões para discutir de que cor devemos pintar os

postes da cidade, mas, sim, de gerar inteligência coletiva em questões estratégicas ou aspectos relevantes para a comunidade.

### ***A participação é cara.***

Esta é uma questão altamente subjetiva. Os governos gastam dinheiro naquilo que consideram prioridade e se a participação não o é, então, sempre tenderá a ser uma coisa cara e dispensável.

### ***Sempre participam os mesmos, ou seja, uma minoria.***

Este, sim, parece ser o argumento definitivo. Não há experiência participativa que resista e não possa ser deslegitimada sob tal raciocínio: “Você tem certeza?” Vamos ver: quando falamos de participação, não estamos falando de quantidade, mas de qualidade. Ilustremo-lo com um exemplo: imaginemos que queremos reformular o regulamento do Campeonato Brasileiro e queremos fazer isso de forma participativa. O que preferem? que participem cem mil pessoas, todas sócias de um único time, ou que participem vinte ou quarenta pessoas apenas, mas que cada uma delas seja representativa dos diferentes clubes que integram as Séries A e B do nosso futebol profissional? Julguem por si mesmos. Não se trata de quantidade, mas de representação de discursos.

Numerosos estudos demonstram que, nos últimos anos, os percentuais de participação eleitoral vêm diminuindo, em muitos países, de forma progressiva. Sem ir muito longe, a abstenção nas eleições europeias de maio de 2014 situou-se, na Espanha, em mais de 54%, o que é, estatisticamente falando, uma maioria. Além disso, em eleições não obrigatórias, normalmente tendem a votar sempre os mesmos: pessoas com menos capital cultural, social e econômico votam em menor proporção do que o resto. Mas, isso não é tudo: todos os partidos que chegam ao poder obtêm um percentual de votos bem abaixo dos 50% do eleitorado total. Conclusão: em eleições, geralmente, votam sempre os mesmos e, em algumas ocasiões, o percentual de participação não chega nem à metade e sempre acaba governando uma minoria. No entanto, ninguém pensaria em pôr em dúvida os resultados finais das eleições democráticas.

No caso brasileiro, em particular, embora a participação social já faça parte do discurso corrente de políticos de, praticamente, todos os partidos como, também, de acadêmicos do *mainstream* e de autoridades e dirigentes públicos, esta ainda não está difundida como prática comum no País

nem na relação governo–sociedade nem, tampouco, no interior das administrações públicas, ainda mais considerando a enorme heterogeneidade que marca a dinâmica federativa nacional.

De toda forma, superar os estigmas da participação, tais quais os apontados acima, é o primeiro passo para transitarmos do discurso da efetividade à efetividade do discurso.

### **3.A NECESSIDADE DE DEMOCRATIZAR A DEMOCRACIA**

Em essência, quando falamos de participação cidadã estamos a falar de democracia, mas é, realmente, necessário “democratizar a democracia”? Quando dizemos que as formas tradicionais de fazer política se tornaram obsoletas, referimo-nos, principalmente, à incapacidade dos governos de governar e à incapacidade dos cidadãos de governar os governos.

#### ***A incapacidade dos governos para governar***

Desde algum tempo, a política tem estado fortemente sujeita ao poder econômico. É cada vez mais evidente que os nossos governos são prisioneiros dos mercados financeiros. E claro que nós não buscamos culpados, apenas constatamos os fatos!

O poder que esses mercados demonstram ter para marcar e condicionar as políticas é enorme. As administrações públicas se converteram em escravas de suas dívidas e é o poder financeiro que tem as rédeas da situação. Apenas para dar um exemplo, vejam que, na Espanha, em 26 de agosto de 2011, foi alterada, de forma rápida e sem muita explicação, sem debate sério e quase nenhuma informação pública, nada mais e nada menos do que a Constituição do país, o que só aconteceu duas vezes em trinta e três anos (a primeira, em 1992, para permitir o voto de estrangeiros). Bem, a única finalidade da reforma constitucional foi limitar o déficit público e priorizar o pagamento da dívida. Ainda que pareça mentira, o fato é que tal mudança foi impulsionada pelos sociais-democratas, com o objetivo de que a Carta Magna do país deixasse claro que, a partir daquele momento, a prioridade seria garantir o pagamento da dívida.

Nada muito diferente do ocorrido no Brasil, ao longo de toda a década de 1990, quando, para fazer frente aos desígnios da Constituição Cidadã de 1988, os governos neoliberais do período introduziram várias regulamentações restritivas da ação estatal, tais como a Lei n.º 8.666, de

1993, para dificultar contratações públicas de qualquer espécie, ou a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 1999, para impedir o aumento do gasto público com pessoal, mas garantir o pagamento dos juros da dívida pública nos três níveis de governo, etc.

### ***A incapacidade dos cidadãos para governar os governos***

Os cidadãos estão relegados a um papel passivo na vida política porque o seu poder de influência está limitado a votar uma vez a cada quatro anos, em um contexto socioeconômico no qual tudo muda a uma velocidade vertiginosa. E como se isso fosse pouco, grande parte dos meios de comunicação não apenas se tornam mais dependentes de certos interesses econômicos e políticos como parecem ter renunciado à sua responsabilidade de controlar os governos e defender o interesse público.

Por isso, acreditamos não ser exagerado afirmar que, hoje em dia, as rádios, televisões e os jornais estão mais preocupados em vender exemplares e aumentar suas participações no mercado — à custa de acentuar o lado mais mórbido da política — do que em informar os cidadãos e controlar a ação dos governos.

No Brasil, o poder oligopólico dos meios de comunicação privados ainda contrasta com a imensa dificuldade de acesso à “informação multirreferenciada” por parte da maioria da população em idade adulta.

### ***Das incapacidades ao descrédito***

A política se encontra, hoje em dia, totalmente desprestigiada, desacreditada e deslegitimada. Chegamos à conclusão de que a política é a causa de todos os males.

Antes, quando subíamos em um elevador, falávamos do tempo, uma fórmula muito eficaz para quebrar o gelo, principalmente porque é impossível discordar quanto a saber se está sol ou chovendo; é um fato e pronto. Agora, no entanto, em elevadores, nas filas das lojas, dos táxis, etc., chegamos todos à conclusão de que os políticos são uns corruptos que não nos representam, os funcionários, uns preguiçosos que passam o dia tomando café, e os nossos parlamentos, uma pantomima, porque, independentemente de quem governe, sempre se acaba legislando em favor dos interesses econômicos de uma minoria muito poderosa. E o drama é que não só não acreditamos mais em nossas instituições e em nossos representantes políticos, mas também concordamos que tudo o que eles fazem não serve absoluta-



mente para nada, já que os problemas do povo, longe de se resolverem, tendem a proliferar. A crise de legitimidade é tão profunda que a política deixou de ser a solução para se tornar parte do problema.

#### 4. A NECESSIDADE DE RECUPERAR A POLÍTICA

É a política, estúpido! Permita-nos a expressão, mas, com essa provocação, o que queremos dizer é que a política não é a causa dos nossos problemas, mas, sim, a vítima de uma situação que a condena ao fracasso e à impotência. A política é tão necessária como a água. A água pode ser contaminada, e devemos limpá-la e depurá-la, mas, em nenhum caso, podemos dela prescindir. Sem política, a única maneira que nos resta para resolver nossos problemas é o campo de batalha.

É verdade que, em um mundo global, histérico, impaciente e líquido, a política está “fazendo água” porque segue espacialmente delimitada e temporalmente presa ao curtíssimo prazo, além de atada ao *marketing* político-midiático. Também é verdade que a política, entendida como a solução para todos e cada um dos problemas particulares de clientes disfarçados de cidadãos, acaba convertendo nossos governantes em gestores falidos. Mas é que à política pedimos o impossível e depois nos queixamos de que não existem soluções mágicas capazes de resolver os problemas, cada vez mais complexos e poliédricos, da noite para o dia.

Então, para começar a recuperar a política, devemos entender que ela carrega em seu DNA a obrigação de decepcionar, porque sua difícil tarefa consiste em primar pelo bem coletivo, acima dos múltiplos interesses individuais — e, muitas vezes, opostos — de cidadãos que, inevitavelmente, tendem ao conflito. Os políticos, longe de anunciar que têm as soluções para todos os problemas, devem aprender a cumprir com a sua obrigação de decepcionar, enquanto os cidadãos devem aceitar e assumir as decisões coletivas, mesmo quando elas não correspondem a nossas preferências particulares. A tragédia é que esperamos benefícios privados da política: em primeiro lugar, porque nos tornamos novos ricos mal criados e mal educados e, segundo, porque, em boa parte, durante muitos anos, os políticos têm utilizado o clientelismo para ganhar votos.

Não só devemos recuperar a política como precisamos de mais política, uma vez que a principal dificuldade que enfrentamos hoje tem que ver, precisamente, com a irredutibilidade dos problemas de um mundo que se

complicou enormemente (daí falarmos de “problemas malditos”). É absolutamente necessário introduzir critérios cidadãos na definição das políticas públicas, não só porque precisamos democratizá-las, mas, também, porque precisamos abordar a complexidade dos problemas desde múltiplas perspectivas.

Pode ser difícil de admitir, mas devemos estar conscientes de que as soluções puramente técnicas deixaram de existir. Qual é a solução puramente técnica para a crise econômica? Se você perguntar ao Prêmio Nobel de Economia do ano passado, ele irá lhe prescrever, por exemplo, a receita X. Mas, se perguntado ao premiado de dois anos atrás, provavelmente, este afirmará que a solução é o oposto à receita X. Assim, os políticos não cessam de identificar “problemas malditos”, mas nem eles nem os funcionários do governo sabem muito bem como resolvê-los. E não é porque eles sejam um “bando de ineptos” ou inúteis que não entendem de nada: a questão é que devemos fazer isto, juntos, se quisermos ter alguma chance de sucesso. Precisamos incorporar novos conhecimentos, a fim de gerar inteligência coletiva suficiente para abordar tais problemas e começar a usar o diálogo social como ferramenta básica para o bom funcionamento de nossas administrações públicas.

## **5.A PARTICIPAÇÃO PARA FORA: DE CLIENTES A CIDADÃOS**

A política entendida como um *shopping* está fadada ao fracasso porque transforma os cidadãos em clientes vorazes e impacientes: e um cliente tem sempre razão. Um cidadão, no entanto, é aquele que se engaja na tomada de decisões coletivas e aceita seu resultado, ainda que seu efeito não corresponda às suas preferências particulares. Um cliente apenas se importa com seu próprio bem-estar pessoal; um cidadão se preocupa com o bem-estar coletivo. O cliente tende ao egoísmo, enquanto o cidadão é colaborativo. Portanto, a política entendida como um exercício de imaginação coletiva não pode ser feita por governantes transformados em agentes comerciais de partidos que estão principalmente em busca de votos. E as políticas públicas entendidas como a caixa de ferramentas da política para transformar a sociedade não podem ser pensadas para atender aos interesses particulares e egoístas de alguns cidadãos convertidos em consumidores compulsivos, simplesmente porque é impossível agradar a todos.

Assim, o fracasso das políticas públicas — ou seja, a pouca relevância do seu impacto na melhoria do bem-estar das pessoas e sua baixa potência em elevar a qualidade de vida das nossas sociedades — se deve, em primeiro lugar, à sua negligência em ouvir o público, à sua obsessão com a produção de satisfações individuais e à sua ânsia para se mostrarem competitivas e oferecerem resultados imediatos, negando ou descuidando de sua própria natureza. E, em segundo lugar, à sua incapacidade — como mencionamos anteriormente — para abordar a complexidade e a multidimensionalidade dos problemas extremamente complexos que não se deixam simplificar, setorializar, parcializar, reduzir, separar ou decompor.

Um bom exemplo disso advém da experiência brasileira recente. No plano dos avanços nacionais, destaque-se a ampliação e a complexificação da atuação estatal — por meio de seu arco de políticas públicas — sobre dimensões cruciais da vida social e econômica do País. Especialmente interessante é constatar, em termos histórico-comparativos e mediante embates e tensões políticas e ideológicas de vários níveis, certos processos de amadurecimento institucional no interior do Estado. Em tese, hoje, o Estado brasileiro — sobretudo no nível federal — possui recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos suficientes para estruturar e implantar políticas em âmbitos amplos da economia e da sociedade nacional. É claro que, por outro lado, restam ainda inúmeras questões e problemas a enfrentar, estes também de dimensões consideráveis.

Em linhas gerais, há três conjuntos de desafios a enfrentar: *i*) o incremento de qualidade dos bens e serviços públicos disponibilizados à sociedade; *ii*) o equacionamento dos esquemas de financiamento para diversas políticas públicas de orientação federal, mas de execução federativa compartilhada; e *iii*) aperfeiçoamentos institucional-legais no espectro amplo do trinômio “planejamento, orçamento e gestão” para a execução das diversas políticas públicas em ação pelo País.

Com relação à qualidade dos bens e serviços ofertados à sociedade, é patente e antiga a sua baixa qualidade geral e, a despeito do movimento relativamente rápido de ampliação da cobertura em vários casos (vejam-se, por exemplo, as áreas de saúde, educação, previdência e assistência social, etc.), nada justifica o adiamento desta agenda da melhoria da qualidade com vistas à legitimação política e à preservação social das conquistas obtidas desde a promulgação da Constituição Federal, em 1988. A agenda da qualidade, por sua vez, guarda estreita relação com

as duas outras mencionadas anteriormente: as dimensões do financiamento e da gestão.

No caso do financiamento, é preciso enfrentar tanto a questão dos montantes a disponibilizar para determinadas políticas — ainda claramente insuficientes, em vários casos —, como a difícil questão da relação entre arrecadação tributária e gastos públicos, vale dizer, do perfil específico de financiamento que liga os circuitos de arrecadação aos gastos, em cada caso concreto de política pública. Há já muitas evidências empíricas e muita justificação teórica acerca dos malefícios que estruturas tributárias altamente regressivas trazem para o resultado final das políticas públicas e para a própria distribuição de renda e riqueza no País. Em outras palavras, o impacto agregado destas, quando considerado em termos dos objetivos que pretendem alcançar, tem sido negativamente compensado, no Brasil, pelo perfil regressivo da arrecadação, que tem penalizado proporcionalmente mais os pobres do que os ricos. Se esta situação não mudar em direção a uma estrutura tributária mais progressiva, tanto em termos dos fluxos de renda como dos estoques de riquezas (físicas e financeiras) existentes no País, dificilmente haverá espaço adicional robusto para a redução das desigualdades econômicas, sociais e regionais, que clamam, há tempos, por soluções mais rápidas e eficazes.

Por fim, no caso do trinômio “planejamento, orçamento e gestão”, trata-se não só de promover aperfeiçoamentos legais relativos aos diversos marcos institucionais que regulam a operacionalização cotidiana das políticas públicas como também de estimular e difundir novas técnicas, instrumentos e práticas (participativas e deliberativas) de formulação, orçamentação, implantação e gestão de políticas, programas e ações governamentais. Nos três casos, salienta-se a necessidade de buscar equilíbrio maior entre os mecanismos de controle das políticas e dos gastos públicos, de um lado, e os mecanismos propriamente ditos de planejamento, implantação e gestão dessas políticas, de outro lado.

Até agora, temos acreditado que as propriedades fundamentais de uma boa política pública gravitavam exclusivamente em torno de sua eficácia e eficiência, mas descobrimos que somos muito eficazes e muito eficientes para fazer coisas que não resolvem os problemas das pessoas, porque a racionalidade tecnocrática é incapaz de gerar respostas inteligentes baseadas na implicação ativa dos diferentes atores envolvidos com as políticas. A racionalidade deliberativa, por outro lado, não só nos permite

olhar para as questões públicas de diferentes perspectivas e pontos de vista — a fim de lidar com a complexidade dos “problemas malditos” que nos circundam — mas também nos permite, por meio do diálogo, democratizar tais políticas.

A partir desse ponto de vista, para que uma política pública tenha sucesso, precisamos gerar inteligência em seu conteúdo mediante a implantação de processos que permitam incorporar as opiniões de todas as partes interessadas, utilizando a dinâmica essencialmente política do diálogo. Não é desassociar o conteúdo das formas. Através das formas (processos participativos), dotaremos de inteligência os conteúdos das políticas e seremos mais capazes de realizá-los, porque, embora sempre se vá decepcionar alguém, teremos gerado sinergias e capital social suficiente para chegar a grandes acordos capazes de superar os interesses particulares.

E como é que vamos fazer isso? Não nos enganemos, ninguém disse que seria fácil! Em um ambiente cada vez mais dinâmico e volátil, a incerteza está em todos os lugares. E ao invés de admitir isso, preferimos adorar os demagogos da mídia que, disfarçados de especialistas, pregam soluções supostamente rápidas e fáceis por meio de informações (mas, melhor seria dizer: *mercadorias!*) obcecadas em vender críticas rasas e facilidades em troca de audiência.

Resulta também difícil pregar o diálogo coletivo em sociedades pouco preocupadas com o bem comum e excessivamente obcecadas com o lado pessoal e particular. De todos os lados, nos dizem que devemos ser empreendedores competentes e competidores pouco escrupulosos, mas são poucos os que triunfam, coisa que está nos transformando em um grupo de frustrados depressivos e consumidores compulsivos de *prozac*.

Precisamos substituir os antidepressivos pelo diálogo. Nossas sociedades precisam de mais diálogo (vale dizer: *política*) do que nunca, precisamente porque vivemos em um planeta onde todos falam, mas poucos escutam, todos dizem o que pensam, mas quase ninguém pensa no que diz e onde todos querem convencer os demais, mas ninguém quer ser convencido.

Referimo-nos a um diálogo autêntico, ou seja, à construção de políticas públicas a partir do intercâmbio de argumentos razoáveis, do respeito mútuo, da cooperação e da empatia que se gera quando somos capazes de nos colocar no lugar dos outros. Mas também, e sobretudo, a partir da aceitação do conflito como elemento-chave da transformação e do progresso social e da superação dele mediante a generosidade necessária para

chegar a acordos concretos sabendo que, em parte, eles vão nos decepcionar. Trata-se de um processo pedagógico de aprendizagem social capaz de gerar valor adicionado às políticas públicas e capital social aos agentes envolvidos.

E como organizamos uma deliberação nesses moldes, um diálogo autêntico? Articular um diálogo com essas características não é tarefa fácil, de modo que, para alcançá-lo, existem três condições ou fases indispensáveis: explicar-nos, ouvir e prestar contas.

**Explicar-nos:** primeira condição necessária, mas não suficiente, para falar de democracia deliberativa. Nenhum diálogo é possível sem informação prévia, confiança e transparência; por isto, se queremos que as pessoas se comportem como cidadãos, temos de ganhar a sua confiança e tratá-los como tais. Para isso, é essencial oferecer informações claras, neutras, honestas e compreensíveis sobre a política pública relativamente à qual queremos organizar a deliberação. Devemos planejar adequadamente a comunicação, utilizando os canais e plataformas à nossa disposição para garantir o direito de todos estarem bem informados. Devemos empregar uma linguagem simples, compreensível e sem floreios tecnocráticos. Não se trata de banalizar os conteúdos explicativos, mas de adaptá-los ao contexto e aos destinatários; os cidadãos (e boa parte dos próprios servidores públicos!) não são técnicos, mas especialistas em vivência. Mais do que uma campanha de *marketing*, estamos falando de um exercício de pedagogia e transparência; por isso, devemos evitar, a todo custo, falsas expectativas.

Outro aspecto essencial nesse processo e que tende a ser esquecido com frequência, tem a ver com as margens de diálogo. Apesar de a entrada não poder ser antipática, ela deve definir limites. Devemos ser extremamente honestos e deixar muito claro aqueles aspectos sobre os quais podemos deliberar bem como aqueles em que a decisão já está tomada, explicando, por suposto, os motivos da resolução.

**Escutar:** agora se trata de facilitar a troca de argumentos fundamentados entre os participantes para que a deliberação ocorra de forma ordenada. Os métodos e técnicas participativos nos ajudarão a gerar a criatividade necessária e a fazer emergir a inteligência coletiva essencial para que a política possa nos surpreender, com o objetivo de chegar a acordos concretos na forma de conclusões ou propostas para resolver, com certas garantias de sucesso, os “problemas malditos”.

Para tornar isso possível, alguns ingredientes são indispensáveis. Primeiro, algumas regras claras, acordadas e elaboradas conjuntamente pelos

atores mais importantes do processo. Essas regras de comportamento e procedimento devem ser comunicadas a todos os participantes da maneira mais convincente possível, porque tão importante quanto ter regras é saber como as pessoas estão dispostas não só a cumpri-las, mas, também, a aplicá-las (respeito mútuo, visão coletiva, predisposição a mudar de opinião, mente aberta, vontade de cooperação, empatia, etc.).

Em segundo lugar, precisamos organizar e estruturar a deliberação da maneira mais profissional possível, gerindo adequadamente as convocatórias, os materiais, as dinâmicas de trabalho, os tempos e o calendário, adaptando-os às particularidades do contexto e aos objetivos do processo. As metodologias não são um fim em si mesmas, a qualidade dos procedimentos tangíveis não depende de sua sofisticação técnica, mas de sua adaptação às características dos participantes e às necessidades e finalidades do debate.

Finalmente, quanto aos envolvidos no processo, é importante que sejam representativos dos diferentes pontos de vista que existam sobre o assunto em discussão. Nós não devemos ficar obcecados pela quantidade, mas pela representatividade e diversidade dos participantes.

**Prestar contas:** em terceiro e último lugar, é preciso responder às conclusões e aos resultados concretos produzidos durante as deliberações. Para fazer este exercício de devolução, as administrações públicas devem trabalhar internamente as propostas com três objetivos: *i)* analisar a adequação das propostas às diretrizes e orientações políticas do governo; *ii)* estimular a criatividade de seu capital humano em introduzir outros elementos inovadores que nos permitam gerar mais e novo conhecimento sob a forma de inteligência administrativa; e *iii)* tornar as propostas operacionais para atuações efetivas.

A qualidade de um processo deliberativo não depende do grau de vinculação que a administração pública assume com respeito às conclusões do diálogo gerado entre os participantes, pois uma vez que o conflito é inevitável, o consenso não existe e as opiniões são diversas. A qualidade fundamental de qualquer processo de participação é a sua capacidade de inovar e gerar novos conhecimentos para resolver os tais “problemas malditos”.

Assim, uma vez feito esse triplo exercício interno, já estaremos prontos para realizar a fase de retorno, de modo que os participantes saibam como foram recolhidas suas contribuições, que elementos inovadores foram introduzidos como fruto do diálogo interno e até que ponto elas serão implantadas, desenvolvidas ou postas em marcha.

Finalmente, tendo em conta que o objetivo final de qualquer processo de deliberação é a transformação social e a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos — e que a única maneira de levá-lo a cabo com êxito é promovendo-a entre todos —, seria o momento ideal para captar novas vontades colaborativas. Ou seja, motivar, seduzir e animar os participantes a também se envolverem na implantação das propostas e ações definidas durante o processo realizado.

## **6.A PARTICIPAÇÃO PARA DENTRO: DOS MÚSCULOS AO CÉREBRO; E DAS ROTINAS À INOVAÇÃO**

Incorporar critérios cidadãos na definição das políticas públicas é essencial para gerar inteligência coletiva suficiente que nos permita abordar os “problemas malditos” do século XXI, desde sua multidimensionalidade e complexidade, bem como criar as cumplicidades necessárias entre os atores envolvidos para levá-las a cabo conjuntamente. Os processos deliberativos fazem emergir novas questões, novas abordagens, novas perspectivas e novas formas de resolver problemas.

Mas descobrimos que as dificuldades administrativas e de funcionamento interno de nossas administrações públicas se convertem, muitas vezes, em um obstáculo que não apenas impede tais processos, mas que, também, gera frustração entre os participantes e impossibilita a aplicação das propostas e conclusões construídas conjuntamente, limitando seus resultados. Essas dinâmicas internas não deveriam limitar-se apenas em não se tornarem um estorvo. Seu objetivo deveria ser o de criar mais valor adicionado aos resultados da deliberação cidadã, mediante a incorporação do diálogo entre as diferentes áreas de gestão e por todo o capital humano que as conforma.

### ***A burocracia: uma máquina sem cérebro***

Mas por que isso tudo é tão complicado? A resposta está nos genes de nossas administrações públicas, ou seja, na burocracia. Um sistema cujo código está baseado no silêncio, na desconfiança e em um viés de responsabilização punitivo. A burocracia é uma máquina que faz muito bem o que lhe mandam, mas que não pensa em nada. É um mecanismo que funciona corretamente para resolver problemas simples em ambientes estáveis, mas entra em colapso e falha estrepitosamente quando quer enfrentar os



“problemas malditos” de um mundo incerto e imprevisível. Se pudéssemos personalizar a burocracia em um ser humano, seria alguém muito musculoso, muito forte e imponente, mas muito lento, bastante torpe e, o mais preocupante, totalmente estúpido.

Esse sistema de organização interna se baseia em hiperespecialização, o *taylorismo do conhecimento*, e muita hierarquia. Assim, cada parte tem uma função específica e se dedica a executar ordens que vêm assinadas por uma autoridade superior: ninguém fala com ninguém, porque todo mundo tem suas instruções; ninguém pensa no conteúdo e nas implicações práticas das normas ou nas orientações que recebe, porque sua missão é cumprida da maneira mais profissional possível; e ninguém se mete nos assuntos dos outros porque cada parte se dedica exclusivamente ao seu próprio.

Embora essa descrição possa parecer a de uma organização maligna, não é de todo assim. Temos dito que a burocracia é impecável para resolver problemas simples em contextos pouco variáveis. Por exemplo, se se trata de melhorar a circulação de veículos em uma cidade devido a colisões provocadas por defeitos no piso, tomamos o problema e o reduzimos a uma questão de asfaltamento adequado, passando ao especialista em urbanismo para que elabore um projeto técnico o qual será implantado por uma companhia municipal ou uma empresa privada de serviços urbanos. Mas se o problema a ser resolvido é a luta contra a exclusão social, a qual técnico passamos a incumbência? Qual é o especialista? A resposta é ninguém em particular e todos juntos! Acontece que a exclusão social tem que ver com o acesso aos serviços sociais, os hábitos de saúde, a coesão social e o associativismo, a moradia e as condições ambientais e urbanas do entorno, a segurança, o emprego, a formação, a renda disponível, etc. É um problema que não se deixa simplificar e que necessita ser abordado de forma colaborativa e inteligente entre os diferentes departamentos e técnicos da administração. A colaboração e a inteligência são dois atributos que estão diametralmente opostos à burocracia, por isso precisamos transformar as nossas administrações públicas.

### ***A nova gestão pública: uma forma de neoburocracia***

Transformar significa fazer transmutar algo em outra coisa, ou seja, mudar os costumes e o funcionamento de instituições muito rígidas e autoritárias, passando da desconfiança à confiança, do silêncio ao diálogo e da subordinação ao acordo.

No entanto, nas últimas décadas, longe de transformar os genes burocráticos das administrações públicas, temos nos dedicado a consolidá-los, revestindo-os, isto sim, de conceitos modernos e grandiloquentes exportados do mundo empresarial sob a falsa premissa de neutralidade ideológica, envolta em um discurso hipnótico feito a partir de cálculos matemáticos e racionalidade técnica. Venderam-nos a obsessão pela eficácia, eficiência e sustentabilidade econômica como a fórmula mais sensata de gerir a coisa pública, mas a verdade é que a modernização neoliberal — para chamar as coisas pelo seu nome — apenas conseguiu fazer mais com menos, o que é louvável, mas absolutamente insuficiente.

A nova gestão pública — marca sob a qual a modernização neoliberal se apresenta — enfatiza apenas o interior da administração, esquecendo sua característica mais fundamental, a saber, o público. Assim, o objetivo primordial não é a melhora das condições de vida dos cidadãos, mas a própria administração, uma máquina que a nova gestão pública considera muito grande e ineficiente.

Para executar dita modernização, a nova gestão pública sustenta sua filosofia em duas grandes colunas: a máxima responsabilização individual pelos atos administrativos e a promoção do espírito competitivo entre os seus funcionários e fornecedores, além do controle de despesas e a construção de indicadores de resultados.

### ***Músculos e testosterona: responsabilização e competição***

Esse modelo de gestão considera o seu capital humano, os funcionários públicos, como uma de suas principais cargas. Não confia nos próprios funcionários e os acusa de preguiçosos, aproveitadores e acomodados; então, recorre à sua “gerencialização”, à terceirização de serviços, à divisão de papéis, etc., ou seja, ao fomento da competição e da responsabilização. Em resumo, devemos competir uns com os outros, por isso não há muito espaço para a colaboração, o que nos traz de volta ao ponto de partida do código genético burocrático: a segmentação, a desconfiança e a não cooperação.

Além disso, para promover a máxima responsabilização, recorre-se, constantemente, ao contrato e uma administração contratual é uma administração que converte a rigidez em norma, porque, acima de tudo, o que se deve fazer é cumprir a dobra de cláusulas técnicas e administrativas, o que dificulta enormemente a adaptação a um ambiente que muda constantemente a uma velocidade fugidia.

### ***À pílula azul, preferimos Matrix: sustentabilidade econômica e indicadores de resultados***

Além da competitividade, outro pilar sobre o qual essa ideologia se sustenta tem que ver com a medição e a sustentabilidade econômica. Tudo deve ser feito gastando o mínimo possível e avaliando-se milimetricamente. Mas, se a prioridade é o preço, a qualidade sempre fica em segundo plano, enquanto a obstinação pela calculabilidade faz com que acabemos vivendo em *Matrix*. Ou seja, quanto mais dependentes de indicadores e quadros de comando — que, muitas vezes, nem sabemos o que medem e nem medem aquilo que pretendemos —, mais distantes ficamos do que realmente acontece.

Portanto, a partir de nossa perspectiva, a nova gestão pública fracassou! Não transformou as nossas administrações públicas, apenas modernizou os seus genes, que se tornaram neoburocratizados.

Some-se a isso, no caso brasileiro, alguns traços históricos de nossa administração pública ainda carentes de solução, tais como: *i*) o patrimonialismo, o paternalismo, o personalismo, o clientelismo; *ii*) o excesso de formalismo e o isolamento burocrático das organizações; *iii*) a modernização conservadora como prática recorrente; *iv*) a fragilidade da gestão pública em áreas de contato direto com a população; *v*) a alta centralização burocrática; *vi*) muita imitação de fórmulas e reformas estrangeiras; *vii*) o déficit democrático nos processos decisórios de alto interesse da nação; e *viii*) a paralisia ou inércia decisória; etc.

## **7. A TRANSFORMAÇÃO AUTÊNTICA: A ADMINISTRAÇÃO DELIBERATIVA**

Voltar a colocar o foco no mundo exterior é o primeiro passo para a transformação autêntica. Os objetivos da administração pública estão do lado de fora, na sociedade que procura gerir, no ambiente sobre o qual pretende atuar. Uma sociedade caótica e cambiante exige respostas complexas e organizações capazes de inovar. Não se trata de fazer melhor as coisas que temos feito até agora, mas de fazê-las de outra forma.

Para construir administrações inovadoras, precisamos ser capazes de falar, de converter o diálogo em coluna vertebral de seu funcionamento: *uma administração que fala é uma administração que pensa e uma administração que pensa é uma administração capaz de mudar, transformar e*

*gerar novos conhecimentos*. A alternativa à nova gestão pública é a administração deliberativa e seu sucesso depende da *gestão dos intangíveis*: os valores, as pessoas, as atitudes, a confiança, etc.

Mas quais são os fundamentos da administração deliberativa? E, o mais importante, como esses intangíveis são realizados? A verdade é que não é fácil concretizar algo intangível e estaríamos mentindo se dissessemos que há um manual ou uma receita específica para construir administrações mais inclusivas, criativas e inovadoras. O que é certo é que existem algumas orientações que podem nos ajudar a perpetuar essa transformação as quais devem ser entendidas não como um processo determinístico, mas como uma descoberta coletiva bastante imprevisível.

As bases sobre as quais construir uma administração deliberativa podem ser resumidas em três grandes premissas:

### ***Da pílula azul para a vermelha: saindo de Matrix***

A primeira coisa a fazer é quebrar o mito segundo o qual o compromisso com a eficácia, a eficiência e a sustentabilidade econômica é uma solução puramente técnica para melhorar as nossas administrações. E uma boa maneira de fazer isso é por meio da organização de sessões formativas — de natureza persuasiva — dirigidas tanto aos funcionários como aos políticos de nossas instituições.

Não se trata de fazer lavagem cerebral em ninguém, muito pelo contrário, trata-se de desmentir temas e fazer com que todos entendam o mesmo por democracia e administração deliberativa. Trata-se também de revisar os diferentes modelos de gestão interna para saber de onde viemos, onde estamos e para onde deveríamos ir e por que, destacando a existência de alternativas a um modelo de gestão — a nova gestão pública — que, longe de ser uma solução técnica neutra, representa uma ideologia muito concreta baseada na despolitização da administração, na desconsideração do seu capital humano e no menosprezo do seu caráter público. Em suma, estamos a falar de uma ação de formação inovadora e transversal, baseada em treinamento e em comunicação persuasiva.

Para tornar realidade a transformação administrativa baseada no diálogo que temos defendido ao longo deste ensaio, não podemos cometer o erro de forçar os nossos políticos e servidores públicos a falar, simplesmente criando espaços para o debate. O importante é que eles realmente queiram falar; portanto, o primeiro passo está em convencê-los.

Convencer de que a administração é um mundo altamente politizado e não só o mundo da técnica e que os funcionários condicionam e definem as políticas, longe de serem simples executores delas. Convencer de que a atividade administrativa está condicionada pela política, porque é disso que se trata, ou seja, da existência de um sentido e direção capazes de guiar a organização para objetivos sem os quais navegaríamos à deriva. Convencer da necessidade de democratizar a administração e não de sermos ditadores com ela. Convencer de que as administrações não são máquinas executoras, mas que deveriam ser organizações que sentem, pensam e aprendem. Convencer da necessidade de passar da lógica da segmentação à lógica da colaboração.

Em suma, convencer de que o diálogo é a pedra angular do sucesso de nossas administrações públicas e que só depende de nós mesmos caminhar em direção à inteligência coletiva e à inovação institucional.

### ***Das habilidades técnicas para as habilidades relacionais***

Apesar do discurso dominante, qualquer pessoa com um pouco de experiência na administração sabe que a grande maioria dos funcionários públicos é competente. O problema não são as habilidades técnicas da nossa equipe, mas a incapacidade empática dos nossos dirigentes.

Uma administração deliberativa precisa transformar seus funcionários em figuras conciliatórias com capacidade de seduzir, estimular, conquistar, atrair e cativar os demais. Só assim seremos capazes de construir confiança e trabalhar de maneira colaborativa.

O primeiro passo para gerar confiança é a *transparência*, por isso temos de construir administrações que, por dentro, sejam de cristal — e abrir as cortinas para que tal visibilidade e nitidez seja vista também de fora. Temos de explicar os nossos objetivos e tornar acessível toda a informação aos demais departamentos e funcionários da instituição.

Em segundo lugar, é essencial reduzir, significativamente, a cadeia hierárquica interna, democratizando a tomada de decisões e substituindo a liderança autoritária e solitária pelos equilíbrios e dotes de empatia próprios do *líder mediador*, aquele que é capaz de escutar, de seduzir, de aproveitar o talento e o conhecimento daqueles ao seu redor. Trata-se de uma liderança humilde, mas poderosa, forte e intensa.

E, em terceiro lugar, é preciso deixar de egoísmo e praticar a *generosidade*, compartilhando os êxitos e assumindo a responsabilidade pelas falhas. E é precisamente aqui que a nossa terceira premissa aparece.

### ***Do medo de fracassar ao aprender com os erros***

Enquanto a burocracia é uma máquina que segue ordens e penaliza a falha, a administração deliberativa é uma organização que aprende com os erros. E só é possível aprender com nossos equívocos se nos despojarmos do medo de errar.

Não nos enganemos, uma administração deliberativa tem certa tendência ao caos, mas consideramos esta uma qualidade essencial, se nosso objetivo é intervir e transformar uma sociedade e um mundo onde reinam o desconcerto e a confusão como regras. Para construir um ambiente que aceite o erro como requisito para a aprendizagem, é preciso realizar uma viagem em três direções:

**Menos especialização e mais criatividade:** qualquer instituição que pretenda ser criativa e inovadora e se proponha a gerar inteligência deve questionar suas próprias rotinas, pondo em questão o saber dominante e pondo em dúvida o conhecimento acumulado, fugindo das certezas técnicas e do paradigma da ilustração. Portanto, temos de aceitar o desconhecimento como ponto de partida e nos abirmos a saberes menos especializados.

**Menos dados e mais filosofia:** também resulta fundamental trabalhar a partir de visões mais panorâmicas, evitando a perda de perspectiva fruto de análises detalhadas de dados. A criatividade é encorajada a partir do conhecimento imperfeito, a imaginação não emana do conhecimento exato. A visão holística, o conhecimento aproximado e o saber impreciso são a base da inventividade.

**Menos endogamia e mais diversidade:** devemos criar administrações relacionais, ou seja, instituições capazes de incorporar grande variedade de saberes na tomada de decisões sem outorgar a qualquer um o monopólio sobre o conhecimento. Se queremos tomar decisões inteligentes, precisamos criar ambientes flexíveis onde se produzam trocas de ideias e opiniões entre os diferentes funcionários das várias áreas da administração. A gestão adequada do conflito — fruto das distintas visões que emergem destes ambientes heterogêneos — converterá uma aparente desordem inicial em inteligência e inovação, em médio e longo prazo. É que a administração deliberativa é uma administração que pensa e não uma administração que anda rápido.

Pois bem, tudo somado, são esses os desafios a enfrentar em uma agenda contemporânea de reforma do Estado no Brasil. Uma agenda progressista, republicana, democrática, desenvolvimentista, para um Estado capaz e audaz, no século XXI.

Sob esse prisma geral, temos as questões clássicas de gestão, a saber: *i*) a democratização da gestão pública, amparada por critérios tais como: transparência, autonomia, responsabilidade compartilhada; *ii*) a profissionalização da burocracia pública, segundo critérios que levem em conta o ciclo laboral completo do servidor dentro do Estado; *iii*) a difusão e a capacitação permanentes em novas tecnologias de informação, gestão, comunicação; *iv*) uma gestão por desempenho e resultados, sim, mas ancorada no entendimento do desenvolvimento como fenômeno complexo e multidimensional, portanto, não reducionista, não economicista muito menos negativista acerca das funções necessárias do Estado e a amplitude requerida para suas novas áreas e problemáticas de atuação; *v*) o experimentalismo institucional, em torno de novos mecanismos de governança pública, com ênfase em repactuação federativa de atribuições e competências compartilhadas, mais e melhor participação social e controle público sobre o Estado.

## **8. CONSIDERAÇÕES FINAIS: A IMPORTÂNCIA DOS INTANGÍVEIS**

Em resumo: para passar da burocracia à inteligência e das rotinas à inovação, é essencial trabalhar os *ativos intangíveis da administração* e tentar convertê-los em objetos de uma gestão pública deliberativa.

Construir uma administração deliberativa se parece muito com cozinhar a sopa de nossas avós. O prato é tão delicioso que lhe pedimos a receita. Anotamos em uma folha todos os ingredientes e truques do processo de cozimento, de forma exaustiva e milimétrica (quantidades exatas, tempos de ebulição, etc.). Uma vez a receita em nosso poder, colocamo-nos na cozinha e, de forma calculada e metódica, executamos, disciplinadamente, todos e cada um dos passos da apreciada fórmula. O resultado, no entanto, é o de uma sopa medíocre. Poder-se-ia comê-la, claro, mas não era o sublime que se supunha ser. Mas se o método era o mesmo, onde reside a diferença? Bem, a resposta está nos intangíveis. Enquanto nos limitamos a apenas copiar a receita friamente, o amor e a paixão que nossas avós colocam em suas receitas fazem com que a sopa se transforme em uma iguaria deliciosa e não em um prato vulgar.

Em conclusão, priorizar os valores intangíveis: encontrar os melhores produtos no mercado, melhorar constantemente determinados aspectos

da receita, conversar com outras experiências e pessoas, testar combinações aparentemente impossíveis de alimentos e temperos, considerar as opiniões dos comensais, etc. se traduzem em práticas e ações concretas que acontecem de forma não determinística, convertendo-se na diferença entre o sucesso e o fracasso.

## Referências

- ALBERICH NISTAL, Tomas. *Guía fácil de la participación ciudadana*. Madri: Dykinson, 2004.
- AVRITZER, Leonardo & SOUZA, Clóvis Henrique (orgs.). *Conferências Nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividade*. Brasília: Ipea, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. *Liquid modernity*. Londres: Polity, 2000.
- . *Amor líquido*. México: Fondo de Cultura Económica, 2005.
- BECK, Ulrich. *La sociedad del riesgo global*. Madri: Siglo XXI, 1998.
- BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. Una administración que habla es una administración que piensa. In: SUBIRATS VILA, Joan et al. *Participación ciudadana. . . para una administración deliberativa*. Saragoça: Gobierno de Aragón, Departamento de Presidencia. Dirección General de Participación Ciudadana, 2009.
- . *Es la política, idiotas*. Girona: Accent, 2012.
- . Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, n.º 29, jun. 2004.
- . Políticas públicas: entre la deliberación y el ejercicio de autoridad. *Revista Cuadernos de Gobierno y Administración Pública*, vol. 1, n.º 1, pp. 37-55, 2014.
- BRUGUÉ TORRUELLA, Quim; BLANCO, Ismael & BOADA-DANÉS, Júlia. Entornos y motores de la innovación en la administración pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, IV. *Anais. . . Sede Inap*, Madri, Espanha, Gigapp-luiog, 2013.
- CASTELLS, Manuel. *La era de la información: economía, sociedad y cultura*. Madri: Alianza, 1996.
- GENERALITAT DE CATALUNYA. *Del aquí no al así sí*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 2006.



- INNERARITY, Daniel. *La democracia del conocimiento*. Barcelona: Paidós, 2011.
- MARTÍ, Jose Luis. *La república deliberativa: una teoría de la democracia*. Barcelona: Marcial Pons, 2006.
- PIRES, Roberto R. C. (org.). *Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação*. Brasília: Ipea, 2011.
- PIRES, Roberto R. C. & VAZ, Alexandre. *Participação social como método de governo? um mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais*. Brasília: Ipea, Texto para Discussão 1.707, 2012.
- SOUSA SANTOS, Boaventura. *Reinventar la democracia; reinventar el Estado*. Madri: Sequitur, 1999.
- VALLÈS, Josep Mari & BRUGUÉ TORRUELLA, Quim. *Polítics locals: preparant el futur*. Barcelona: Mediterrània, 2003.



# A POLÍTICA EM CONSELHOS MUNICIPAIS; UMA RELEITURA SOB A ÓTICA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

YANA MOURA DE SOUSA\*  
OTACÍLIO TORRES VILAS BOAS†

## Resumo

O artigo tem como objetivo analisar o papel político dos conselhos municipais sob a ótica da Administração Política, compreendendo os distintos vieses tanto do debate em Administração, especificamente no campo da Administração Política, quanto das transformações no cenário político de conselhos municipais e suas acepções. Trata-se de um ensaio teórico realizando uma reflexão crítica diante de conceitos estruturantes e processos históricos. Os resultados desse confronto mostram a necessidade de se estabelecer um modelo de gestão das relações sociais em conselhos municipais que amplie o caráter transformador do cenário político, com direcionamento para o bem-estar da sociedade, e que supere tanto a histórica dispersão dos esforços envolvendo o Estado, a sociedade e o capitalismo como o comodismo imperante que posiciona os conselhos e a política no lugar do esquecimento, tornando-os mecanismos de reorganização burocrática.

Palavras-chave: Democracia; Modelo de gestão; Administração Política; Conselhos Municipais.

## Abstract

The paper aims to analyze the political role of the municipal councils from the Political Administration perspective, comprising the different biases of both the debate in Administration, specifically in the field of Political Administration, as the changes in the political scene of municipal councils and their meanings. This is a theoretical essay performing a critical reflection on structuring concepts and historical processes. The results of this comparison show that it is necessary to establish a management model of social relations in municipal councils that broadens the transformative character of the political scene, with direction to the well-being of society, and that overcomes both the historical dispersion of efforts involving the State, the society and the capitalism as the prevailing complacency that ignores the councils and the politics, making them mechanisms of bureaucratic reorganization.

Keywords: Democracy. Management model. Political Administration. Municipal Councils.

## 1. INTRODUÇÃO

No bojo da discussão de democracia, é inerente a vertente crítica sobre a efetiva participação da sociedade civil no processo de gestão da

\* Doutoranda em Administração na UFBA. Bolsista Capes. Mestre em Administração pela Unama, na linha de Desenvolvimento Sustentável. Graduada em Administração pela Unama.

† Doutorando em Administração na UFBA. Mestre em Administração pelo Ibmecc/RJ. Especialista em Administração pela FGV/RJ. Graduado em Matemática pela UFBA.

coisa pública. Nesse sentido, os conselhos municipais são entendidos como mecanismos de participação da sociedade civil institucionalizados pela Constituição Federal de 1988. No entanto, o contexto político que circunscreve a concepção, implantação e continuidade de conselhos municipais são influenciados pelos projetos políticos em determinados períodos da história, que são contraditórios e complementares (Silva & Silva, 2009).

Dessa forma, faz-se necessário analisar como os dissensos e consensos imperantes nos conselhos municipais por meio da trajetória política construíram o cenário político-teórico que culmina em práticas de conselhos municipais desprovidas da esperada transformação política radical em direção a um Brasil mais democrático (Abramovay, 2001).

Nesse sentido, um aporte teórico que vem se legitimando na literatura trata do aspecto político na Administração, que compreende o campo da Administração Política, vertente que traz uma crítica à concepção limitada das escolas clássicas e enfatiza a abrangência do objeto da Administração, revelando a gestão das relações sociais como objeto da Administração Política (Santos, 2001).

A realização do estudo está amparada, metodologicamente, no debate conceitual crítico do papel dos conselhos municipais nas transformações políticas no contexto local, utilizando como subsídios a exposição de uma lógica reflexiva a partir de conceitos estruturantes históricos, desde a Constituição de 1988 até o marco regulatório MROSC/2014.

O artigo está estruturado em cinco partes, sendo a primeira esta introdução. A segunda parte se debruça sobre o entendimento da Administração Política, incluindo sua origem, a construção do objeto e a sua concepção enquanto campo de conhecimento para perceber a questão política. A terceira parte preocupa-se em situar o contexto histórico sobre conselhos municipais no Brasil, com o objetivo de esclarecer o papel político destes arranjos, suas configurações e seus mecanismos. Posteriormente, realiza-se a integração do entendimento de Administração Política com conselhos municipais, que culmina na reflexão sobre o papel dos conselhos municipais sob a ótica da Administração Política.

## **2. ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

A análise da literatura clássica (e.g., Taylor, 1948; Dimock & Dimock, 1961; Waldo, 1964; Simon, 1965; Ramos, 1989) permite propor que, do

ponto de vista do enquadramento científico, a Administração é um campo disciplinar indefinido, seja pela falta de interesse dos estudiosos seja pela forma equivocada quando tratam do assunto, sobretudo no que diz respeito ao seu objeto.

Em vez de Teoria da Administração, nota-se o uso de denominações como Teoria das Organizações e Ciência das Organizações. Assim, entende-se que as organizações são o objeto da Administração. Entretanto, isso representa uma impropriedade metodológica. A estrutura curricular do Bacharelado em Administração traz a aplicação de conteúdos de disciplinas já consolidadas como um campo próprio de uma dada ciência, o que inclui, por exemplo, as ciências matemáticas, econômicas, contábeis e sociais. Diz-se, então, que o objeto da Administração são as organizações e que o administrador, com base em instrumentos apropriados de outros campos do conhecimento, tem a incumbência de estudá-las e geri-las de acordo com os seus propósitos. Observa-se, dessa forma, a citada impropriedade metodológica, uma vez que as organizações, como expressões das relações sociais, constituem objetos de estudos de diferentes campos do conhecimento (Santos, 2001).

Embora as organizações constituam um gênero que contém elementos essenciais do objeto da disciplina Administração, elas são espaços particulares nos quais apenas habita o objeto. A essência perpassa o espectro das relações sociais internas das organizações e se estabelece nos limites das relações sociais mais amplas, portanto, no âmbito da sociedade. Esta diferenciação é fundamental, pois nos permite entender por que as organizações não são o objeto da ciência da Administração. Na realidade, cabe à Administração, pura e simplesmente, a gestão. Compreendendo assim, cabe à Administração estruturar um modelo de gestão viabilizador do objetivo da organização. Por essa razão, a gestão é apenas um dos conteúdos que dão institucionalidade e essência às organizações. Então, pode-se concluir que é a gestão e não as organizações que caracteriza o objeto e que dá autonomia à Administração enquanto um campo próprio do conhecimento (Santos, 2001).

Do ponto de vista material, a discussão maior acerca dos desejos a serem alcançados fica por conta da Economia e da Administração. Ao se deslocar a discussão do campo técnico para o campo político, abandona-se a esfera da Economia e da Administração profissionais e alcança-se a esfera da Economia Política e da Administração Política (Santos, 2001).

A Economia Política fica definitivamente estabelecida em 1776, quando Adam Smith (1958) publica *A riqueza das nações*. No plano mais teórico, entende-se como Economia Política a ciência que estuda as relações de produção, circulação e distribuição de bens materiais e compreende as leis que regem tais relações. No sentido mais filosófico e empírico, a Economia Política, considerada como um setor da ciência própria de um legislador, se propõe a prover uma renda ou a sua manutenção para a população ou, mais adequadamente, dar-lhe a possibilidade de conseguir ela mesma tal renda ou remuneração e também prover o Estado ou a comunidade de uma renda suficiente para os serviços públicos (Santos, 2001).

Se a Economia Política, no plano da materialidade humana, responde pelo “que” e pelo “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da 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. Conceber a gestão da materialidade das relações sociais constitui o objeto da Administração, a sua essência. Aqui se tem o campo próprio da ciência da Administração, a Administração Política (Santos, 2001).

Para o entendimento da gestão da materialidade das relações sociais, a fim de se chegar à finalidade do processo de desenvolvimento e, assim, à essência da Administração Política, é preciso inserir a discussão em um contexto tridimensional, que abrange a sociedade, o Estado e o capitalismo. A sociedade, através das instituições/organizações, é capaz de se manifestar a respeito da necessidade de bem-estar total como a finalidade a ser alcançada. Através do Estado, que é a mais importante das instituições/organizações, se dá a manifestação política da sociedade em busca da finalidade, que é o bem-estar pleno da humanidade. O capitalismo, no contexto atual, é o modo de produção para a concepção e operacionalização da busca pelo bem-estar (Santos, 2001).

Nas palavras de Pedrão (2011), é imperativo desenhar-se um estilo de política de administração capaz de registrar “linhas de tensão entre a aparência e a realidade da gestão da coisa pública. Uma resposta inicial parece ser a de tomar como foco a valorização social que é o norte proposto para políticas de desenvolvimento socialmente orientadas”.

Para se chegar a uma dada finalidade, é preciso partir das necessidades individuais não contempladas nas relações de mercado e que obstruem a conquista da finalidade. Essas necessidades individuais vão compor as

necessidades coletivas — formadas a partir da compreensão de uma sociedade hierarquizada e excludente — que servirão de base para o projeto da nação. Tal projeto representa o planejamento da demanda social, o método para o alcance da finalidade, que é o bem-estar pleno da humanidade (Santos, 2001).

A oportunidade para a construção de um projeto de nação em busca da finalidade ocorre porque a dimensão do capitalismo responsável pela base técnica e organizativa para se alcançar a finalidade social não cumpre o seu papel, uma vez que a sua finalidade é distinta, pois particularizada. Sendo assim, as necessidades individuais que formam as necessidades coletivas que vão dar origem ao projeto de nação decorrem dos estudos realizados pelo campo próprio da ciência que estuda as leis de funcionamento de um dado modo de produção da materialidade que leve à finalidade. Aqui se fala da Economia Política, que se encarrega do entendimento deste circuito a partir da produção, da realização desta produção e da distribuição dos seus resultados. A partir da reflexão crítica do atual modelo capitalista e da recomposição das necessidades sociais, a Economia Política redireciona a base técnica do modo de produção capitalista a partir da dimensão da sociedade que se manifesta a favor de um projeto de desenvolvimento da nação (Santos, 2001).

Para levar a cabo as novas determinações da base política e material, o Estado deve ser instrumentalizado em outra direção e perspectiva. Em vez de ser instrumentalizado no sentido de viabilizar a finalidade de um sujeito particular — o capital —, agora, o seu papel é o de gestor e executor do projeto da nação cuja finalidade é o bem-estar social. O Estado é gestor porque tem a incumbência de elaborar o modelo de gerenciamento mais adequado no processo de execução do projeto de nação que leve à finalidade do desenvolvimento social. De igual modo, também é executor porque, a partir desse momento, o Estado passa a se constituir no principal empreendedor individual, o que, nos marcos capitalistas, significa dizer que o Estado passa a ser o principal capitalista a comandar o capital. Então, a ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação sob o comando do Estado com o poder político e econômico constitui a essência da Administração Política. Portanto, é aqui que o objeto da Administração Política se manifesta de forma explícita e dá à Administração um espaço próprio no campo da teoria do conhecimento (Santos, 2001).

Sendo a Administração Política a expressão das relações do Estado com a sociedade na concepção do projeto da nação, o modelo de gestão para sua implementação constitui o objeto da Administração, portanto a sua macrofundamentação. A implementação desse projeto de nação, que se materializa na execução de diferentes e simultâneas atividades e que requer uma administração específica neste nível micro, é a Administração/gestão aplicada, a Administração Profissional, cujos resultados devem retornar ao nível macro para se avaliar se o modelo de gestão está no direcionamento correto para o cumprimento das finalidades sociais (Santos, 2001).

A Administração Política se mostra “capaz de desenvolver formas de gestão (concepção) mais aderentes aos interesses no nosso processo civilizatório do que aquelas que vêm sendo praticadas até o presente, fontes de conflitos e das crises cíclicas ou estruturais” (Santos, 2012). Sendo assim, cabe analisar a administração específica no nível micro, contexto dos conselhos municipais, para avaliar o modelo de gestão pública assumida neste projeto político.

### **3. CONTEXTUALIZAÇÃO DE CONSELHOS MUNICIPAIS: SENTIDOS E SIGNIFICADOS POLÍTICOS**

O termo “conselho” apresenta vários sentidos, por ser um conceito de origem e mutação histórica influenciado por termos fundamentais como “democracia” e “política”. Dessa forma, trata-se de uma acepção complexa, pois carrega o peso do sentido auferido na institucionalização da vida humana gregária e nos múltiplos sentidos do contexto contemporâneo (Bobbio; Matteucci & Pasquino, 1998). O sentido que se pretende compreender neste artigo está territorialmente localizado no contexto brasileiro, em escala local.

O contexto brasileiro é permeado por um imaginário construído a partir da origem instituída pelo regime monárquico e pelo recente passado autoritário, de forma que o sistema político reflete uma tradição do elitismo, do patrimonialismo do Estado e de baixa participação política (Cintra, 2007).

A concepção dos conselhos, no Brasil, remete ao processo de redemocratização de meados da década de 1980, de caráter nacional e estadual, em que predominava, na gestão da coisa pública, uma burocracia baseada na obediência superior. Assim, os conselhos, para atender aos governantes, eram compostos pelo saber erudito, técnico, especializado. Todavia, esta



fase foi marcada por forte intervenção dos movimentos sociais, que conseguiram tornar constituinte a participação na formulação de políticas públicas, na Constituição de 1988 (Brasil, 2004).

Dessa forma, os conselhos municipais, estaduais ou nacionais se tornaram estratificados por políticas setoriais nas áreas da educação, da saúde, da cultura, do trabalho, dos esportes, da assistência social, da previdência social, do meio ambiente, da ciência e tecnologia, da defesa dos direitos da pessoa humana e de desenvolvimento urbano. O novo significado dos conselhos era a discriminação progressiva de estruturas especializadas para atender a categorias sociais ou programas específicos, em cada área de atuação governamental, como um reforço técnico que considerasse a singularidade e importância de cada setor público (política social) de forma independente e autônoma (Farah, 2001).

É importante pontuar que, embora os conselhos tenham sido promulgados na CF/88, havia um contexto paradoxal entre o processo de construção de democracia via Estado e a implantação das políticas neoliberais no plano internacional e nacional. Novamente, ratifica-se que as bases do sistema político não beneficiariam as funções de fundo reformista do conselho sobre o Estado para um viés de bem-estar social. Ao contrário, a crise do Estado de Bem-Estar Social e do Estado Socialista conservou os padrões tradicionais da política brasileira (Pontual, 2008). Isto se reflete em um duplo golpe à atuação de conselhos: por um lado, a nova ordem econômica propõe, em termos práticos, a hegemonia do mercado sobre a sociedade; por outro lado, o conselho representa um poder conflitante entre a democracia representativa e a democracia participativa em que, de um lado, está o poder dominante tradicional e, do outro, o saber popular enfraquecido pelo estigma que se legitimou a “política” (Oliveira, 2006).

Nesse cenário, incorre o esquecimento da política enquanto espaço que opera o dissenso e a reclamação da parte daqueles que não têm parte, o que tornou os conselhos um espaço de imposição e cooptação, com sobreposição dos detentores de poder sobre os excluídos socialmente (Wolff, 2007; Oliveira, 2006).

Em seguida, a crise financeira e a atuação do Estado brasileiro tornaram hegemônica a política neoliberal no Brasil, período de privatizações das estatais, de poder econômico centrado nas multinacionais, de financeirização por meio da periferia, que durou da Era “fernandista” até a “lulista”. A esperança em relação às bases políticas de apoio à implantação

de novos atores na formulação de política pública, por meio de conselhos, aumentou com a eleição do presidente Lula, em 2002. Entretanto, a base política, embora dialogasse com as questões sociais, ainda apresentou uma prática de governabilidade pautada na relação com partidos e o Congresso Nacional (Oliveira, 2006; Pontual, 2008).

No segundo mandato do presidente Lula, abriram-se novas portas para uma ressignificação política dos conselhos, devido às fortes denúncias de corrupção provenientes do Estado. A partir de então, o sentido dos conselhos seria visto sob a ótica de um novo construto teórico, o controle social, entendido como a participação social na fiscalização de políticas públicas em contextos democráticos (Souza, 2004).

Assim, os conselhos gestores assumem a responsabilidade de controle social sobre as contas públicas de cada setor específico, a sua competência, repasses de recursos condicionados à sua existência bem como atribuições consultivas, deliberativas e/ou de controle. Os conselhos chegam ao seu ápice quando assumem o papel deliberativo e a dimensão político-institucional. Um exemplo da atuação dos conselhos, nesses moldes, é o orçamento participativo (Pontual, 2008).

Vale ressaltar que, na prática, as experiências de conselhos municipais com o orçamento participativo demonstraram que ainda há muito que se avançar. Um dos motivos é o percentual do orçamento permitido para o diálogo com a sociedade, considerado ínfimo em relação ao já definido previamente. É necessária a destinação de um maior percentual de orçamento para ser posto em discussão regionalmente, diante da reduzida parcela de recursos orçamentários colocados (Dallabrida, 2011).

No primeiro mandato do Governo Dilma (2011–2014), seguiu-se o diálogo com a sociedade, organizada por conselhos e movimentos, resultando em um Marco Regulatório de Organizações da Sociedade Civil (MROSC/2014), que institui a parceria entre administração pública e organizações da sociedade civil (OSC), formalmente organizadas em conselhos. Outra frente de apoio para ampliar a participação cidadã nas decisões do Governo foi rechaçada pelo Congresso Nacional: tratava-se do conselho popular por meio do qual se criaria um colegiado para dialogar com a administração pública federal com a finalidade de avaliar e propor alterações nas decisões tomadas pelo Congresso.

Cabe aqui uma ressalva apontada por Pontual sobre a diferenciação entre conselhos gestores e conselhos populares. Enquanto os conselhos

gestores são entendidos como canais institucionais de representação criados como parte do aparelho do Estado, na proposição de conselhos populares, estes devem ser entendidos como esferas autônomas de organização da sociedade civil para incidir nas decisões públicas (2008, p. 3).

O cenário político atual, assim, entoa novos rumos para o sentido de conselhos gestores, convocando novos olhares para os desafios do papel político dos conselhos, considerando o contexto histórico do entendimento deste arranjo institucional, repensando novas práticas condizentes com o projeto político vigente e levando em conta as arguições auferidas pela Administração Política que se ajustam adequadamente para decifrar o seu papel político.

#### **4. REFLEXÃO CRÍTICA DE CONSELHOS MUNICIPAIS SOB A ÓTICA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

Para iniciar a reflexão crítica do cenário dos conselhos e seu papel político, cabe resgatar a discussão sob a égide da Administração Política. Como já referenciado na seção de conceituação da Administração Pública por Santos (2001), cabe à Administração estruturar um modelo de gestão viabilizador do objetivo da organização. No caso dos conselhos municipais, o objetivo da organização sofre modificações conforme o ambiente político instaurado em determinado momento da história.

Acredita-se, então, sabendo-se do contexto histórico dessa organização, que é chegada a hora de se organizar um modelo de gestão por meio do viés da Administração Política que viabilize responder o “como fazer”, ou seja, um modelo com base na gestão da materialidade das relações humanas.

A primeira discussão já se torna delicada pela natureza diferenciada da questão tridimensional ligada aos conselhos municipais. Como dito anteriormente, a discussão em um contexto tridimensional abrange a sociedade, o Estado e o capitalismo. Ao se deparar com a realidade dos conselhos, percebe-se que a sociedade e o Estado são convidados a se relacionar através da mesma organização capaz de captar a manifestação da necessidade de bem-estar total da sociedade e que também é um mecanismo por dentro do Estado como espaço de manifestação política da sociedade em busca da finalidade de bem-estar pleno da humanidade. Esta hibridização caracteriza interorganização, objetivos individuais, (inter)coletivos.

A questão interorganizacional deve ultrapassar a relação entre organizações e envolver um complexo conjunto de regras e mecanismos institucionalizados pelas interações entre múltiplos atores que garanta o equilíbrio de interesses, a delimitação das responsabilidades, o estabelecimento de critérios para a tomada de decisão, a responsabilização (*accountability*), a transparência e a efetividade (Knopp & Alcoforado, 2010).

Uma das finalidades é romper com ações marcadas pelo clientelismo e pelo predomínio de políticas federais que reduzem as atribuições dos municípios como meros executores sem voz (Farah, 2001). Essa parceria tem de considerar o pluralismo, inclusive partidarista, presente nas áreas de políticas públicas para dirimir as limitações para além do empreendedorismo de politicagens de curto prazo.

Sendo assim, por um lado, existe uma instância que concebe um modelo de gestão pública contemporânea que trata da inclusão de cidadãos e organizações da sociedade civil baseado em diferentes formas de delegação da representação política, também chamado de modelo pós-burocrático (Rezende, 2009). Por outro lado, existe uma instância que concebe o mesmo modelo de gestão pública a partir da regulamentação da sociedade cooptada pelo capitalismo e pelo Estado, de forma que represente o assombro da burocracia que enrijece o sistema flexível da proposta pós-burocrática, em uma estrutura setorizada e excessivamente voltada para a esfera produtiva, que seria uma lógica inversa de conquista das OSCs rumo a uma nova reforma política.

Stoker (1998) destaca, em relação a um modelo de gestão pública contemporânea (que engloba os conselhos que se quer analisar), que há a necessidade de ponderar três pontos importantes. Um, é que se trata de uma nova forma de governar e de formular políticas públicas, como um processo de tomada de decisão relativamente horizontal, que inclui uma pluralidade de atores públicos, semipúblicos e privados, diferente do antigo modelo hierárquico, baseado na negociação e cooperação com base em certos princípios submetidos ao consenso. Outro ponto por ele ressaltado é que se trata de um processo complexo de tomada de decisão que antecipa e ultrapassa o governo, como um novo modelo de regulação coletiva, baseado na interação em rede de atores públicos, associativos, mercantis e comunitários. Por último, deve-se ponderar sobre um conjunto complexo de instituições e atores, públicos e não públicos, que agem em um processo iterativo.

O modelo de gestão de conselhos municipais deve, então, seguir pontos regidos pela “troca de informação e conhecimento”, pois, apenas por meio de informações são possíveis os processos de aprendizagem coletiva de que as parcerias e a cooperação em rede necessitam para proporcionar às várias entidades envolvidas o desenvolvimento territorial requerido; em seguida vem a “partilha de riscos entre os setores públicos, privados e associativos”, sobretudo em investimentos críticos pela sua dimensão ou pela sua natureza inovadora; também é preciso a “obtenção de economias de escala” através da mobilização de recursos e competências que se complementam entre si; além disso, a “consolidação de uma cultura institucional e organizacional” baseada na confiança, no diálogo, na concertação de interesses e na cooperação, nomeadamente ao nível local; por fim, há a necessidade de “disseminação de boas práticas”, com emulação de bons exemplos e ações de *benchmarking* (Ferrão, 2010).

Quando se trata da reflexão acerca do papel político dos conselhos municipais que contribua para a promulgação de um projeto de nação que atenda à finalidade de bem-estar total, destaca-se que se propõe discutir as ações que expressam a capacidade de uma sociedade se organizar para gerir os assuntos públicos a partir do envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais (Dallabrida, 2011), isto é, as bases para transformações do imaginário político construído pelo passado da concepção de transformações democrática e políticas. Isso requer uma congregação de forças políticas, recursos financeiros e gestão que supere a dispersão dos esforços capaz de ampliar a interlocução interorganizacional (Dasí & González, 2008).

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O artigo traz uma análise sobre o papel político dos conselhos municipais sob a ótica da Administração Política, que diz respeito à concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade de bem-estar social. Promulgados na CF/88, os conselhos municipais são entendidos como mecanismos de participação da sociedade civil nas decisões do Estado, com atuação em áreas como educação, saúde, trabalho, esportes e meio ambiente. Apesar de exemplos, como o papel deliberativo do conselho em orçamentos participativos, nota-se a necessidade de muitos avanços ainda para que a sociedade tenha influência mais efetiva na atuação do Estado,

inclusive no fato citado. Assim, é preciso que haja capacidade política, financeira e de gestão para que os conselhos cumpram adequadamente o seu propósito.

A contribuição do artigo reside, principalmente, em apontar problemas enfrentados pelos conselhos municipais e indicar um caminho para a solução dos problemas existentes, que é a atuação do Estado seguindo os preceitos da Administração Política, área em plena sintonia com o papel que deve ser desempenhado pelos conselhos.

Dentre as principais ferramentas para a solução dos problemas nos conselhos municipais, destacam-se: regulação coletiva por meio de redes de atores plurais (Stoker, 1998), troca de informação e conhecimento, partilha de riscos entre os setores públicos, privados e associativos, obtenção de economias de escala, consolidação de uma cultura institucional e organizacional e *benchmarking* entre conselhos (Ferrão, 2010). Estas práticas, como demonstrado, necessitam de um projeto político apoiador como *background*.

Evidentemente, aponta-se que, embora o artigo apresente um esforço para realizar o debate sobre os conselhos sob o viés da administração pública, a discussão ainda é muito incipiente, uma vez que tanto o cenário teórico quanto o político tiveram no passado pouco espaço para tal. Entretanto, esse cenário, paulatinamente, vem se consolidando e ganhando importância e significado e acredita-se que haja maior fundamentação e regulamentação em modelos de gestão pública na contemporaneidade.

Dessa forma, ao se debruçar sobre esse debate, muitas são as limitações existentes, desde a concepção do campo da Administração Política e a legitimação acadêmica, perpassando pelas construções metodológicas, até a questão empírica do caráter banalizado da política. Quando se trata de uma organização advinda de um processo de construção social histórica, pressupõe-se que as configurações dos contextos variam conforme a formação distinta de padrões de ação e interação entre os atores sociais envolvidos, ou seja, criar um modelo universal sugere desconsiderar as diferenças entre os casos ocorridos e, em um país miscigenado como Brasil, isto é um desafio complexo.

O presente artigo não buscou esgotar o debate posto. Ao contrário, o estudo se apresenta como pontapé inicial para a criação desta gestão integrada que empodere os atores locais a partir de um entendimento endógeno, considerando o equilíbrio entre o universal e as particularidades regionais.

Isso requer um estudo de diferentes realidades e um nível de abstração para que se possa pensar na gestão das relações sociais de forma coerente. Além disso, outros campos de conhecimentos podem ser agregados para uma percepção integrada e uma temática em voga que poderia auxiliar nesta definição de modelo de gestão é o conceito de governança, como sugestão para estudos futuros.

Por fim, pontua-se a necessidade de dar continuidade a uma agenda de estudos na direção propositiva e dialógica, que busque reduzir as lacunas das abordagens teóricas e empíricas bem como as dissonâncias no caráter tridimensional entre as forças do Estado, sociedade e capitalismo, para debater e analisar mecanismos democráticos como os conselhos e demais atores sociais envolvidos, com foco na gestão, a fim de que se tornem os vetores das modificações necessárias e efetivas na atuação política brasileira com retornos para o bem-estar pleno da sociedade.

## Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. Conselhos além dos limites. *Estudos Avançados*, São Paulo, USP, vol. 15, n.º 43, dez. 2001.
- BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola & PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Trad. Carmen C. Varriale et al.; Coord. Trad. João Ferreira; Rev. geral João Ferreira & Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.
- BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. *Programa Nacional de Fortalecimento de Conselhos Escolares*. Conselhos Escolares: uma estratégia de gestão democrática da educação pública. Brasília, nov. 2004. Disponível em <[http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce\\_gen.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Consescol/ce_gen.pdf)>; acesso em jan. 2014.
- CINTRA, Antonio Otávio. Sistema de governo do Brasil. In: AVELAR, Lúcia & CINTRA, Antonio Otávio (orgs.). *O sistema político brasileiro: uma introdução*. 2.ª ed. São Paulo: Unesp, 2007.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. Governança territorial e desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: INSTITUTO DE PESQUISAS ECONÔMICAS APICADAS (IPEA). CODE 2011. *Anais do I Circuito de Debates Acadêmicos*, 2011.

- DASÍ, Joaquín Farinós & GONZÁLEZ, Juan Romero. La gobernanza como método para encarar los nuevos grandes retos territoriales y urbanos. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles (A.G.E)*, n.º 46, pp. 5-9, 2008.
- DIMOCK, M. E. & DIMOCK, G. *Public administration*. Nova York: Rinehart and Winston, 1961.
- FARAH, Marta F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 35, n.º 1, pp. 119-44, jan.-fev. 2001.
- FERRÃO, João. Governança e ordenamento do território: reflexões para uma governança territorial eficiente, justa e democrática. *Prospectiva e Planeamento*, vol. 17, 2010.
- . Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: FERREIRA, Álvaro et al. (orgs.). *Metropolização do espaço: gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro: Consequência, 2013, pp. 255-81.
- OLIVEIRA, Francisco de. A dominação globalizada: estrutura e dinâmica da dominação burguesa no Brasil. In: BASUALDO, Eduardo & ARCEO, Enrique (orgs.). *Neoliberalismo y sectores dominantes: tendencias globales y experiencias nacionales*. Buenos Aires: Clacso, 2006, pp.265-91.
- PEDRÃO, Fernando. A responsabilidade ideológica na politização da administração. *REBAP*, Salvador, vol. 6, pp. 9-18, 2011.
- PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. *Cadernos da Cidade*, vol. 12, n.º 14, 2008.
- RAMOS, Alberto Guerreiro. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: FGV, 1989.
- REZENDE, Flávio da C. Desafios gerenciais para a reconfiguração da administração burocrática brasileira. *Sociologias*, Porto Alegre, vol. 11, n.º 21, pp. 344-65, 2009.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. *RAP*, Rio de Janeiro, vol. 35, n.º 5, pp. 49-77, 2001.
- . Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil. In: Idem. *Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2012.



- SILVA E SILVA, M. O. Editorial. *Revista Katálysis*. Florianópolis, vol. 12, n.º 1, pp. 11-12, jan.-jun. 2009.
- SIMON, Herbert. *Comportamento administrativo: estudo dos processos decisórios nas organizações administrativas*. Rio de Janeiro: FGV, 1965.
- SMITH, Adam. *Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones*. México: Fondo de Cultura Económica, 1958.
- SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e controle social. In: SALES, Mione Apolinário; MATOS, Maurílio Castro & LEAL, Maria Cristina (orgs.). *Política social, família e juventude: uma questão de direitos*. São Paulo: Cortez, 2004.
- STOKER, Gerry. *Governance as theory: five prepositions*. Oxford: Unesco, 1998.
- TAYLOR, Frederick. *Princípios de administração científica*. São Paulo: Atlas, 1948.
- WALDO, Dwight. *O estudo da administração pública*. Rio de Janeiro: FGV, 1964.
- WOLFF, Francis. Esquecimento da política ou o desejo de outras políticas. In: NOVAES, Adauto. *O esquecimento da política*. Rio de Janeiro: Agir, 2007.



# A CONTRATAÇÃO PÚBLICA ELETRÔNICA NO BRASIL E NA ESPANHA: DUAS TRAJETÓRIAS, DOIS MODELOS CONTEMPORÂNEOS\*

CARMEN PINEDA NEBOT\*\*

VALDEMIR PIRES†

JORDI ROMEU GRANADOS‡

GREGORIO JUÁREZ RODRÍGUEZ§

## Resumo

A progressiva incorporação de meios eletrônicos na atividade pública não só supõe uma “modernização”, mas também está implicando uma profunda transformação do modelo de gestão, abrindo novas possibilidades à participação dos atores e ao controle. No presente trabalho, analisa-se, de um modo comparado, dois dos modelos existentes em matéria de contratação pública eletrônica pertencentes aos âmbitos político-territoriais diferenciados e com trajetórias também diferentes, como são o espanhol e o brasileiro. Mostram-se os processos evolutivos seguidos em ambos os casos, os problemas e dificuldades que se enfrentam, as soluções propostas e a situação em que se encontram nesses momentos.

**Palavras-chave:** Inovação; Contratação pública; E-Contratação.

## 1. INTRODUÇÃO

A progressiva incorporação de meios eletrônicos na atividade pública não só supõe uma “modernização” nos instrumentos dos quais se serve o poder para desenvolver suas funções, mas também tem implicado uma profunda transformação do modelo de gestão, abrindo novas possibilidades à participação dos atores e ao controle, o que necessariamente se traduz em benefício para a sociedade (Romeu; Juárez & Pineda, 2014). A transformação se mostra necessária em um momento em que existe uma forte crise global, tanto econômica como política, que exige a adaptação

\* Os autores são membros do Grupo de Pesquisa de Controle Social do Gasto Público do Departamento de Administração Pública da Unesp, Estado de São Paulo, Brasil.

\*\* Bacharel em direito e Bacharel em ciência política e da administração. Consultora de administração pública, Espanha, <carmenpinedanebot@hotmail.com>.

† Doutor em educação, professor na Universidade Estadual Paulista (Unesp) São Paulo, <vapires@fclar.unesp.br>.

‡ Bacharel em direito, pesquisador UCM-IUIOG, Espanha, <jromeu@ucm.com>.

§ Bacharel em direito, pesquisador UCM-IUIOG, Espanha, <grjuarez@ucm.com>.

das instituições e políticas públicas mediante a prática dos princípios e instrumentos de governança.<sup>1</sup> Desse modo, a inovação no marco da governança<sup>2</sup> implica modificações estruturais e associa grandes esforços de transparência, coordenação, participação cidadã e *feedback* na prestação de contas, o que leva a uma reorientação para a associação ou a cooperação interorganizacional em torno de objetivos comuns e introduz mudanças nos processos decisórios, na distribuição de poder e recursos (financeiros, cognitivos, etc.), nos critérios e normas sobre o funcionamento das redes organizacionais e em suas políticas ou estratégias de atuação (Zapico, 2012, p. 9), sendo a atividade contratual pública, conformada por uma pluralidade de atores e interesses públicos e privados em jogo (econômicos, empresariais, políticos, administrativos, sociais, etc.), um dos mais significativos expoentes do referido modelo. A complexidade e as dificuldades da inovação transformacional não provêm tanto da dificuldade técnica da mudança e sim da diversidade de valores e interesses e dos efeitos da mudança nos equilíbrios de poder e colaboração.

Por conseguinte, a utilização dos meios eletrônicos no âmbito das contratações públicas supõe uma melhora em alguns dos princípios tradicionalmente associados a elas, como podem ser o de transparência<sup>3</sup> ou o de igualdade nas condições de acesso aos procedimentos de licitação. Isto implica, por sua vez, uma otimização do gasto público,<sup>4</sup> pois uma maior difusão das

1 Ainda que esse modelo seja bem conhecido, sobretudo no mundo das ciências políticas e da administração pública, sua implantação se desenvolveu com certa timidez.

2 Este pode ser definido como um modelo de decisão orientado a satisfazer as preferências sociais estabelecidas entre o governo e a sociedade e realizadas com ações, recursos, ferramentas e formas de organização consensuadas (Aguilar & Bustelo, 2010; Villoria, 2010). Neste modelo, o governo é um ator a mais, com um nível relativo de influência, que atua através de redes de colaboração junto com outros níveis de governo e atores econômicos e sociais. Seu papel não é tanto desenhar e executar políticas públicas, dando conta dos serviços prestados de forma supostamente independente e totalmente responsável e sim contribuir para a criação e o fortalecimento de redes, promover processos de participação, acordos de colaboração, coordenação e resolução de conflitos e compartilhar a responsabilidade com outros níveis de governo e a sociedade pelo funcionamento e melhora das políticas e das instituições públicas (Zapico, 2012, p. 8).

3 A e-Contratação se manifesta como um instrumento que *per se* facilita a transparência (Joongi, 2006; González Alonso, 2009; Vaidya, 2009; Gardenal, 2010; Moreno Molina, 2011; Elezi Harizaj, 2012; Neupane et al., 2012a, 2012b; Alaweti; Nurdiana & Faryadi, 2013; Valadares Tabares, 2013; Caño Gómez, 2013; Pintos, 2014; Romeu; Juárez & Pineda, 2014a, 2014b), ao promover a abertura de dados (Álvarez et al., 2012) e sua divulgação.

4 Uma das parcelas mais importantes da despesa pública é a contratação pública (ao redor de 20% do PIB) e com tendência a aumentar. Mas seu gerenciamento arrasta ainda uma excessiva distorção de um processo de direito administrativo e lhe falta, às vezes de forma notória, a distorção econômica e política e valores como a transparência (o que se compra) e a prestação de contas (quais resultados foram obtidos) que todas as sociedades modernas exigem das compra públicas (Caño Gómez, 2013).

licitações permite o aumento da participação, a melhora nas ofertas realizadas e um adequado acompanhamento, por parte da cidadania, das políticas desenvolvidas a respeito. Os casos de corrupção e falta de ética nas administrações, muito relacionados com a contratação, originam — como assinalam Ramírez-Alujas & Villoria (2012) — profunda desconfiança institucional (Pharr & Putnam, 2000; Anderson & Tverdova, 2003; Bowler & Karp, 2004), além de custos inassumíveis (Ades & Di Tella, 1997; Della Porta & Vannucci, 1997; Dreher & Herzfeld, 2005; Hodgson & Jiang, 2007), entre outros efeitos negativos. As administrações que gerenciam com níveis elevados de corrupção bloqueiam o desenvolvimento do país. A corrupção impede o desenvolvimento, porque impede governar de forma eficaz e eficiente, sendo, por isso, o maior obstáculo ao avanço econômico e social (World Bank, 2006) e seus efeitos sobre os fundamentos sociais das comunidades — como a confiança intersubjetiva, a confiança nas instituições, a cultura da legalidade — são muito negativos (Villoria & Jiménez, 2012).

Mas a inovação é um conceito complexo, não ficando claro em numerosa literatura a este respeito se se trata de um produto ou de um processo, se de uma ideia tomada de outros ou uma descoberta, o que abre a porta a uma pluralidade de definições e enfoques (Osborne & Brown, 2005; Ramírez-Alujas, 2012) que podem ser distinguidos entre enfoques instrumentais e substantivos. Os primeiros se referem à inovação como um conjunto de ideias que permitem melhorar a eficiência de determinadas atuações. Dessa perspectiva, não se modifica o que se faz e sim a maneira de fazer. Os segundos, por outro lado, consideram que a inovação implica uma forma substancialmente diferente de entender, abordar e transformar a realidade: aqui não se trata só de incidir nos processos, mas de repensar a própria natureza dos problemas (Brugué; Blanco & Boada, 2013).

Nesta análise, optamos por uma abordagem substantiva que interpreta a inovação como a capacidade de construir novas respostas ante os problemas complexos com os quais devem lidar as políticas públicas. Portanto, não se relaciona só com novas técnicas e sim com novos conhecimentos, ainda que o conhecimento não se gere simplesmente por acúmulo de informação, mas requer da experiência os julgamentos e as avaliações de uma ampla rede de atores. É um processo coletivo no qual as redes são chave para a produção (A& McGuire, 2003); é uma reflexão compartilhada e democrática em que o novo conhecimento se cria a partir do intercâmbio (Brugué; Blanco & Boada, 2013).

Mas, apesar das dificuldades que gera o conceito de inovação aplicado ao setor público, este é central no novo século e um instrumento para fortalecer a democracia. Dessa perspectiva, a inovação poderia alinhar melhor as atividades do governo e o setor público com as necessidades dos cidadãos e ajudar a resolver as falhas (tão frequentes) no desenho e implantação das políticas públicas (Moran, 2004).

No presente trabalho, analisamos um dos âmbitos materiais de inovação da administração pública, a contratação pública eletrônica, realizando uma análise comparada de duas maneiras de sua adoção, pertencentes a dois âmbitos político-territoriais diferenciados e com trajetórias também diferentes: o modelo brasileiro e o modelo espanhol. Mostramos os processos evolutivos seguidos em ambos os casos, os problemas e as dificuldades que enfrentam, as soluções propostas e a situação na qual se encontram atualmente.

## **2. METODOLOGIA**

O método escolhido foi o estudo de caso comparativo, considerando que essa técnica é adequada em situações nas quais o objetivo do pesquisador é compreender como as condições de causa ou as variáveis de ação, em certas situações, produzem efeitos sobre as variáveis de resultado (Van Evera, 1997). Este estudo é comparado da perspectiva da Administração Pública Comparada, que tem o propósito de, a partir de diferentes experiências, melhorar o desempenho de processos ou sistemas administrativos com a incorporação de boas práticas e o estabelecimento de limitações.

No entanto, parece legítimo propor que, a partir dos resultados do Brasil e Espanha, seja possível, no mínimo, descrever o estado da contratação eletrônica bem como assinalar os problemas e dificuldades enfrentados e compreender as soluções propostas para que se atinja o fim desejado a partir de conclusões válidas, sendo esta a proposta metodológica do trabalho.

## **3. BRASIL**

### **A) Antecedentes**

No Brasil, a licitação, como requisito para a realização de compras e contratações públicas, se tornou objeto de norma específica somente em

1986, com o Decreto n.º 2.300/86, conhecido como Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos. Anteriormente, esse processo era balizado por normas que o incluíam entre outros temas da Administração Pública: o Decreto n.º 2.926, de 1862, que era um regulamento para arrematações dos serviços no Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas; o Decreto n.º 4.536, de 1922, que trata da Contabilidade Pública (e menciona a exigência de “concorrência” para a realização das compras); a Lei n.º 4.401, de 1964, que adota, pela primeira vez, o termo “licitação”; e, por fim, o Decreto-lei n.º 200, de 1967, que contém um título denominado “Das normas relativas a licitações para compras, obras, serviços e alienações”.

A legislação brasileira em vigor para licitações e contratos públicos abarca um conjunto de normas (leis, decretos, portarias), cujo esteio é a Lei n.º 8.666, de 1993, muito cedo emendada pela Lei n.º 8.883, de 1994. É nesta que foram estabelecidas as modalidades de licitação atualmente praticadas: concorrência, concorrência internacional, concurso, convite e tomada de preços; são também previstas situações para dispensa ou inexigibilidade de licitação e os leilões para alienação de bens pertencentes ao governo. Desde 1998, pela Lei n.º 648, estas modalidades são escolhidas em função dos valores financeiros envolvidos, de modo que os montantes maiores exigem procedimentos mais complexos que se reduzem, na medida em que se trata de menores volumes de recursos.

Recentemente, foi criado e normatizado o pregão (ou leilão reverso), admitido apenas para a aquisição de bens ou serviços comuns, ou seja, “aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado”, conforme estabelece o parágrafo único do artigo 1.º da Lei n.º 10.520, de 2002, que é o marco legal para esta prática. O pregão pode ser presencial ou eletrônico e esta prática é que se constitui na experiência brasileira em curso como contratação pública eletrônica (ou *public e-procurement*, ou *e-compras públicas*).

O pregão foi experimentado, pela primeira vez, em 1998, pela Agência Nacional de Telecomunicações (Anatel), criada em 1997, após a privatização dos serviços de telefonia no País. A mesma Anatel introduziu a modalidade eletrônica em 2000, ano em que o Governo Federal adotou o pregão presencial, por meio da Medida Provisória n.º 2.026, depois incluindo a modalidade eletrônica em seus procedimentos (Decreto n.º 3.697,

de dezembro de 2001). Funciona como um típico leilão reverso no qual são oferecidos lances abaixo do valor de referência inicial, com os objetivos de simplificar o processo licitatório, eliminar barreiras à participação de ofertantes e obter menores preços. A mencionada Lei n.º 10.520/2002 o estendeu aos governos de todos os níveis da federação (União, estados e municípios).

Convergiram como fatores impulsionadores da adesão governamental aos procedimentos de *public e-procurement* o avanço das tecnologias da informação e comunicação (TICs) característica das últimas décadas; o movimento reformista do Estado, dos anos 1980-90; e o generalizado descontentamento (dentro e fora do governo) com a morosidade e ineficiência dos processos licitatórios no país, regido pela Lei n.º 8.666/83.

## **B) A experiência do pregão eletrônico no Governo Federal**

O Governo Federal adotou, rapidamente, o pregão e o pregão eletrônico, em busca de agilidade, economia, maior adesão de potenciais fornecedores, transparência e combate à corrupção (muito comum em licitações, não só no Brasil, mas em todo o mundo). Implantou, então, uma política de inovação permanente neste campo cujo núcleo central é o portal de compras do Governo Federal na internet — o Comprasnet<sup>5</sup> (ver Figura 1), administrado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), a partir do Sistema Integrado de Administração de Serviços Gerais (Siasg), criado pelo Decreto n.º 1.094, de 1994, sendo este, de acordo com o portal Comprasnet,

[ . . . ] um conjunto informatizado de ferramentas para operacionalizar internamente o funcionamento sistêmico das atividades inerentes ao Sistema de Serviços Gerais (Sisg), quais sejam: gestão de materiais, edificações públicas, veículos oficiais, comunicações administrativas, licitações e contratos, do qual o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) é órgão central normativo.

5 <<http://www.Comprasnet.gov.br/>>. Para uma visão ampla do que é, como evoluiu e como funciona o Comprasnet, ver Brasil (2002).



Figura 1. Portal de compras do Governo Federal brasileiro na internet



Fonte: <<http://www.comprasnet.gov.br/>>.

### Segundo Fernandes, o Comprasnet

[...] foi lançado, em 1997, para publicar eletronicamente os avisos e editais de licitação (de todas as modalidades) e os resumos dos contratos assinados pela Administração Pública Federal. Mais tarde, quando o Decreto n.º 3.697, de dezembro de 2000, instituiu o pregão eletrônico, o *site* Comprasnet passou a ser usado para aquisições em tempo real, operando esse novo tipo de licitação. Em outubro de 2001, o Comprasnet sofreu uma nova transformação, tornando-se um efetivo portal de compras. A grande inovação, que deu ao Comprasnet o *status* de paradigma internacional no campo das compras eletrônicas governamentais, foi a introdução de um modelo de negócios em que o governo federal compartilha com parceiros privados a gestão do portal (2002, p. 3).

O pregão eletrônico se consolidou como prática administrativa no Governo Federal, aumentando ano a ano o número de compras e contratações por esta via. Ao longo dos últimos anos, os procedimentos dessa natureza se estabilizaram em torno de 34 mil, conforme revela a Tabela 1.

Tabela 1. Quantidade de compras públicas no Governo Federal do Brasil, segundo o tipo de processo (2008-2013)

Modalidade (conforme leis 8.666/93 e 10.520/02)	Processos de compra					
	2008	2009	2010	2011	2012	até out. 2013
Concorrência nacional	771	1.319	934	1.086	1.314	513
Concorrência internacional	50	44	105	51	40	8
Curso	8	16	16	11	16	8
Convite	4.957	1.499	961	621	452	198
Dispensa de licitação	246.635	235.566	211.029	186.301	169.875	128.443
Inexigibilidade de licitação	14.048	15.838	16.677	19.742	23.783	20.310
Pregão eletrônico	30.865	33.700	33.696	32.357	34.747	26.192
Pregão presencial	1.297	1.083	657	334	268	127
Tomada de preços	1.641	1.636	1.335	1.170	1.307	541

Fonte: Brasil, 2013.

O valor envolvido pelos pregões também cresceu ano a ano, apresentando, recentemente, o comportamento revelado pela Tabela 2 na qual é atípico o ano de 2011 (de recuo), por razões a averiguar.

Tabela 2. Valor das compras públicas no governo federal do Brasil, segundo o tipo de processo (2008-2013)

Modalidade (conforme leis 8.666/93 e 10.520/02)	Valor de compra, corrigido pelo IPCA dessazonalizado (em reais brasileiros)					
	2008	2009	2010	2011	2012	Até out. 2013
Concorrência nacional	9.167.855.840,53	14.546.704.831,43	12.393.154.773,52	6.377.263.000,50	12.678.890.659,73	2.481.597.252,59
Concorrência internacional	146.359.305,34	1.053.839.103,41	1.032.577.330,98	85.951.777,18	140.937.239,77	5.969.035,83
Curso	372.625,43	1.151.347,51	2.974.844,09	901.562,48	2.581.625,00	293.136,59
Convite	163.181.777,33	73.198.638,70	49.330.037,37	32.885.611,90	22.409.868,60	7.911.596,22
Dispensa de licitação	15.134.384.857,80	8.725.194.787,66	11.676.471.129,88	7.646.697.849,80	13.802.507.425,32	6.484.101.171,62
Inexigibilidade de licitação	3.210.978.280,03	5.824.096.648,18	7.731.978.598,76	11.513.800.634,23	10.672.115.922,26	8.171.740.963,04
Pregão eletrônico	21.277.510.721,75	22.026.596.987,24	28.656.588.714,71	24.646.715.336,42	33.639.555.907,00	29.608.299.718,86
Pregão presencial	2.802.208.233,56	3.117.945.219,90	1.313.059.935,34	1.017.601.729,99	1.152.980.671,26	398.695.537,30
Tomada de preços	745.677.499,84	696.300.483,06	557.320.756,89	462.949.601,53	507.064.775,89	166.219.979,01
Total	52.648.529.141,60	56.065.028.047,08	63.413.456.121,54	51.784.767.104,03	72.619.044.094,83	47.324.828.391,06

Fonte: Brasil, 2013.

### **C) Pregão eletrônico nos níveis subnacionais da federação**

Nos estados e municípios, também avançou a utilização do pregão e do pregão eletrônico, desde o momento em que a Lei n.º 10.520/2002 ofereceu segurança jurídica para que isso acontecesse, com o reforço do Decreto n.º 5.405, de 2005.

Já em 2002, algumas experiências de pregão eletrônico se consolidaram em nível estadual, como revela Fernandes (2002). Dentre elas, as pioneiras são: em São Paulo, a Bolsa Eletrônica de Compras (BEC) — <<http://www.bec.sp.gov.br/Publico/Aspx/Home.aspx>> —, uma das mais completas e sofisticadas ferramentas de *public e-procurement* no Brasil, lançada antes do Comprasnet do Governo Federal; na Bahia, a Comprasnet.ba — <<http://www.Comprasnet.ba.gov.br/>>; em Tocantins, a Compr@s.TO — <<http://www.compras.to.gov.br/scripts/nwwcgi.exe/compras2/home>>; no Rio Grande do Sul, a Central de Licitações (Celic) — <<http://www.celic.rs.gov.br/>>; em Mato Grosso do Sul, a Central de Compras — <<http://www.centraldecompras.ms.gov.br/>>.

Desde o advento da Lei n.º 10.520, de 2002, todos os municípios estão legalmente amparados para adotar o pregão e o pregão eletrônico. Entretanto, conforme revelou pesquisa realizada pela Confederação Nacional de Municípios (CNM), a adesão vai aumentando lentamente. Dos 2.780 municípios pesquisados pela CNM (2010), de um total de 5.565 existentes no País, 2.270 (82%) utilizavam o pregão, mas somente 1.890 (68%) utilizavam-no na modalidade eletrônica, por falta de infraestrutura tecnológica e/ou por desconfiança em relação à mudança e 998 afirmaram não ter interesse no uso do pregão eletrônico. Desde 2010, ano da pesquisa, é bem provável que tenham ocorrido avanços nesse quadro, até porque há pressão para que isso ocorra, partindo de segmentos que combatem a corrupção, de grupos que propõem modernização e também de fornecedores desejosos de maior transparência e agilidade. Além disso, estão disponíveis diversas plataformas tecnológicas para a implantação do sistema, como as oferecidas pelo Banco do Brasil (LicitaçõesBB — <<http://www.bb.com.br/portalbb/page3,111,4241,13,0,1,3.bb>>; Caixa Econômica Federal; Banrisul; CNM (CidadeCompras — <<http://www.cidadecompras.com.br/1/>> e várias empresas que fornecem soluções tecnológicas para governo municipais.

O processo de inovação em compras públicas nos municípios brasileiros enfrenta, de fato, muitas dificuldades, sendo necessárias vontade política e liderança para implantá-lo, como revela um estudo recente do caso da cidade de São Carlos, no estado de São Paulo (Blanco García & Pires, 2010).

#### **D) Resultados obtidos pelo pregão eletrônico**

No Governo Federal:

Em 2013, o pregão eletrônico respondeu por 63% das compras governamentais, com um gasto de R\$ 29,6 bilhões, sendo utilizado em 26,2 mil processos (15%). Se comparado apenas às modalidades licitatórias, essa forma de contratação foi responsável por 91% dos gastos em aquisições, resultando numa economia para os cofres públicos da ordem de R\$ 6,9 bilhões (19%). Em relação ao número de certames licitatórios, o pregão eletrônico respondeu por 95 (Brasil, 2013, p. 2).

Essa modalidade de compra se concentra em alguns tipos de bens e serviços. Segundo a Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI)/MPOG, referindo-se a 2013, os bens e serviços mais adquiridos por pregão eletrônico pertencem, respectivamente, aos grupos de Equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário: R\$ 2,8 bilhões; e Serviços de engenharia: R\$ 1,6 bilhão (Brasil, 2013, p. 3). A Tabela 3 explicita os valores para todos os tipos de bens e serviços adquiridos por meio de pregão eletrônico em 2013 (até outubro).

Tabela 3. Valor das compras dos grupos de materiais mais adquiridos por pregão eletrônico

Grupos de materiais (adquiridos por pregão eletrônico)	Valor da compra (em reais brasileiros)
Equipamentos e artigos para uso médico, dentário e veterinário	2.846.798.273,15
Equipamento para processamento automático de dados (incluindo <i>firmware</i> ), <i>software</i> , acessórios e equipamento de suporte	2.005.370.919,45
Veículos	1.683.797.713,87
Mobiliários	1.444.692.439,41
Subsistência	1.328.351.138,44
Materiais para construção	687.740.818,08
Instrumentos e equipamentos de laboratório	669.618.674,93
Vestuários, equipamentos individuais e insígnias	629.045.883,35
Material de escritório e material de expediente	518.180.392,43
Equipamento para combate a incêndio, resgate e segurança	447.104.671,58
Outros grupos	6.448.632.906,40
Total	18.709.333.831,09

Fonte: Brasil, 2013.

De alta relevância, são também os resultados do pregão eletrônico sobre as relações do Governo com os fornecedores e sobre a gestão de compras e contratações. As facilidades advindas de um processo menos burocrático e mais transparente têm atraído maior quantidade de interessados em participar das licitações, entre eles pequenas e médias empresas (Brasil, 2013). Quanto à inovação na gestão, a navegação pelo portal Comprasnet é suficiente para, pelo menos, suspeitar que foi necessário alterar em pro-

fundidade rotinas, procedimentos e, acima de tudo, a cultura funcional, para se chegar a ele como instrumento principal de relacionamento do governo com fornecedores. Este portal contém canais de acesso para uso exclusivo dos compradores públicos, para utilização pelos potenciais fornecedores e fornecedores efetivos e também fornece informações a quem quer que se interesse (a respeito, ver a aba “Serviços do Portal” do Comprasnet); dá acesso livre aos certames licitatórios (aba “Acesso Livre”), divulga as normas atinentes à área (aba “Legislação”) e literatura técnica a seu respeito (aba “Publicações”).

Aos poucos vão sendo feitas pesquisas, análises e estudos com o objetivo de avaliar os resultados da inovação representada pelo pregão eletrônico no Brasil, nos diversos níveis de governo (Santana, 2013; Silveira; Fildardi & Freitas, 2012; Mota & Rodrigues Filho, 2010; Figueiredo, 2009; Alves & Dufлот, 2008; Morais & Slomski, 2006; Carneiro & Pereira, 2005). Em geral, elas apontam avanços em agilização de processos; ampliação do número de ofertantes interessados, com conseqüente redução de preços; transparência e barreiras à corrupção; economicidade das compras. Mas surgem questionamentos quanto à qualidade de produtos comprados por menores preços (afetando para baixo a relação custo-benefício das compras públicas) e quanto às possibilidades de fraudes no recebimento de propostas pelos sistemas eletrônicos. Aparentemente, referidos estudos poderão contribuir para a melhoria da *public e-procurement* no Brasil que, provavelmente, será incorporada definitivamente em uma possível próxima lei de licitações e contratos que reúna e sintetize as mudanças difusas e esparsas ocorridas nas duas últimas décadas, nas bordas da ultrapassada Lei n.º 8.666/93.

Por fim, merece destaque, pela oportunidade e consistência, a conclusão de Tripadalli, Fernandes & Machado (2011, p. 429):

Enfatizamos que a simples adoção de compras eletrônicas não é suficiente para exploração dos resultados máximos de gestão dos gastos públicos correntes, pois existem outras oportunidades de melhorias se ampliarmos a análise para as demais fases da cadeia de suprimento.

O mesmo deve aplicar-se, evidentemente, a todos os gastos e não só aos correntes.

## 4. ESPANHA

### A) *Antecedentes*

Na Espanha, o ordenamento de contratos, tal como hoje o conhecemos, é um fenômeno histórico relativamente recente. A primeira regulação geral de contratos públicos apareceu no ano de 1963, com a aprovação da Lei de Bases de Contratos do Estado e seu texto, articulado em 1965. Até então, a “matéria de contratos” não tinha sido objeto de uma regulação específica e diferenciada.

A partir desse momento, a evolução desse setor do ordenamento jurídico-público passou a ter quatro metas (Santamaría Pastor, 2013): *a*) o bloco normativo dos anos 60, constituído pelo dantes citado texto articulado de 8 de abril de 1965 e seus dois sucessivos Regulamentos, de 1967 (Decreto n.º 3.354/1967, de 28 de dezembro) e de 1975 (Decreto n.º 3.410/1975, de 25 de novembro); *b*) o bloco dos anos 90, motivado pela imperativa incorporação do regulamento comunitário e integrado pela Lei n.º 13/1995, de 18 de maio, de Contratos das Administrações Públicas e seu Regulamento parcial, aprovado por Real Decreto 390/1996, de 1.º de março; *c*) o bloco de começo do milênio, constituído pelo Texto Refundido da Lei de Contratos das Administrações Públicas (Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junho) e seu Regulamento (dessa vez geral) aprovado por Real Decreto 1.098/2001, de 12 de outubro; um e outro texto, impulsionados pela profunda reforma que a Lei de 1995, sofreram, em 1999, modificações; e *d*) o bloco hoje vigente, iniciado com a Lei n.º 30/2007, de 30 de outubro, de Contratos do Setor Público, a revisão feita pelo Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de novembro e a nova Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho.<sup>6</sup>

Já a transformação para uma nova administração eletrônica começou a se operar em nível de Direito interno na primeira redação da Lei n.º 30/1992, de 26 de novembro, de Regime Jurídico das Administrações Pú-

<sup>6</sup> A mudança normativa tem experimentado um ritmo crescentemente acelerado, encunando-se cada vez mais as distâncias temporárias entre a cada um dos blocos: entre o bloco dos 60 e dos 90 decorreram trinta anos, que se reduziram a somente seis entre o bloco dos 90 e o do milênio; o mesmo número de anos que separam o Regulamento de 2001 e a Lei de Contratos do Setor Público de 2007. E entre o quarto e último bloco e o que se aproxima, com as novas Diretivas comunitárias em curso de aprovação, decorrerão só, possivelmente, três anos (Santamaría Pastor, 2013).

blicas e do Procedimento Administrativo Comum, na qual se falava da incorporação de meios técnicos e da informatização de registros e arquivos, ainda que tudo isso focado de um ponto de vista facultativo e não imperativo para as administrações. No entanto, não será até a Lei n.º 11/2007, de 22 de junho, de acesso eletrônico dos cidadãos aos Serviços Públicos, quando se dá um salto qualitativo na configuração normativa do uso das TICs no âmbito administrativo, passando de “poderão” ao “deverão” e, portanto, criando obrigações para as administrações em favor dos cidadãos. Depois dessa lei, a implantação legal das novas tecnologias se consolidará e estenderá a todos os setores da atividade administrativa, entre eles o âmbito contratual público.

No processo de impulso da contratação pública eletrônica não podemos esquecer o papel ativo e protagonista que vem assumindo a União Europeia. As Diretivas de 2004,<sup>7</sup> ainda que supusessem um passo importante para a contratação eletrônica, não tiveram os resultados esperados como não se estabeleceu a obrigação para os Estados membros de implementar, necessariamente, soluções de e-Contratação. Ante essa situação, a Comissão Europeia publicou, em 2010, o *Livro verde* sobre a generalização do recurso à contratação pública eletrônica na União Europeia, SEC (2010) 1.214. Assim mesmo, em 2011 editou o *Livro verde* sobre a modernização da política de contratação pública da União Europeia, com o que realizou ampla consulta pública sobre as mudanças legislativas que poderiam ser introduzidas para tratar de facilitar e flexibilizar a adjudicação dos contratos e fazer possível melhor utilização dos contratos públicos em apoio de outras políticas.

Assim, depois de um processo de tramitação de mais de dois anos, com data de 15 de janeiro de 2014, o Parlamento, finalmente, aprova uma nova diretiva de contratação pública, que vem a substituir a Diretiva 2004/18/CE.<sup>8</sup> Essa nova norma reconhece que os meios de informação e comunicação eletrônicos servem para simplificar a publicação dos contratos, aumentando a eficiência e a transparência dos procedimentos de contratação, razão pela qual “Devem ser convertidos no método regular

7 Diretiva 2004/18/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, sobre coordenação dos procedimentos de adjudicação dos contratos públicos de obras, de fornecimento e de serviços e Diretiva 2004/17/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 31 de março de 2004, sobre a coordenação dos procedimentos de adjudicação de contratos nos setores do água, da energia, dos transportes e dos serviços postais.

8 Trata-se da Diretiva 2014/24/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de fevereiro de 2014, sobre contratação pública e pela que se derroga a Diretiva 2004/18/CE.

de comunicação e intercâmbio de informação nos procedimentos de contratação, já que fazem aumentar consideravelmente as possibilidades dos operadores econômicos de participar em ditos procedimentos em todo o mercado interior” (Considerando 52). Por sua vez, adota-se uma comunicação totalmente eletrônica, em particular no que diz respeito à apresentação de ofertas ou solicitações de participação, em todos os procedimentos de licitação, com um período de transição de trinta meses.<sup>9</sup>

Em relação aos procedimentos de contratação existentes na Espanha, tradicionalmente existiam o procedimento aberto, o negociado e o restrungido<sup>10</sup> que se combinavam com duas formas de contratação (aplicáveis unicamente ao procedimento aberto e ao negociado) que eram o leilão (a adjudicação recaía em quem oferecia o preço mais baixo) e o concurso (a adjudicação realizava-se tendo em conta os critérios estabelecidos nos editais, sem atender exclusivamente ao preço). Com a Lei n.º 30/2007 incorpora-se à nossa legislação a terminologia comunitária, a fim de — tal e como assinala sua Exposição de Motivos — “facilitar, desde o plano semântico, a interoperabilidade com os sistemas europeus de contratação”. Abandonam-se os anteriores termos de “concurso” e “leilão”, de maneira que aquelas até o momento “formas de contratação” se subsumem na expressão “oferta economicamente mais vantajosa”, cuja terminologia reforça a ideia da eficiência na contratação, e que remete aos critérios que o órgão de contratação leva em conta para valorizar as ofertas dos licitadores nos diferentes procedimentos abertos, restringidos ou negociados, bem utilizando um único critério de adjudicação (o preço, como no antigo “leilão”) ou bem vários critérios (como no anterior “concurso”). Tudo isso sem prejuízo da existência do contrato menor, que é um procedimento simplificado a utilizar em contratos de quantia reduzida, se exigindo unicamente a aprovação da despesa e incorporação da fatura ao expediente (nos contratos de obras, ademais, se contribuirá o correspondente orça-

9 No entanto, a própria diretiva contém uma limitação, ao indicar que ela “não deve obrigar os poderes adjudicadores a tratar eletronicamente as ofertas, como também não deve exigir a avaliação eletrônica nem o tratamento automatizado”, e que “nenhum elemento do procedimento de contratação pública depois da adjudicação do contrato deve estar sujeito à obrigação de utilizar meios eletrônicos de comunicação, como também não deve o estar a comunicação interna no marco o poder adjudicador” (Considerando 52).

10 No procedimento aberto, todo empresário interessado pode apresentar uma proposição; no procedimento restringido somente os empresários expressamente selecionados pela administração, prévia solicitação deles, podem apresentar proposição; e no procedimento negociado o contrato é adjudicado ao empresário justificadamente eleito pela administração, prévia consulta e negociação dos termos do contrato com um ou vários deles.



mento e, quando assim seja necessário, a aprovação do projeto), não tendo uma duração superior a um ano nem sendo objeto de prorrogação.<sup>11</sup>

Por outra parte, o atual TRLCSP, seguindo o conteúdo da LCSP, recolhe os procedimentos de contratação inteiramente eletrônicos regulados pelo regulamento comunitário (sistema dinâmico de aquisição e leilão eletrônico). Por sua vez, em sua disposição adicional décima sexta, contempla diversas questões de índole geral relacionadas com o uso de meios eletrônicos, informáticos e telemáticos. Assim mesmo, formula-se uma prescrição que diretamente vincula tecnologia com transparência:

Em cumprimento do princípio de transparência na contratação e de eficácia e eficiência da atuação administrativa, se fomentará e preferirá o emprego de meios eletrônicos, informáticos e telemáticos nos procedimentos contemplados nesta Lei por parte dos licitadores ou os candidatos (disposição adicional decimosesta. Apdo. 3 TRLCSP).

### ***B) Os dados da e-Contratação em Espanha***

Diferente do que ocorre no Brasil, os dados estatísticos recopilados pelos poderes públicos espanhóis são quase inexistentes. E isso apesar de serem previstos os instrumentos necessários a respeito, como sucede com o Registro de Contratos do Setor Público. De fato, dita instituição, dependente do Ministério de Fazenda e Administrações Públicas, da mesma forma que o disposto pelo art. 333 do TRLCSP, constitui-se com vocação de converter no sistema oficial central de informação sobre a contratação pública em nosso país.<sup>12</sup>

Os órgãos de contratação devem comunicar ao Registro de Contratos do Setor Público, para sua inscrição, os dados básicos dos contratos adjudicados. Também as modificações, prorrogações, variações nos prazos ou preço, o custo final ou a sua extinção. No entanto, em que pese o

11 Arts. 111 e 138.3 TRLCSP.

12 A tal fim configura-se como "suporte para o conhecimento, análise e investigação da contratação pública, para a estatística em matéria de contratos públicos, para o cumprimento das obrigações internacionais de Espanha em matéria de informação sobre a contratação pública, para as comunicações dos dados sobre contratos a outros órgãos da Administração que estejam legalmente previstas e, em geral, para a difusão pública de dita informação, de conformidade com o princípio de transparência". Assim mesmo, constituirá "o instrumento dos poderes públicos para a revisão e melhora contínuas dos procedimentos e práticas da contratação pública, a análise da qualidade, confiabilidade e eficiência de seus provedores, e a supervisão da concorrência e transparência nos mercados públicos" (art. 333. 2 TRLCAP).

assinalado — que depende da boa vontade do legislador — a realidade é outra, pois, hoje em dia, não se explora o potencial que o próprio Registro de Contratos possui. Assim, por exemplo, no momento atual (julho de 2014), a última informação publicada na página *site* da entidade é um curto “Resumen general de contratos 2012” com dados “Provisórios a data 26-12-2013”, sem que exista a menor referência sobre qual tem sido a repercussão da contratação pública eletrônica, durante esses últimos anos.

Portanto, independentemente da maior ou menor incidência da e-Contratação na Espanha, existe um problema de fundo que é o do tratamento da informação sobre contratação pública eletrônica. O que supõe uma clara limitação ao princípio de transparência, contrariando as atuais iniciativas normativas em favor dela.<sup>13</sup> Tendo-se de tomar em conta que, ao que parece, hoje em dia se dispõe dos instrumentos legais e técnicos para poder implantá-la convenientemente. De fato, no estudo bianual realizado pela ONU sobre o desenvolvimento da administração eletrônica, dos 193 países analisados, em 2014, a Espanha situa-se no posto 12 no grau de implantação da Administração eletrônica (melhorando onze posições a respeito das pontuações obtidas no anterior estudo de 2012), enquanto Brasil acha-se no posto 57 (melhora de duas posições).

Tabela 4. Grau de implantação da administração eletrônica na Espanha e no Brasil (2004-2014)

Local	2004	2005	2008	2010	2012	2014
Espanha	34	39	20	9	23	12
Brasil	35	33	45	61	59	57

Fonte: Unpcas, 2014.

Assim mesmo, seguindo o referido estudo, em relação ao uso de serviços eletrônicos, a Espanha encontra-se na posição 19 (doze posições de melhora em relação a 2012) e Brasil na posição 24 (melhora de sete posições).

13 O próprio Texto Refundido da Lei de Contratos do Setor Público (Real Decreto Legislativo 3/2011), já em seu artigo 1.º, inclui entre os princípios que têm de reger a contratação o de publicidade e transparência dos procedimentos, além do de livre acesso às licitações e não discriminação e igualdade de trato entre os candidatos. Assim mesmo, de uma forma relativamente recente, ainda que não sem verdadeiro atraso com respeito aos países de seu meio, a Espanha se incorporou ao grupo de Estados que dispõem de uma norma específica que regule a transparência no âmbito público, neste caso, a Lei n.º 19, de 9 de dezembro de 2013, de transparência, acesso à informação pública e bom governo.

Tabela 5. Grau de uso dos serviços públicos eletrônicos na Espanha e no Brasil (2004-2014)

Local	2004	2005	2008	2010	2012	2014
Espanha	97	73	34	3	31	19
Brasil	35	18	23	42	31	24

Fonte: Unpcas, 2014.

Por outra parte, não podemos esquecer que, como víamos anteriormente, a contratação pública em Espanha se desenvolve dentro de um contexto regional amplo e variado, que é o conformado pelos países da União Europeia. Por conseguinte, a falta de obrigatoriedade da contratação pública eletrônica para o âmbito da União Europeia, derivada da anterior diretora de contratos, tem suposto uma utilização desigual dessa figura em dito âmbito territorial. De fato, enquanto em Portugal a generalidade da contratação administrativa leva-se a cabo de forma eletrônica, desde o ano 2009, em Espanha essa obrigação não tem existido, o que redundará em uma incidência limitada dela.

Dessa forma, os dados da Espanha a respeito do conjunto da União oferecem um panorama certamente limitado:

Tabela 6. Percentagem de empresas que têm usado os sistemas públicos de e-Contratação em Europa (2012)

	UE	Espanha	França	Alemanha	Portugal	Itália
Empresas que têm usado internet para aceder à documentação e às especificações técnicas das licitações em sistemas públicos de e-Contratação	19	31	3	34	73	97
Empresas que têm oferecido bens ou serviços mediante sistemas públicos de e-Contratação	24	31	42	23	18	35

Fonte: Eurostat, 2013.

Como a contratação eletrônica tende a reduzir a discricionariedade da administração no momento de valoração das ofertas, o lógico é que com a sua futura implantação obrigatória, diminua o número de contratos que contêm maiores componentes de subjetividade (como vêm sendo os tradicionais “concursos” ou “procedimentos negociados”) e se potencializem outras formas de adjudicação como são aquelas que têm em conta unicamente critérios de caráter objetivo, fundamentalmente o preço (como ocorre com a anterior “leilão”, hoje “procedimento com um único critério

de adjudicação” que é necessariamente o preço, e também com os procedimentos inteiramente eletrônicos como o leilão eletrônico e os sistemas dinâmicos de aquisição).<sup>14</sup>

De fato, o próprio processo evolutivo do número total de contratos por forma de adjudicação (Tabela 7) mostra-nos que o tradicional leilão conquanto atualmente se mantenha em uma posição de segunda ordem a respeito do resto de procedimentos que contém maior ônus de subjetividade em seu conjunto (concurso e procedimento negociado), ela vem ganhando posições, ao longo do período 2009-2012, com um salto excepcional de 2011 a 2012 (mais de 400% de aumento).

Tabela 7. Número total de contratos em Espanha por modalidade de adjudicação (2006-2012)

Modalidade	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Concurso	68.829	67.883	59.264	54.381	55.160	56.052	56.315
Negociado	60.542	60.637	54.722	53.877	66.492	58.315	28.720
Leilão	5.396	4.778	3.237	5.286	6.218	7.498	31.610
Total	134.767	133.298	117.223	113.544	127.870	121.865	116.645

Fonte: Registro de Contratos do Setor Público, 2014.

Ainda que também devamos reconhecer que se esta é a situação a respeito do número de contratos, não sucede o mesmo a respeito das quantias totais, nas quais tanto o concurso como o procedimento negociado superam amplamente as quantidades econômicas adjudicadas mediante leilão:

Tabela 8. Custo total de contratos em Espanha, em euros, por modalidade de adjudicação (2006-2012)

Modalidade	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Concurso	29.343.461.810	36.929.570.635	34.351.865.333	35.517.835.321	34.879.508.891	21.828.779.969	18.481.412.433
Negociado	13.589.880.651	12.196.423.775	13.366.522.027	13.051.747.638	12.723.354.287	8.054.443.540	3.357.782.282
Leilão	2.408.800.430	2.366.489.377	2.251.307.755	2.654.636.501	2.179.093.324	2.427.281.535	2.206.372.475
Total	45.342.142.891	51.492.483.787	49.969.695.115	51.224.219.505	49.781.956.502	32.310.505.044	24.045.567.190

Fonte: Registro de Contratos do Setor Público, 2014.

Finalmente, se remetemo-nos aos três níveis de governo existentes em Espanha — estatal, autonômico e local — devemos levar em consideração que as propostas mais desenvolvidas de contratação pública eletrônica têm

14 Cabe destacar que a própria Comissão Nacional do Mercado de Valores, em seu “Guia sobre Contratação Pública e Concorrência” (2011, p. 43), já advertia da necessidade de ir aos leilões eletrônicos já que, por sua transparência, podem facilitar a detecção de acordos de colusão entre empresas e o conhecimento de preços e comportamentos de competidores.

sua origem no nível inferior ao estatal.<sup>15</sup> Do que se deduz que não tem existido uma política clara comum e liderada pelo governo central de aposta pelo modelo de public e-Procurement, senão que a sua implementação vem conformada de forma fragmentada, mediante meritórias iniciativas de caráter isolado.

## 5. CONCLUSÕES

Tanto Brasil como Espanha se acham em um meio global com problemas que — ainda que não isentos de peculiaridades em cada caso — compartilham, de certo modo, elementos ou problemáticas comuns: corrupção, má vontade, crise econômica, etc. No entanto, as propostas de inovação vinculadas à contratação pública eletrônica, que se vêm desenvolvendo em um ou outro caso, adotam características certamente diferenciadas.

De um lado, podemos apreciar que o processo evolutivo de ambos os modelos tem percorrido caminhos separados, com influências também diferentes: no Brasil, fruto de um desenvolvimento “natural” de suas próprias modalidades de contratação; na Espanha, independente do regulamento europeu (ou até podemos dizer, “apesar do” regulamento europeu, dado que, até a aprovação da recente normativa de contratação pública de 2014, não se tinha previsto a obrigatoriedade da instauração do modelo da e-Contratação).

Por outro lado, também é notório que, em que pese o menor grau de implementação da administração eletrônica e do uso dos serviços públicos eletrônicos no caso do Brasil, o fato é que os dados demonstram um aparente maior desenvolvimento da contratação pública eletrônica. Resultando, até certo ponto preocupante, o fato de que, no modelo espanhol, os dados oficiais são quase inexistentes, o que resulta praticamente impossível realizar uma estimativa completa do grau de penetração. E, ainda que tenham sido previstos os instrumentos legais necessários para levar a cabo tal tarefa — o Registro de Contratos do Setor Público, fundamentalmente —, eles não oferecem os resultados prometidos.

<sup>15</sup> A esse respeito, merecem especial atenção iniciativas como o Modelo Público de Contratação Eletrônica do Governo Basco, o Sistema de Contratação Eletrônica da Universidade de Almería e o Sistema de Contratação Pública Eletrônica da Prefeitura de Gijón (Romeu; Juárez & Pineda, 2014).

Em qualquer caso, sem uma liderança sólida, uma aposta decidida pelas políticas de inovação (aberta à participação da totalidade dos agentes implicados) e melhora das condições que favoreçam a confiança no sistema (o que requer a transparência de dados e de processos) dificilmente se poderá ir mais além da atual situação em matéria de contratação pública eletrônica que vivem um e outro país.

## Referências

- ADES, Alberto & DI TELLA, Rafael. The new economics of corruption: a survey and some new results. In: HEYWOOD, P. *Political corruption*. Oxford: Blackwell, 1997.
- AGRANOFF, Robert & MCGUIRE, Michael. *Collaborative public management: new strategies for local governments*. Washington DC: Georgetown University Press, 2003.
- AGUILAR, Luis F. & BUSTELO, María. Gobernanza y evaluación: una relación potencialmente fructífera. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, n.º 4, pp. 23-51, 2010.
- ALAWETI, Mohamed F.; NURDIANA, A. & FARYADI, Qays. The transparency of public bidding and contracting using e-Procurement in Malaysia SMPPS. In: INTERNATIONAL CONFERENCE ON SOCIAL SCIENCE RESEARCH. *Anais. . .* Penang, Malásia, 4-5 jun. 2013.
- ÁLVAREZ, Jose María et al. Towards a pan-European e-Procurement platform to aggregate, publish and search public procurement notices powered by linked open data: the moldeas approach. *International Journal of Software Engineering and Knowledge Engineering*, vol. 22, n.º 3, pp. 365-83, 2012.
- ALVES, Marcus Vinícius C. & DUFLOTH, Simone Cristina. Portais eletrônicos de compras da administração pública: contribuição para avaliação da governança eletrônica no Brasil. *Revista Gestão e Tecnologia*, vol. 8, n.º 1, pp. 1-8, jan.-jun. 2008.
- ANDERSON, Christopher H. & TVERDOVA, Yuliya. Corruption, political allegiances, and attitudes toward government in contemporary democracies. *American Journal of Political Science*, vol. 47, n.º 1, pp. 91-109, 2003.

- BLANCO GARCÍA, Álvaro del & PIRES, Waldemir et al. ***Eficiencia y transparencia en las compras públicas: análisis de dos casos*** (São Carlos y Las Palmas de Gran Canaria). Madrid: Instituto de Estudios Fiscales, 2010.
- BOWLER, Shaun & KARP, Jeffrey A. Politicians, scandals, and trust in government. *Political Behavior*, vol. 26, n.º 3, pp. 271-87, 2004.
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação (SLTI). Siasg/ *Comprasnet: a tecnologia da informação na gestão das compras governamentais na administração pública federal brasileira*. Brasília: MPOG; SLTI, mai. 2002.
- . *Informações gerenciais de contratações e compras públicas: janeiro a dezembro de 2013*. Brasília: MPOG; SLTI, 2013.
- BRUGUÉ, Quim; BLANCO, Ismael & BOADA, Júlia. Entornos y motores de la innovación en la Administración Pública. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, IV. *Anais. . . Gigapp-luiog*. Madri, 2013.
- CAÑO GÓMEZ, Manuel Jesus. La contratación pública electrónica como palanca productiva en la creciente digitalización de la economía. In: CONGRESO INTERNACIONAL EN GOBIERNO, ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS, IV. *Anais. . . Gigapp-luiog*. Madri, 2013.
- CARNEIRO, R. & PEREIRA, A. V. Os impactos e os limites da implantação do subasta a la baja como nova modalidade de licitação: uma abordagem a partir da experiência do governo mineiro. In: ENCONTRO DA ANPAD, 29, Rio de Janeiro. *Anais. . . Rio de Janeiro: Anpad*, 2005.
- CONFEDERAÇÃO NACIONAL DE MUNICÍPIOS (CNM). *Pesquisa sobre a aplicabilidade do subasta a la baja eletrônico nos municípios brasileiros*. 2010.
- DELLA PORTA, Donatella & VANUCCI, Alberto. The “perverse effects” of political corruption. *Political Studies*, Oxford: Blackwell, vol. 45, n.º 3, número especial, pp. 516-38, 1997.
- DREHER, Axel & HERZFELD, Thomas. The economic costs of corruption: a survey and new evidence. In: FÓRUM GLOBAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO, 4, Brasília, 2005.
- ELEZI, Ermal & HARIZAJ, Miranda. Efficiency evaluation of the public e-Procurement system in the reduction of corruption: the Albanian

- case. In: TRANSATLANTIC CONFERENCE ON TRANSPARENCY RESEARCH. *Anais...* Utrecht, 7-9 jun. 2012.
- EUROSTAT. Public procurement electronic systems 2013. In: COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT. *Annual Public Procurement Implementation Review 2013*. Bruxelas, 2014.
- FERNANDES, A. C. G. Compras governamentais eletrônicas no Brasil: como funcionam os principais sistemas em operação. *Informe-se, BNDES*, n.º 39, 2002.
- FIGUEIREDO, C. A. S. *Subasta a la baja eletrônico através da BEC/SP – Bolsa Eletrônica de Compras do Estado de São Paulo: estudo de caso: rotinas internas para a realização do subasta a la baja eletrônico*. 2009.
- GARDENAL, Francesco. Public e-Procurement: define, measure and optimize organizational benefits. In: INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE, 4<sup>th</sup>. *Anais...* Seul, Coreia do Sul, 26-28 ago. 2010.
- GONZÁLEZ ALONSO, Augusto. La contratación pública electrónica. *Cuadernos de Derecho Público*, n.º 37, pp. 139-75, 2009.
- HEYWOOD, Paul. Political corruption: problems and perspectives. *Political Studies*, Oxford, Blackwell, vol. 45, n.º 3, número especial, pp. 417-35, 1997.
- HODGSON, Geoffrey M. & JIANG, Shuxia. The economics of corruption and the corruption of economics: an institutionalist perspective. *Journal of Economic Issues*, vol. 41, n.º 4, pp. 1043-61, dez. 2007.
- JOONGI, Kim. National Integrity Systems. Country Study Report. Republic of Korea, Transparency International. 2006. Disponível em: <[http://csis.org/images/stories/hills/06Korea\\_NationalIntegrity Systems.pdf](http://csis.org/images/stories/hills/06Korea_NationalIntegrity_Systems.pdf)>; acesso em 7-8-2015.
- MORAIS, R. de O. & SLOMSKI, V. Subasta a la baja presencial e Subasta a la baja eletrônico: instrumentos de agilidade e economicidade ao processo de licitação pública. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: Anpad, 2006.
- MORAN, T. Building a culture of innovation in the public sector. In: *Changing the way government works: new interests – new arrangements*. Melbourne: Department for Victorian Communities, IPAA Victoria & Pascal Laboratory, 2004.



- MORENO MOLINA, J. A. Prologo. En: MACAYA, Jaime Domínguez. *Claves para una contratación pública electrónica eficaz*. Madri: La Ley, 2011.
- MOTA, F. P. B. & RODRIGUES FILHO, J. E-Procurement público brasileiro: nem só de lances se faz um subasta a la baja. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 34. Rio de Janeiro. *Anais*. . . Rio de Janeiro: Anpad, 2010.
- NEUPANE, A.; SOAR, J. & VAIDYA, K. Evaluating the anti-corruption capabilities of public e-Procurement in a developing country. *The Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries*, vol. 55, n.º 2, pp. 1-17, 2012a.
- NEUPANE, A. et al. Role of e-procurement technology to reduce corruption in government procurement. 2012 INTERNATIONAL PUBLIC PROCUREMENT CONFERENCE. Seattle, Washington, 17-19 ago. 2012b.
- OSBORNE, Stephen & BROWN, Kerry. *Managing change and innovation in public service organizations*. Nova York: Psychology Press, 2005.
- PHARR, Susan J. & PUTNAM, Robert D. *Disaffected democracies*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2000.
- PINTOS, J. Inmediatez y régimen transitorio de la implantación obligatoria de la contratación pública electrónica en las nuevas Directivas sobre contratación pública. *Contratación Administrativa Practica*, vol. 14, n.º 129, pp. 56-65, 2014.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. Los nuevos desafíos de la Dirección Pública Profesional: innovación abierta, gobernanza colaborativa, co-creación y pensamiento de diseño en la gestión. *Paper for delivery at the XXII World Congress of Political Science*. Ipsa-Aisp, 8-12 jul. 2012.
- RAMÍREZ-ALUJAS, Á. & VILLORIA, M. Innovaciones de raíz democrática en la Administración: ¿recuperando legitimidad ante la crisis? *Ekonomiaz*, n.º 80, pp. 20-45, 2012.
- ROMEU GRANADOS, J.; JUÁREZ RODRÍGUEZ, G. & PINEDA NEBOT, C. La contratación pública electrónica como medio para hacer efectiva la transparencia administrativa. *Revista de Estudios Locales*, n.º 168, pp. 52-74, 2014.
- ROMEU GRANADOS, J.; PINEDA NEBOT, C. & JUÁREZ RODRÍGUEZ, G. Efectos de la implantación de un sistema público de contratación por medios electrónicos y su incidencia en el panorama español: más allá de un cambio de formato. In: BALCELLS, J. et al.

- (coords.). *Actas del X Congreso Internacional, Internet, Derecho y Política*. Universitat Oberta de Catalunya, Barcelona 3-4 jul. 2014. Barcelona: UOC-Huygens Editorial, 2014.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. La constante e interminable reforma de la normativa sobre contratación pública. In: CANO, T. & BILBAO, E. (coords.). *La contratación pública: problemas actuales*. Secretaría General de la Comunidad de Madrid, 2013.
- SANTANA, P. R. de. *Sistema Eletrônico de Compras Governamentais: o desempenho do SIASG-Comprasnet e sua influência para o futuro das compras governamentais*. 2013.
- SILVEIRA, F.; FILARDI, F. & FREITAS, A. S. de. Subasta a la baja eletrônico: uma análise dos resultados da implantação nas contratações da administração pública: o caso do IFRJ. In: ENCONTRO DA ANPAD, 36. Rio de Janeiro. *Anais*. . . Rio de Janeiro: Anpad, 2012.
- TRIPADALLI, Juarez Paulo; FERNANDES, Elton & MACHADO, Waltair V. Gestão da cadeia de suprimento do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil. *Revista de Administração Pública*, vol. 45, n.º 2, pp. 401-33, mar.-abr. 2011.
- VAIDYA, K. *Electronic Procurement: impact on procurement performance*. Colônia: Lambert Academic Publishing, 2009.
- VALADARES TAVARES, L. Por qué es necesaria la contratación pública electrónica. In: EUROPEAN CONFERENCE ON E-PUBLIC PROCUREMENT, 1st. *Anais*. . . Barcelona, 2013.
- VAN EVERA, Stephen. *Guide to methods for students of political science*. Londres: Cornell University Press, 1997.
- VILLORIA MENDIETTA, Manuel. La ética de la evaluación. *Temas para el Debate*, n.º 192, pp. 31-34, 2010.
- VILLORIA MENDIETTA, Manuel & JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. La corrupción en España (2004-2010): datos, percepción y efectos. *REIS*, Revista Española de Investigaciones Sociológicas, n.º 138, pp. 109-134, 2012.
- WORLD BANK. *Anti-corruption [on-line]*. 2006. Disponível em: <<http://web.worldbank.org/wbsite/external/topics/extpublicsectorandgovernance/extanticorruption/0,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~th eSitePK:384455,00.html>>; acesso em 30-7-2014.
- ZAPICO, E. Presentación. *Ekonomiaz*, n.º 80, pp. 7-19, 2012.

# ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E A PARTICIPAÇÃO NO DESENVOLVIMENTO URBANO: ANÁLISE COMPARATIVA DE EXPERIÊNCIAS PONTUAIS ENTRE BRASIL E PORTUGAL

JOÃO PEREIRA OLIVEIRA JÚNIOR\*

## Resumo

A proposta deste artigo é discutir a Administração Política a partir do conceito de gestão das relações sociais de produção e, por meio deste instrumental conceitual, discutir a participação na área do desenvolvimento urbano. Este trabalho é fruto de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório em que foram realizadas consultas em fontes secundárias complementadas com informações primárias bem como levantamento bibliográfico sobre a temática. Quanto ao referencial teórico, vamos buscar em autores da administração e da participação como Lefebvre, Castells, Teixeira, Souza Santos, Taylor, Guerreiro Ramos e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos que, junto com um grupo de pesquisa, lançou-se na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominado Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política e da economia/administração profissional. Nas conclusões, apontamos a necessidade de resgatar o papel do Estado na sua instância municipal, indo além das ferramentas da administração profissional, caracterizada pela contribuição acadêmica/executiva da área da administração municipal, buscando na administração política uma nova plataforma teórico-operativa para requalificar o pensamento e a ação sobre as cidades.

Palavras-chave: Administração política; Participação; Desenvolvimento urbano.

## Abstract

The purpose of this article is to discuss management policy based on the concept of managing social relations of production and through this conceptual instrumental discuss the management of cities in an interdisciplinary perspective. This work is the result of a qualitative research exploratory, in which were held on secondary sources and complemented with primary information and literature on the subject. As for the theoretical framework, we get the classic management and sociology as Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber and the contemporary author Reginaldo Souza Santos, along with a research group has launched a new incursion in the field of research and called studies of Administration Policy, backed by two analytical dimensions: the political economy and economics/administration. The conclusions point out the advances and limitations of participatory urban development experiences the light of Administration Policy.

Keywords: Management policy; Participation; Urban development.

\* Doutorando em Desenvolvimento Urbano e Regional (Unifacs), mestre em Gestão e Educação pela Universidade do Estado da Bahia (Uneb), Professor da Uneb, Campus XIX.

## 1. Introdução

**E**ste trabalho tem como objeto de estudo o processo participativo na política de Desenvolvimento Urbano sob a perspectiva da Administração Política e, para tal, faremos uma análise comparativa entre experiências pontuais desenvolvidas no Brasil e em Portugal, na primeira década do século XXI. No Brasil, analisaremos os mecanismos de participação desenvolvidos na Bahia, a partir da experiência do Conselho Estadual das Cidades (Concidades), enquanto instância participativa; em Portugal, vamos examinar o processo participativo na política de Desenvolvimento Urbano, na região de Trás-os-Montes e Alto Douro, nomeadamente a experiência da participação na implantação do atual Plano Diretor Municipal de Vila Real (PDMVR). A escolha dessas experiências tem como motivo a importância de contribuir e estimular, por meio da análise comparativa, estudos sobre a participação no desenvolvimento das políticas públicas de desenvolvimento urbano e o seu impacto na promoção de relações mais democráticas entre o Estado e a sociedade civil, em favor da emancipação humana na perspectiva da Administração Política. No que diz respeito à metodologia, definimo-nos pela pesquisa qualitativa de caráter exploratório sendo realizadas consultas em fontes secundárias complementadas com informações primárias, além de levantamento bibliográfico sobre a temática.

Quanto ao referencial teórico, vamos buscar nos clássicos da administração e da sociologia como Taylor, Guerreiro Ramos, Marx, Weber e o autor contemporâneo Reginaldo Souza Santos que, junto com um grupo de pesquisa, se lançou na incursão de um novo campo de investigação e estudos denominado de Administração Política, lastreados em duas dimensões analíticas: a da economia política (que determina o que fazer a partir das demandas coletivas) e a da economia/administração profissional (que é a base técnica responsável pela execução do projeto de nação e, a partir deste, dos projetos em outras dimensões territoriais). Ainda em relação ao referencial teórico, contamos com autores na área do direito à cidade e à participação como Henri Lefebvre, Manuel Castels, Elenaldo Teixeira, Boaventura de Sousa Santos e Nelson Dias que analisam a participação no desenvolvimento urbano, o papel do Estado no planejamento urbano, a atuação dos movimentos sociais urbanos e as perspectivas de uma nova

configuração urbana que aponte para um desenvolvimento sustentável, mais justo e com participação popular.

O objetivo geral deste trabalho é fazer uma análise comparativa entre os processos participativos praticados em Portugal e no Brasil em relação a políticas de desenvolvimento urbano, levando em consideração as experiências do Conselho das Cidades do estado da Bahia e a experiência da participação na Revisão do atual Plano Diretor Municipal (PDM) de Vila Real, na região de Trás-os-Montes e Alto Douro. Como objetivos específicos, temos: analisar a efetividade do Conselho das Cidades do estado da Bahia enquanto mecanismo de participação em políticas públicas em Desenvolvimento Urbano; examinar a experiência do processo participativo entre a dimensão técnica e a emancipação social, na implantação do Plano Diretor Municipal de Vila Real, na região de Trás-os-Montes e Alto Douro; e identificar os atores sociais, culturais, econômicos e políticos e suas dinâmicas no âmbito do processo participativo em políticas de Desenvolvimento Urbano nos dois contextos. Este trabalho objetiva ainda colaborar com o desenvolvimento de estudos e pesquisas que busquem contribuir para o delineamento do perfil do atual modelo de gestão urbana participativa e compreender os limites, desafios e as potencialidades da Administração Política no sentido de qualificar e modernizar essa gestão em uma perspectiva contemporânea, levando em consideração a promoção humana e o desenvolvimento sustentável.

Para cumprir o desafio posto, este artigo se divide em seis seções: Introdução; A construção do conceito de Administração Política; Participação no contexto do processo democrático: breve histórico, significados e conceitos; A dimensão técnica e a emancipação social na participação do PDMVR; Conselho estadual das cidades da Bahia (Concidades-Ba): uma gestão compartilhada?; e Análise comparativa entre as experiências participativas e considerações finais.

## **2. A CONSTRUÇÃO DO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

A construção do conceito de Administração Política é uma trajetória coletiva liderada pelo professor Reginaldo Souza Santos, da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (EaUfba), que inclui a professora Elizabeth Matos Ribeiro, então sua assistente de pesquisa, os

professores Fabrício Vasconcelos Soares, Eduardo Fausto Barreto, alunos da pós-graduação da mesma instituição, destacadamente, Francisco Barqueiro Vidal e Mônica Matos Ribeiro, além dos alunos de graduação, especialmente os da turma do Seminário sobre Temas Especiais em Planejamento do ano de 2000. Mais recentemente, temos, também, a contribuição de professores da Fundação Getúlio Vargas (FGV), de São Paulo e do Rio de Janeiro, entre outras instituições que têm colaborado para ampliar e consolidar as discussões em torno deste novo campo de conhecimento em administração.

Em 1993, Reginaldo Souza Santos e Elizabeth Matos Ribeiro escreveram um artigo para a *Revista de Administração Pública (RAP)*, da FGV/RJ, intitulado "A administração política brasileira". Para esses autores a preocupação fundamental era saber qual foi o modelo de gestão que o País adotou no sentido de retomar o crescimento econômico e, sobretudo, como o modelo compreendia as relações intergovernamentais e as relações entre o Estado e a sociedade (Santos & Ribeiro, 1993).

A discussão sobre a Administração Política é, antes de qualquer coisa, um resgate do elemento epistemológico, é pensar sobre a questão da administração como um campo disciplinar, seu objeto, seu método de investigação, etc. Entre os administradores contemporâneos, percebe-se que há a preocupação de debater uma questão elementar e pouco densa formulada pelos chamados clássicos da administração: a administração é uma arte ou uma ciência? Então, buscando alicerces e aprofundamento nesta investigação, Santos vai reler os clássicos da administração. Nessa incursão, constata as contribuições da escola neoclássica da economia para o surgimento da administração como campo do conhecimento que nasce em um ambiente de crise do capitalismo, entre o final do século XIX e a constituição dos fundamentos da microeconomia.

Os primeiros estudos da administração, como assinala Santos, vão surgir, portanto, nesse ambiente intelectual, como campo auxiliar do novo ramo da ciência econômica, materializando-se por meio da obra *Princípios da administração científica*, escrita por Frederick Winslow Taylor. Desde então, a administração nunca perdeu de vista sua racionalidade instrumental no âmbito das organizações, desenvolvendo técnicas cada vez mais refinadas para o aprisionamento e alienação do trabalhador em relação aos requisitos do aumento da produtividade de seu trabalho e fidelidade à organização e ao seu patrão, em última instância (Santos, 2001). Como

observa Santos, para Taylor o estatuto de cientificidade para a administração estaria na capacidade que essa teria de generalização dos seus princípios e leis ou como diz o próprio autor: “Esperamos, contudo, ter deixado claro que os mesmos princípios, com resultados iguais, podem ser aplicados em qualquer atividade social: na direção dos nossos lares, na administração de igrejas, de instituições filantrópicas, de casas comerciais, de universidades e de serviços públicos” (Taylor, apud Santos, 2001).

Santos continua sua incursão pelos estudiosos da administração, tentando encontrar elementos para o debate em torno da epistemologia, objeto e método. Aliado a isso, ele vai buscar pistas e elos perdidos na construção do conceito de Administração Política. De maneira geral, conclui que “o curso de administração nas atuais circunstâncias não passa de um amontoado de conteúdos aplicados de outras disciplinas” (Santos, 2001) tais como: ciência política, história, antropologia cultural, sociologia, psicologia social, economia, entre outras.

Mas algumas pistas foram encontradas, particularmente em Alberto Guerreiro Ramos quando mostra a preocupação em se organizar e determinar as relações sociais no âmbito sociedade/Estado, o que, para o autor, não é encontrada em modelos de gestão baseados na administração e na economia política e sim nas ciências sociais, que são chamadas para explicar em que consiste o desenvolvimento assim como os meios para alcançá-lo. Santos (2001) comenta que, embora próximo, Guerreiro Ramos foi incapaz de perceber que “os meios para alcançar o desenvolvimento” representam o conteúdo próprio da administração política, muito embora este autor considerasse tênue a diferença entre administração e política. Destaca, no entanto, que o rompimento de Ramos com os velhos paradigmas não ocorre porque esse autor considera como o objeto da administração a organização, ou seja, ao invés de criar uma nova ciência da administração, ele simplesmente continua falando da mesma coisa utilizando-se de novas categorias analíticas. Para Santos, embora “as organizações/instituições constituam o gênero que contém elementos essenciais do objeto da disciplina administração, elas são espaços particulares onde apenas habita o objeto. Então, podemos concluir que é a gestão, e não a organização, que caracteriza o objeto e que dá autonomia à Administração como um campo próprio do conhecimento” (Santos, 2001).

Ainda, como contribuição, Santos (2001, p. 64) se inspira na economia política; desse modo, se está no plano da materialidade humana,

responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, já a Administração Política tende a responder pelo “como” fazer, ou seja, pela concepção do modelo de gestão para se chegar à finalidade. Aqui, Santos (2001, p. 65) vai constituir o objeto da Administração Política que é a gestão da materialidade das relações sociais. Então, de um lado, temos a Administração Política e, de outro lado, a Administração Profissional, que é a implantação da materialidade das relações sociais. Para completar o arcabouço teórico da Administração Política discute-se a noção de temporalidade: uma que se expressa no mandato (tempo administrativo, normativo, burocrático) e outra teórica (que é o tempo técnico necessário para a execução do projeto de nação).

Para entender a Administração Política na perspectiva do processo de desenvolvimento, segundo Santos, temos de colocar a discussão em um contexto tridimensional que se apresenta hierarquizado de uma forma lógica: 1) a própria sociedade; 2) o Estado; e 3) o modo de produção que, no nosso contexto, é o capitalismo. Portanto, para construir um novo projeto de desenvolvimento da Nação e levando a cabo as novas determinações da base política e material, o Estado, ao invés de ser instrumentalizado pelo capital, deve ser instrumentalizado, agora, em uma outra direção e perspectiva, cumprindo a função de gestor e executor do projeto da nação cuja finalidade é o bem-estar social.

### **3. PARTICIPAÇÃO NO CONTEXTO DO PROCESSO DEMOCRÁTICO: BREVE HISTÓRICO, SIGNIFICADOS E CONCEITOS**

A partir dos anos 1970, observamos um ambiente de renovação democrática, que começou no sul da Europa, nos anos 1970/80, com o final das ditaduras na Grécia, Espanha e em Portugal — neste país com a eclosão da Revolução dos Cravos, em 1974. Esses países passam por processos de democratização que resultam, dentre outros aspectos, na reinvenção da democracia participativa (Avritzer, 2005). Esse modelo democrático, que propõe a associação efetiva entre participação e política, busca estabelecer espaços públicos de discussão e deliberação capazes de atribuir um novo sentido ao desenvolvimento das práticas democráticas, isto é, a constituição de um novo modo de fazer política mediante instrumentos participativos e



arenas de interação entre cidadãos e Estado. Esse ambiente, que também atingiu os países periféricos no início da década de 1980, sobretudo a América Latina (incluindo o Brasil), trouxe uma proposta de ressignificação do modelo democrático, isto é, buscou transformar as práticas dominantes (hegemônicas), inserir na política atores sociais tradicionalmente excluídos, além de estabelecer formas de participação e controle social na relação entre o Estado e a sociedade, promovendo, assim, uma ampliação do significado da cidadania.

Nos anos 70, vão (re)surgir os movimentos sociais urbanos, precipitando-se como atores destacados desse novo cenário, a partir das lutas reivindicativas, como respostas, ao mesmo tempo, de infraestrutura e serviços urbanos e a falta de liberdades democráticas, vivenciadas no período de Salazar, em Portugal, Franco, na Espanha, e em outros países, como o Brasil, na vigência do regime militar.

Lefebvre (1969) entende que a cidade deve estar a serviço dos cidadãos e não da lógica da acumulação de capital. Em Castells (1983), o movimento social urbano tinha na sua base as associações de vizinhos, comitês de usuários, organizações de consumidores, associações de donas de casa, grupos de mulheres, clubes juvenis, associações de aposentados e pensionistas, organizações de comerciantes, associações de paraplégicos, grupos excursionistas e esportivos, entidades cívicas, centros culturais, associações de defesa dos patrimônios artísticos e tantas outras formas de reunião de atividade de expressão que iam negando, praticamente, dia a dia, o silêncio imposto pela repressão policial e a passividade que tem uma sociedade baseada na ausência de democracia. Mas, a partir da criação dessa base, era absolutamente necessário ampliar o leque de classes sociais, de reivindicações econômicas e de objetivos políticos para que as coisas mudassem tanto no nível da vida cotidiana como nas formas políticas institucionais. E este foi o papel histórico cumprido pelos movimentos sociais urbanos.

Para autores como Avritzer (2005, p. 46), a redução da democracia a um processo de eleições de elites, como no caso da democracia liberal, é um postulado incapaz de dar uma solução convincente para duas questões principais: a questão de saber se as eleições esgotam os procedimentos de autorização por parte dos cidadãos e a questão de saber se os procedimentos de representação esgotam a questão da representação da diferença.

Segundo Boaventura de Sousa Santos (2002), ao longo das últimas décadas, a democracia parlamentar e representativa de tipo Ocidental vem

sendo apresentada a diferentes sociedades, um pouco por todo o mundo, como o modo “natural” de organização da vida política e da participação dos cidadãos. A sua definição corrente corresponde a uma versão “minimalista”, a um modelo de democracia “de baixa intensidade” que sublinha os direitos individuais e o voto em eleições realizadas periodicamente como a essência tanto da vida política como da participação cívica. Para Nelson Dias (2008), durante o mesmo período, porém — e especialmente durante a década de 1990 —, assistiu-se também a um crescendo de críticas às democracias “realmente existentes”, aos seus déficits e às suas patologias. Segundo esse autor, os modos de participação dos cidadãos na definição das agendas políticas e nos processos deliberativos assumiram importância central enquanto temas de um debate que, ainda que sob diferentes formas, assomou tanto em sociedades do Hemisfério Norte como em sociedades do Hemisfério Sul. Podemos assinalar dois instrumentos que incorporam este novo momento de democratização das relações entre Estado e sociedade: o Orçamento Participativo e o Conselho de Gestão.

No primeiro caso, a população, por meio de entidades representantes do movimento social, debate, formula e acompanha a elaboração do orçamento municipal. Entre outros autores, Leonardo Avrizer e Nelson Dias acompanharam essa experiência respectivamente no Brasil e em Portugal e, em suas publicações, podemos conferir um balanço sobre esse tema. Quanto aos Conselhos de Gestão setoriais, estes seriam eleitos em conferências representativas de cada área (educação, esporte, juventude, etc.) reunindo os dirigentes públicos e os diversos agentes sociais vinculados àquela área onde, de forma partilhada, governo e sociedade elaborariam as políticas públicas do setor. Vamos tratar este assunto na próxima seção. Nelson Dias (2008) assinala que, em Portugal, especificamente, há que se considerarem dois aspectos: o aspecto nacional e o aspecto local (municipal), uma vez que na organização política portuguesa, ao contrário do que ocorre em outros países, como no Brasil, não se reproduz em diversos níveis de governo o mesmo sistema político. Portanto, naquele país não existe a dimensão subnacional, dando, portanto, maior relevo para o plano local na questão da participação.

Entre os diferentes mecanismos de participação que envolvem os diversos agentes políticos, econômicos e sociais, seja na esfera governamental ou na sociedade, destacamos os conselhos gestores de políticas públicas nos quais representantes de entidades da sociedade e governo discutem,

formulam e acompanham as políticas públicas de um determinado setor. Em Portugal, temos essa experiência nos setores de educação, desporto e juventude. Entretanto, no Brasil, este instrumento de participação institucional, além dos setores citados, adota práticas em outras áreas, a exemplo do desenvolvimento urbano, por meio do Conselho das Cidades.

O modelo participativo, portanto, procura expandir as práticas democráticas para além da organização político-estatal, ou seja, ultrapassar as noções elitistas de democracia, que reduzem o jogo político ao sistema partidário (representativo). Contudo, a ideia aqui defendida com o suporte teórico dos autores citados é a de que a participação dos cidadãos nos processos de discussão e deliberação de políticas públicas que afetam a coletividade não implica negar o sistema de representação, mas sim alargar a democracia através da presença da sociedade nas decisões sobre o seu destino, em uma perspectiva de emancipação social. Na próxima seção, vamos analisar a experiência do Conselho das Cidades no estado da Bahia (Brasil).

#### **4. CONSELHO ESTADUAL DAS CIDADES DA BAHIA (CONCIDADES-BA): UMA GESTÃO COMPARTILHADA?**

Em 2007, é criado o Conselho das Cidades do Estado da Bahia (Concidades/BA), vinculado institucionalmente ao poder executivo estadual, nomeadamente a Secretaria Estadual de Desenvolvimento Urbano (Sedur), com a intenção de possibilitar a expressão das diversas forças políticas, sociais e os interesses da sociedade baiana e a construção, de forma pactuada e articulada, das políticas de desenvolvimento urbano, envolvendo habitação de interesse social, planejamento e gestão urbana, mobilidade e transporte, saneamento, além de outras questões que se rebatem na vida urbana. O anteprojeto de lei de criação do Conselho das Cidades da Bahia foi proposto pelo grupo de trabalho nomeado por portaria publicada no *Diário Oficial* do estado da Bahia, e composto por representantes dos diversos segmentos da sociedade civil e do poder público federal, estadual e municipal. Antes de sua implantação, ele foi apresentado e debatido nas principais regiões do estado da Bahia, em quinze audiências públicas, entre junho e agosto de 2007, cujos participantes contribuíram com propostas para sua (re)formulação.

O Conselho Estadual das Cidades da Bahia, enquanto instrumento de participação e controle social das políticas estaduais de planejamento e

gestão territorial urbana, saneamento básico, habitação e mobilidade urbana, tem, em tese, a finalidade de debater, formular e deliberar a política estadual de desenvolvimento urbano, além de fiscalizar e avaliar a execução dessa política. A composição do Concidades/BA reúne os diversos agentes que atuam na questão urbana: os movimentos populares de moradia, entidades de trabalhadores, entidades de empresários, entidades profissionais e de pesquisas, organizações não governamentais e as instâncias governamentais em todas as escalas do poder público, além do estadual, portanto, o municipal e o federal.

O Concidades/BA é eleito a partir da Conferência Estadual das Cidades, que ocorre a cada três anos e reúne delegados emanados das Conferências Municipais (onde representantes do poder público e da sociedade discutem a política de desenvolvimento urbano nos planos nacional, estadual e municipal), realizadas em cidades do estado da Bahia. É formado por 122 conselheiros (61 titulares e 61 suplentes) e tem a seguinte estrutura: Plenário — quando reúne os(as) conselheiros(as) ordinariamente e a cada dois meses para debater, formular e deliberar a política estadual de desenvolvimento urbano; Presidência — que a sua lei de criação determina seja ocupada pelo secretário de Desenvolvimento Urbano para coordenar e encaminhar as reuniões do Conselho; Secretaria Executiva — instância executora e órgão assessor da presidência; Câmaras Técnicas — grupos temáticos formados por conselheiros, titulares e suplentes, com caráter permanente e com a finalidade de subsidiar o debate do Plenário e propor resoluções. São quatro as câmaras técnicas: 1) de Habitação, 2) de Saneamento Básico e Ambiental, 3) de Mobilidade Urbana e 4) de Planejamento e Gestão Territorial Urbana.

O Concidades/BA é composto pelo Poder Público e por diversos segmentos da sociedade civil organizada. A proporção da representação de cada segmento observa a orientação do Conselho Nacional das Cidades, que tem os seguintes percentuais de representação: 42,3% do Poder Público (União, estado e municípios); 26,7% do movimento social e popular; 9,9% dos trabalhadores; 9,9% dos empresários; 7% das entidades profissionais de ensino e pesquisa; 4,2% de organizações não governamentais.

Na 4.<sup>a</sup> Conferência Estadual das Cidades, realizada em maio de 2010, que contou com mais de mil delegados(as) eleitos(as) em conferências municipais, foi avaliada a experiência da gestão do primeiro mandato dos(as) conselheiros(as) eleitos(as) na Conferência anterior (em 2007) e buscou-se,

também, discutir e apontar diretrizes para a política de desenvolvimento urbano para o estado da Bahia, além de eleger uma nova composição para a gestão do segundo mandato (2010/2013).

O Concidades surge como um instrumento que tem a finalidade de viabilizar o processo participativo. No entanto, cabe aqui problematizar em que medida a criação desta instância participativa representou, de fato, uma mudança na forma como a política urbana estadual é desenvolvida e implantada. Para Elenaldo Teixeira (2000), um Conselho, enquanto instância participativa e com condições de formular políticas públicas, demonstra mais eficácia a depender do seu processo de criação, ou seja, tanto mais haja discussão ou mobilização social mais será eficaz. Mas para falar em eficácia, segundo o autor, é preciso que falemos, primeiro, da efetividade e, para tanto, devemos levar em consideração três aspectos: a) a paridade, entendida na condição de igualdade e não apenas no aspecto numérico, mas, sobretudo na simetria das condições de assessoria, equipamentos e informações; b) a representatividade tanto da sociedade civil quanto do governo, o que implica o poder real e legítimo de decisão dessa instância; e c) a garantia de exequibilidade da deliberação, ou seja, a materialização das decisões.

Nesse sentido e levando em consideração as premissas quanto à efetividade acima apontadas por Teixeira, o processo de participação em relação ao Concidades-BA foi analisado mediante o acompanhamento direto e por entrevista e aplicação de questionário aos diversos conselheiros, enfatizando a forma pela qual as decisões são tomadas. As análises preliminares dessa pesquisa participante mostram que houve limitações no processo de participação, devido à inserção de atores que, de fato, não conseguem interferir nas principais ações governamentais na área de desenvolvimento urbano. Entre os motivos estão a discrepância entre a capacitação dos conselheiros, que estabelece condições desiguais no processo de deliberação e permitiu o uso do discurso técnico e jurídico para a sobreposição de interesses políticos. Portanto, devemos dizer que o Conselho Estadual das Cidades ainda tem um longo caminho a percorrer enquanto espaço efetivo de participação. No entanto, não podemos deixar de reconhecer avanços importantes na inserção da sociedade civil na fiscalização e no processo de discussão sobre as políticas públicas no âmbito do desenvolvimento urbano. A seguir, na próxima seção, vamos analisar a experiência do Plano Diretor Municipal de Vila Real (PDMVR), em Portugal.

## **5. A DIMENSÃO TÉCNICA E A EMANCIPAÇÃO SOCIAL NA PARTICIPAÇÃO DO PDMVR**

Nesta seção vamos discorrer sobre a participação em políticas urbanas em Portugal, a partir da experiência da revisão do Plano Diretor Municipal de Vila Real (PDMVR), em 2010. Para tanto vamos trazer um breve histórico da participação em política urbana em Portugal, passando pela legislação pertinente e a gestão territorial. Em seguida vamos discorrer sobre o PDMVR a partir da descrição e análise de relatórios, documentos e entrevistas a agentes envolvidos na construção do referido plano.

As transformações políticas ocasionadas pelo 25 de abril de 1974, com a substituição do governo autoritário pelo processo democrático consagrado pela Revolução dos Cravos, trouxeram a mobilização das Associações de Moradores, entre outros segmentos sociais, e o pleito pela participação pública. Destacamos, nesse período, a experiência feita pelo Gabinete de Planeamento de Setúbal, entre 1975 e 1976, em conjunto com várias associações de moradores. Nessa experiência, o processo de participação definiu, em um esforço conjunto governo/sociedade, o diagnóstico e as metas para o município. Ainda destacamos, no pós-1974, o surgimento do Serviço de Apoio Ambulatório Local (Saal), programa desenvolvido por meio de uma intensa discussão entre cidadãos e técnicos por maior participação na gestão urbana. Esse programa foi lançado em várias zonas urbanas, por um setor do Estado e envolveu arquitetos, engenheiros, juristas e estudantes, mas, sobretudo, moradores de bairros urbanos, especialmente de bairros pobres ou degradados (Nunes & Serra, 2005). Enquanto parte de uma dinâmica transformadora, esse programa teve suas principais experiências nas zonas urbanas de Lisboa, Setúbal e Porto, a última sendo a experiência mais destacada.

O sucesso na promoção da aliança entre setores do Estado, técnicos da área urbana e movimentos populares assentou na definição de objetivos setoriais precisos — habitação decente e direito ao lugar — no âmbito do objetivo mais geral de construção de uma sociedade mais justa. O Saal/Norte viria, desse modo, a adquirir um estatuto de referência, apontando caminhos mais amplos de transformação do cenário urbano em Portugal (Nunes & Serra, 2005). Também deve ser registrada, neste período, a reorganização e mobilização de associações de moradores e o

surgimento de líderes comunitários, em especial nos bairros populares, bem como o surgimento de cooperativas de habitação (Mendes, 1980; Reis & Passos, 1991).

A Constituição da República Portuguesa de 1976 vai colocar, de forma explícita e em várias referências, a participação pública. Nos anos 80 e 90, prevalece um sistema misto entre centralização e descentralização. Nesse período, o papel do Estado ganha nova conformidade, ora como promotor dos movimentos e da participação dos cidadãos ora, alternativamente, como obstáculo a estes (Nunes & Serra, 2005). Entre 1988 e 1999, é instituído um novo sistema de gestão territorial que consagra o direito à informação garantido ao processo de participação, desde a elaboração, aprovação, acompanhamento, execução e avaliação das intervenções públicas territoriais. Em relação à Europa, contexto ao qual está circunscrito Portugal, a participação em políticas do planeamento e ordenamento do solo surge com a Carta Europeia de Ordenamento do Solo, em 1984, com orientações expressas de que seja democrático, integrado, funcional e prospectivo. Ao aderir à União Européia, em 1986, entre outras disposições, Portugal teve de construir o Programa de Desenvolvimento Regional para poder ter acesso a fundos estruturais, portanto, adaptando-se ao contexto da Carta Europeia acima mencionada (Gaspar, 2011).

No século XXI, as experiências de participação pública estiveram mais ligadas ao Orçamento Participativo. O Orçamento Público é a formulação conjunta entre governo e sociedade das receitas e despesas do município. Segundo Nelson Dias (2008), o orçamento participativo (OP) é usado em Portugal por doze a 27 autarquias (prefeituras) e quatro juntas de freguesia (espécie de administração regional do município). Todos os OPs portugueses são consultivos, embora envolvam um compromisso claro dos executivos autárquicos. As experiências iniciais lideradas pelo concelho (município), pioneiro de Palmela, tendiam a se localizar no sul do País e a ser lideradas por autarcas membros da Coligação Democrática Unitária (CDU), tendo posteriormente alastrado para o norte e para executivos camerários (municipais) de outros partidos, como é o caso de Braga, por exemplo (Dias, 2008).

Em Portugal, o primeiro PDM foi regulamentado em 1982, embora desde o ano de 1971 ele já esteja incorporado à vida das autarquias, formando, assim, a primeira e segunda gerações de Planos Municipais de Ordenamento Territorial (Pmot) (Silva, 2000; Crespo, 2003). No entanto,

para forçar uma ampla cobertura de PDM foi preciso que se impusesse um prazo para a sua conclusão, incluindo penalidades para as autarquias infratoras tais como impossibilidade de candidaturas a fundos estruturais e contratos de programas, entre outras medidas (Gaspar, 2011).

Com a lei de base da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei 48/98), regulamentada pelo Decreto-Lei 380/99, temos a terceira geração de planos municipais. Esta lei traz um regime jurídico mais flexível e é mais explícita na definição da hierarquia de cada instrumento de gestão territorial, dando maior força ao âmbito local (Silva, 2001). Entre as alterações, registramos o aumento do tempo disponível para a participação pública e a possibilidade de emitir opiniões, desde a etapa inicial de elaboração do PDM. É dentro deste contexto que, no dia 4 de janeiro de 2010, a Câmara de Vila Real vai instaurar o processo participativo via Discussão Pública, no âmbito da revisão do PDM de 1993, processo este que durou quarenta e cinco dias úteis (CMVR, 2010).

Vila Real é a capital do Distrito de Vila Real, na Região Norte de Portugal e sub-região do Douro, com cerca de 30.000 habitantes. Foi capital da extinta província de Trás-os-Montes e Alto Douro. É sede de um município com 377,08 km<sup>2</sup> de área e 51.850 habitantes (2011), subdividido desde a reorganização administrativa de 2012/2013 em vinte freguesias. Crescida em um planalto situado na confluência dos rios Corgo e Cabril, a cidade está enquadrada em uma bela paisagem natural (Escarpas do Corgo). Conheceu grande incremento com a criação da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, em 1986 (embora esse já viesse acontecendo desde 1979, com o Instituto Universitário de Trás-os-Montes e Alto Douro, sucessor do Instituto Politécnico de Vila Real, criado em 1973), que contribuiu para o aumento demográfico e revitalização da população. Atualmente, Vila Real vive uma fase de crescente desenvolvimento em nível industrial, comercial e dos serviços, com relevo para a saúde, o ensino e o turismo.

Os procedimentos para a Discussão Pública do Plano Diretor Municipal de Vila Real (PDMVR) tiveram início após a emissão do parecer final favorável da Comissão Técnica de Acompanhamento (CTA), em 2009, e do parecer da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte, sobre o respectivo Relatório Ambiental (RA), que são órgãos nacionais de regulação territorial. A CTA foi formada pelos seguintes organismos regionais do Estado português: Direção Geral do Ordenamento do



Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU), Direção Regional de Economia do Norte (DRE-N), Direção Regional de Agricultura e Pesca do Norte (Drap-N), Direção Regional de Cultura (DRC-N) e Comissão de Coordenação do Desenvolvimento Regional do Norte (CCDR-N), os quais, desde 1998 até o ano de 2008, analisaram e promoveram ajustes às propostas de revisão do PDMVR de 1993 apresentado pela Câmara de Vila Real, onde se procurou assegurar a integração das políticas setoriais com incidência sobre o município, bem como a política/legislação sobre a Reserva Ecológica Nacional (REN) e a Reserva Agrícola Nacional (RAN).

A programação estabelecida pela Câmara de Vila Real para a discussão pública foi dividida em cinco fases: 1) Trabalhos preparatórios; 2) Discussão Pública; 3) Apreciação e decisão sobre as exposições apresentadas; 4) Preparação e apresentação dos resultados da discussão pública e respectivo relatório; e 5) Elaboração da proposta final do plano (CMVR, 2010). No cronograma inicial, estavam previstos trinta dias úteis para o processo de Discussão Pública e estimadas em torno de setecentas exposições relativas a propostas dos participantes. Essa programação teve de ser alargada para mais quinze dias úteis e o número de exposições foi bem mais acima do que o previsto inicialmente. Para os trabalhos de preparação acima referidos, a Câmara de Vila Real se dedicou à elaboração e montagem dos elementos constantes da exposição do plano nas dimensões física (plataformas de exposição nos Paços do Conselho) e virtual (pela internet). Nesse sentido, foi criada uma equipe técnica constituída pelo Departamento de Planeamento e Coordenação e a contratação dos bens e serviços necessários, inclusive tecnológicos (*software* e material georreferenciado, por exemplo), bem como a divulgação e publicização da discussão pública dentro dos prazos estabelecidos. É importante registrar que as Juntas de Freguesia foram envolvidas e atuaram no processo de discussão pública (CMVR, 2010).

Foi disponibilizado um espaço virtual, por internet, onde o cidadão poderia fazer consulta e *download* de todos os documentos constituintes do plano e também o envio do formulário de participação. Ao final do prazo de quarenta e cinco dias úteis, foram recebidas 1.784 propostas. No perfil do participante se destacam, em geral, as seguintes características: homem, idade entre trinta e seis e sessenta e cinco anos (CMVR, 2010). É importante assinalar que as 1.784 propostas de alteração ao

PDMVR apresentadas na fase de discussão pública superam em muito o número das 306 propostas apresentadas no âmbito da discussão pública do Plano Diretor Municipal de Lisboa de 2011 (CML, 2012). O exame que pode ser desenvolvido a partir do levantamento bibliográfico, documentos e das entrevistas com agentes locais nos levam a crer que o processo de participação do PDMVR foi conduzido com muito empenho na estruturação técnica, levando-se em conta a elaboração de documentos, plantas, plataformas georreferenciadas, utilização de recursos audiovisuais, recursos de informática e internet.

Destacamos, também, a montagem de uma equipe razoavelmente preparada e estimulada para o exercício da tarefa de disponibilização de informações qualificadas, além da mobilização de amplos setores da Câmara. No entanto, cabe aqui analisar o horizonte que moveu o papel dos peritos (técnicos) no processo participativo; nesse sentido, observamos que esses peritos, representados pela Coordenação de Urbanismo da Câmara de Vila Real, partiram do pressuposto do que Gramsci (1968) chamou de intelectual universal, ou seja, o porta-voz de um sujeito universal; entretanto, se sairmos da dimensão estritamente técnica, rompendo com as barreiras do discurso universalista e buscando uma perspectiva emancipatória, vamos perceber que faltou a esse processo participativo a presença de entidades coletivas, portadoras de massa crítica, que pudessem pôr em causa visões e lógicas distintas do município para que, a partir daí, pudesse ser traduzido um plano resultante de um debate amplo e geral que envolvesse os *stakeholders* contidos no processo do planejamento/desenvolvimento urbano. Deliberadamente se descartou a presença das entidades coletivas circunscrevendo a participação aos indivíduos e ainda assim limitada dentro das condições estipuladas pela lógica estabelecida oficialmente pelo PDMVR.

## **6. ANÁLISE COMPARATIVA ENTRE AS EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVASE CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Trazer a discussão da Administração Política para o âmbito do desenvolvimento urbano participativo pode contribuir para um debate interdisciplinar que procure alternativas teóricas e operacionais na produção de políticas públicas que busquem dar conta das grandes ma-

zelas vividas pela população urbana em nossas cidades, desde o problema da habitação, a falta de saneamento, as dificuldades de mobilidade e o trânsito caótico até o desemprego estrutural e a precariedade dos serviços públicos essenciais. A gestão das relações sociais de produção deve buscar novos patamares que tenham alicerce no empoderamento das populações urbanas, em especial, as vulneráveis, e na participação de amplo segmento da sociedade na discussão/deliberação das questões urbanas.

Partindo para conclusões preliminares, podemos dizer que, em relação ao Conselho Estadual das Cidades da Bahia, verificamos que é um instrumento inovador de participação e controle social das políticas estaduais de planejamento e gestão territorial urbana e a sua composição espelha o conjunto de agentes que atuam na questão urbana. No entanto, percebemos, na prática, que houve limitações nesse processo de participação, pois a inserção de atores, nomeadamente os movimentos sociais, não foi seguida, de fato, da capacidade de interferir nas principais ações governamentais na área de desenvolvimento urbano bem como percebemos, também, a fragilidade na representação dos diversos segmentos e a intermitente atuação dos agentes governamentais no Conselho.

Quanto ao processo de participação do PDMVR, o seu exame nos leva a crer que este foi dotado de uma boa estruturação técnica, levando-se em conta a montagem de uma equipe qualificada e atuante, a elaboração e disponibilização de documentos, plantas, plataformas georreferenciadas, utilização de recursos audiovisuais, recursos de informática e internet, viabilizando um número expressivo de apresentação de propostas de alteração do plano. No entanto, ao mesmo tempo, percebemos que faltou ao mesmo processo participativo a presença de entidades coletivas portadoras de massa crítica que pudessem colocar em causa visões e lógicas distintas do município, para que, a partir daí, pudesse ser traduzido um plano resultante de um debate amplo e geral que envolvesse os *stakeholders* contidos no processo do desenvolvimento urbano; e mesmo a participação realizada então reduzida aos indivíduos foi limitada às condições estipuladas oficialmente pelo poder executivo. Diante do exposto, apresentamos a seguir um quadro representativo da comparação entre essas duas experiências, apontando suas qualidades e limitações.

Quadro comparativo das experiências de processos participativos Concidades-BA x PDMVR

Variáveis	Instrumento de Participação	Conselho de Gestão (Concidades)	Plano Diretor (PDMVR)
Atores envolvidos		Movimentos de moradia, entidades de trabalhadores, entidades de empresários, entidades profissionais e de pesquisas, organizações não governamentais e as instâncias governamentais em todas as escalas do poder público, além do estadual, portanto o municipal e o federal	Governo nacional, Câmara Municipal, Junta de Freguesia e cidadãos residentes
Disponibilização de Estrutura Técnica, Operacional e acesso a documentos aos atores participantes		Disponibilização de sala, computador, passagens e diárias (reuniões). Acesso a documentos de ações governamentais já deliberadas	Disponibilização de equipe de técnicos e de documentos, plantas, plataformas georreferenciadas, utilização de recursos audiovisuais, recursos de informática e internet
Natureza da Participação		Institucionalmente deliberativo	Institucionalmente consultivo
Grau de Efetividade		Limitações nesse processo de participação, pois houve a inserção de atores que, de fato, não conseguem interferir nas principais ações governamentais	Não há a presença de entidades coletivas portadoras de massa e a participação de indivíduos é limitada pela lógica estabelecida oficialmente
Influência Política Ideológica da iniciativa Governamental		Governo de centro esquerda	Governo de centro direita
Capacidade de Mobilização e envolvimento dos <i>stakeholders</i>		Entidades de moradia, entidades técnicas, sindicatos – alta Empresários e governo – baixa Universidade – oscilante	Entidades de moradia, entidades técnicas, universidade, sindicatos – baixa Proprietários, empresários – alta Governo – oscilante

Fonte: Pereira, 2013.

Então, à luz dos resultados preliminares, podemos dizer que há avanços e limitações em ambas as experiências estudadas. Se, de um lado, Concidades reúne um maior número de *stakeholders*, o PDMVR mobilizou, de forma intensa e organizada, os recursos e a estrutura para dar sustentação técnica à participação. A influência da iniciativa governamental também não permite garantir exclusividade de ordem política ideológica para implantação do sistema participativo, mas, sem dúvida, a indicação da matriz política vai diferir na forma e condução do processo. Por um lado, se a capacidade de mobilização dos *stakeholders* é importante para fazer funcionar o mecanismo de participação, por outro lado, ela por si só não é suficiente para garantir o processo e ela será tão mais eficiente quanto forem a participação equitativa do conjunto dos segmentos quer da sociedade ou da instituição governamental. Entretanto, não haverá efetividade do processo participativo se não for garantida a plena partici-

pação e a capacidade concreta de influência sobre as decisões na formulação e controle de políticas públicas de todos os setores envolvidos sejam eles coletivos, institucionais seja indivíduos; nesse sentido, ambas as experiências em tela mostraram desempenhos insuficientes perante esse desafio. Portanto, entendemos que a mobilização e alargamento de visão política para um horizonte emancipatório das instituições governamentais, como, principalmente, a mobilização e empoderamento da sociedade, são fundamentais para consolidar o processo participativo em ambas as experiências analisadas.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de S. *Democratizar a democracia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- . *Cidade, democracia e socialismo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.
- CRESPO, José Luís. *Participação pública no planeamento municipal: Área Metropolitana de Lisboa, 1990-2000*. Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional Local. Lisboa: Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa, 2003. Policopiado.
- CRISTOVÃO, Artur. Governação local em rede? notas e desafios. In: CONSELHO LOCAL DE ACÇÃO SOCIAL DE MACEDO DE CAVALEIROS. *Plano de Desenvolvimento Social, 3*. Macedo de Cavaleiros: Clas-MC, 2010.
- DAGNINO, Renato. *Tecnologia social: ferramenta para construir outra cidadania*. 2.<sup>a</sup> ed. rev. Campinas, SP: Komedi, 2010.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *O que é participação política*. São Paulo: Brasiliense, 1983 (Coleção Primeiros Passos, 104).
- DANTAS NETO, P. F. *Carlismo e oposição na Bahia pós-carlista*. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 2003.
- DIAS, Nelson. Orçamento participativo em Portugal: em busca de uma democracia de maior proximidade. *Revista Diálogos*, n.º 4, Coimbra, 2008.
- GASPAR, Mário João Gomes. *Participação pública na governação local – Sistema de Gestão Territorial: formas de participação pública no ordenamento do território; “A Revisão do Plano Director Municipal de Vila Real”*. Mestrado em Gestão Pública. Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, 2011.

- GENRO, Tarso & SOUZA, Ubiratan. *Orçamento participativo: a experiência de Porto Alegre*. 4.<sup>a</sup>ed. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.
- GOHN, Maria da Glória Marcondes. *Movimentos sociais e educação*. 3.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Cortez, 1997.
- GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- LEFEBVRE, Henri. *O direito à cidade*. São Paulo: Documentos, 1969.
- NUNES, Débora. *Pedagogia da participação: trabalhando com comunidades*. Salvador: Unesco-Quarteto, 2002.
- NUNES, João Arriscado & SERRA, Nuno. Casas decentes para o povo: movimentos urbanos e emancipação em Portugal. In: SOUSA SANTOS, Boaventura de (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. 3.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- RELATÓRIO DE DISCUSSÃO PÚBLICA. *Revisão do Plano Director Municipal de Vila Real*. Departamento de Planeamento e Coordenação de Urbanismo. CMVR, 2012.
- 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.
- SANTOS, Reginaldo Souza & RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, n.º 4, jul.-ago. 1993.
- SILVA, Carlos Nunes. Planos Municipais de Ordenamento do Território: continuidade e inovação em três gerações de planos. *Cadernos Municipais – Revista de Acção Regional e Local*, 2001. 2000.
- SOUZA SANTOS, Boaventura de (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Sistematização: efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, Maria do Carmo & TEIXEIRA, Ana Claudia C. (orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Polis, 2000.
- . *O local e o global: limites e desafios da participação cidadã*. São Paulo: Cortez; Recife: Equip; Salvador: UFBA, 2001.

# GESTÃO NA FEIRA DO INTERIOR: ESTUDO NA FEIRINHA DO BAIRRO BRASIL, VITÓRIA DA CONQUISTA-BA

LILIAN AMARAL BOMFIM\*  
ALMIRALVA FERRAZ GOMES†

## Resumo

A feira do interior é um espaço que persiste na construção social contemporânea. Seu ambiente favorece as relações econômicas, sociais e culturais e, além disso, fortalece o escoamento da produção proveniente da agricultura familiar, promovendo a integração social e preservando hábitos culturais. Estudar tal ambiente como uma organização nos permite então compreender sua permanência na atualidade. Nessa perspectiva, buscou-se analisar a percepção de feirantes, consumidores e fiscais a respeito das condições de comercialização da feira do Bairro Brasil, em Vitória da Conquista, Bahia. O objetivo foi alcançado a partir de uma pesquisa do tipo descritivo-exploratória, com uso de questionários estruturados na forma de escala *Likert* e análise qualitativa. Os resultados indicam a permanência de uma cultura em que o grande fluxo de consumidores cientes das precariedades consome os alimentos em um ambiente pouco higienizado, mas com uma localização privilegiada e produtos baratos.

Palavras-chave: Comercialização; Feira livre; Processo de decisão; Produtos alimentícios; Segurança alimentar.

## Abstract

The fair of the interior is a space that persists in contemporary social construction. Your environment favors the economic, social and cultural relations also strengthens the flow of production from family farming, promoting social integration and preserving cultural habits. Studying such an environment as an organization allows us to then understand their stay in the present. Within this perspective, we sought to analyze the perception of merchants, consumers and tax in respect of marketing conditions for fair Bairro Brazil, in Vitória da Conquista, Bahia. The objective was reached from a study of descriptive and exploratory, using structured questionnaires in the form of Likert scale and qualitative analysis. The results indicate that there remains a culture in which the large flow of consumers, aware of the precariousness, consume food in a little sanitized environment, but with a prime location and cheap products.

Keywords: Marketing. Free fair; Decision process; Food products; Food security.

## 1. INTRODUÇÃO

**H**istoricamente, as feiras livres existem no Brasil desde o período colonial. Sua configuração foi construída socialmente como um ambiente capaz de proporcionar a troca, nem sempre comercial, de produtos e serviços.

\* Administradora, formada pela Uesb. Analista de Estágio e Formação de Talentos do IEL/Fieb. e-mail: <lilian.amaral\_adm@hotmail.com>.

† Doutora em Administração pela Ufla. Professora do DCSA/Uesb. e-mail: <almiralva@gmail.com>.

Apesar dos “tempos modernos” em que predominam novas modalidades de comercialização e instalações atrativas para a venda de alimentos em supermercados e hipermercados, muitas feiras têm resistido às inovações e aos avanços tecnológicos, uma vez que permaneceram vivas na cultura da população.

Na região Nordeste do País, mais intensamente do que nas regiões Sul e Sudoeste, culturalmente, são comuns as pessoas comprarem hortaliças, legumes, carnes e outros tantos produtos em feiras livres. Nas pequenas cidades do interior, elas estimulam o desenvolvimento econômico e social, fomentando, principalmente, a economia local e tornando-se um espaço de interação, de modo que um tecido social se relaciona de forma intensa. As feiras livres geralmente têm problemas relativos à manipulação de alimentos, infraestrutura, segurança, acessibilidade e higienização (Ribeiro et al., 2005). É comum verificar que costumes inadequados como a falta de atenção ao manipular e armazenar os alimentos podem comprometer a qualidade e encurtar sua vida útil; além disso, podem causar graves problemas como intoxicação alimentar que envolve questões de segurança alimentar (Soto et al, 2008).

Entender a feira livre do interior como uma organização permite a construção de um olhar diferenciado para esse espaço urbano. A administração nesse ambiente não é uma gestão profissional e técnica, mas a gestão de relações sociais de produção e distribuição, que tem um público diferenciado que interage e constrói relacionamentos tradicionais que se reinventam em práticas contemporâneas.

O *locus* deste estudo está situado na cidade de Vitória da Conquista, região Sudoeste da Bahia. Em 2013, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o município se manteve como a terceira maior cidade da Bahia, com população de 336.987 habitantes, demonstrando seu crescimento contínuo. Atualmente, a cidade possui quatro feiras principais. Ademais, nota-se, nas proximidades desses equipamentos urbanos, um intenso comércio.

De um modo geral, as feiras do interior do Nordeste apresentam um subcentro urbanizado, cercado por comunidades predominantemente rurais. *Dentre as feiras existentes* em Vitória da Conquista, a escolhida como objeto de pesquisa se localiza no Bairro Brasil, o mais populoso da cidade. Os primeiros relatos de existência dessa feira são dos anos 1940, na região oeste da cidade que, a fim de atender uma população que crescia quantitativa-



mente e não queria se deslocar para o bairro central, iniciou um processo de comercialização para conquistar autonomia com relação ao centro. O principal fluxo da feira em estudo ocorre durante os finais de semana, especialmente nos domingos, quando é possível encontrar feirantes que no intuito de se prepararem para um “dia de feira” lá chegam às 3 horas da manhã.

Ante o exposto, o presente artigo se propõe a analisar a percepção de feirantes, consumidores e fiscais a respeito das condições de comercialização dos produtos alimentícios na feira do Bairro Brasil. Para tanto, discute-se o espaço da feira como um todo e a questão da segurança alimentar. Em seguida, apresentam-se os procedimentos metodológicos adotados para sustentar o estudo. Logo após, faz-se uma breve contextualização do cenário de pesquisa e analisam-se os dados coletados em campo à luz do referencial teórico que norteou o estudo. Por fim, expressam-se as considerações finais desta pesquisa.

## **2. FEIRA LIVRE**

As feiras livres, mais que local de comercialização, são espaços que representam a dinâmica de uma sociedade em determinado momento. Sua etimologia, segundo Pierri (2010, p. 45), “deriva do latim *feria*, significando o dia santo, o feriado”. De acordo com Sato (2007, p. 3), “feira significa festa”. São muitas as referências às feiras na literatura, mostrando como assumem, além da função comercial, um papel folclórico, religioso e festivo. Com isso, seu ambiente é propício à representação de uma cultura e à construção social de um lugar, materializado nos produtos e serviços. Sacco dos Anjos et al. (2005) destacam que as feiras livres têm, além da comercialização, grande potencial de interferir nas relações sociais, que não se restringem a uma mera relação comercial visto que seu espaço propicia a criação de novos laços e robustece e revigora os existentes.

Do ponto de vista cultural, para Coutinho et al. (2006), a feira livre é uma instituição que resguarda tradições, indiferente ao processo de modernização. Segundo Minnaert (2008), elas proporcionam à população um ambiente de sons estranhos, gestos, imagens, pessoas, animais, cheiros, dentre outros. Ademais, representa, em última instância, o lugar sagrado, onde se cumpre a ritualização da separação do mundo urbano/rural.

Desde a Antiguidade, as feiras têm como principal objetivo realizar trocas de produtos entre indivíduos de diferentes locais. Segundo Sacco

dos Anjos et al. (2005), a origem das feiras no Brasil se deu no período colonial, quando sua função era abastecer de alimentos os primeiros adensamentos humanos. De acordo com Gonzaga de Sousa (2004), a produção excedente foi a principal causa do surgimento das feiras, visto que com as sobras de uns e a falta de outros houve a necessidade de troca de mercadorias, a princípio intergrupos, sem exigência de um lugar onde a procura por mercadorias das quais se necessitava era mais intensa.

Nas pequenas cidades, as feiras são os principais e, às vezes, o único local de comércio da população. Para Ribeiro et al. (2005), à primeira vista, as feiras parecem um mercado pequeno, entretanto, são excelentes para os agricultores, consumidores e para o comércio urbano. Seu impacto no comércio costuma ser maior em pequenos municípios, visto que costuma ser, se não o único, o que provoca maior impacto na economia local, desenvolvendo comercialmente as proximidades de onde ela é realizada.

Coutinho et al. (2006) destacam que o fato de as feiras livres resistirem às inovações contemporâneas, sem acompanhar a evolução do mercado, as torna vulneráveis, uma vez que se observa, além da não modernização, problemas como falta de higiene, má estrutura das barracas, desorganização e falta de segurança. Isso põe em risco a sua sobrevivência, que é agravada, ainda, pela falta de fiscalização, inadequação das instalações e péssimas condições de trabalho. Ribeiro et al. (2005) relatam que raramente as feiras livres têm a atenção dos programas governamentais ou de apoio ao desenvolvimento rural. Para Mascarenhas & Dolzani (2008, p. 4), em contextos urbanos, a feira livre é a “filha rebelde da modernidade, que insiste em desafiá-la”, ocupando espaços definitivos nas cidades, como opção de consumo popular onde o sujeito moderno interage com estranhos em meio a cores e formas, que seus olhos não são capazes de discernir ou classificar rapidamente. Segundo Sacco dos Anjos et al. (2005), esta sobrevivência indica que, além dos aspectos econômicos, há os aspectos culturais e simbólicos da feira livre no imaginário das representações dos consumidores.

### **3. SEGURANÇA ALIMENTAR NA FEIRA LIVRE**

Segurança alimentar é um conjunto de normas de produção, transporte e armazenamento de alimentos que visa determinar características físico-químicas, microbiológicas e sensoriais segundo as quais os alimentos seriam adequados ao consumo e padronizá-las (Gomes, 2007). Seu con-

ceito envolve a qualidade dos alimentos, as condições ambientais para a produção, o desenvolvimento sustentável e a qualidade de vida da população. Segundo a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas) (2006), para que um alimento seja seguro, deve-se garantir que não cause danos aos consumidores, quando preparados e/ou consumidos. Entretanto, segundo Xavier et al. (2009), garantir a segurança dos alimentos abarca um grande conhecimento científico, empírico e histórico, pois assegurar que um alimento é seguro e adequado para consumo é uma tarefa complexa. Os autores destacam ainda que, na atualidade, os produtos considerados seguros podem, com o futuro desenvolvimento científico, ser considerados o inverso.

As feiras livres se inserem muitas vezes no setor informal e isso aumenta o risco de intoxicação alimentar e doenças patogênicas. Soto et al. (2008) destacam que esse tipo de comércio pode causar risco à população, pois os alimentos podem ser facilmente contaminados por microrganismos patogênicos. Essa contaminação, segundo Xavier et al. (2009), pode ocorrer no momento do cultivo, na irrigação do solo, ou durante seu processamento por meio de manipuladores, equipamentos e utensílios não higienizados corretamente. Coutinho et al. destacam que os problemas higiênicos que ocorrem nas feiras não são exclusividade do Nordeste do País. As condições de infraestrutura e a educação sanitária ainda são precárias em grande parte das feiras livres. Ainda segundo Coutinho et al. (2006, p. 6), “é preciso ressaltar que a falta de recursos impossibilita que os feirantes possam investir em infraestrutura, trabalhando com equipamentos sucateados”. Soto et al. (2008) enfatizam que este quadro proporciona condições favoráveis para aumento do risco de intoxicações alimentares, quando se parte do pressuposto de que as condições de higiene e manipulação desses alimentos podem ser insatisfatórias.

Nas feiras, segundo Xavier et al. (2009, p. 17), é comum as barracas ficarem lado a lado, fazendo com que as condições higiênico-sanitárias inapropriadas de uma se tornem perigosas para as demais. Como sugestão de higienização, Silva Júnior afirma que é necessário conscientizar a população a fim de se evitar a contaminação dos alimentos durante o armazenamento, preparo, cozimento e distribuição. Os alimentos vendidos nas feiras livres estão vulneráveis a contaminação, visto que a comercialização ocorre em uma área pública, pouco protegida do tempo, onde os produtos ficam expostos, ao ar livre (2001, apud Xavier et al., 2009).

É fácil notar que o ambiente da feira livre é propício ao surgimento de microrganismo, pois, neste espaço, observa-se a carência de higiene e organização, a presença de animais e insetos, a precária infraestrutura, além da existência de indivíduos que mantêm contato direto com o alimento a ser comercializado de forma inadequada. Somam-se a essas questões, segundo Almeida & Pena (2011, p. 113), “[. . .] a exposição dos feirantes a variações climáticas, longa jornada de trabalho, ausência de dispositivos e mecanismos básicos de proteção, entre outros múltiplos fatores de risco para a saúde”. Soto et al. (2008) afirmam que as condições precárias e inadequadas e a falta de conhecimento acerca das técnicas de manipulação higiênica por parte dos comerciantes podem facilmente contaminar os alimentos. Partindo dessa ideia, pode-se afirmar que, quando o manipulador de alimentos executa sua higiene pessoal erroneamente, aumenta a chance de contaminação dos alimentos, pois uma única pessoa oferece várias vias de contaminação: mãos, ferimentos, boca, nariz, pele, cabelo, entre outros.

Quando se leva em conta o significado de sujo e limpo na feira, tais termos ganham sentido polissêmico e podem adquirir análise variada, a depender da categoria pesquisada. Segundo Almeida & Pena (2011, p. 115), “[. . .] as ideias de impureza são expressões de sistemas simbólicos e a diferença entre os comportamentos face à poluição em qualquer parte do mundo é apenas uma questão de pormenor”, porque o que é limpo para um indivíduo não necessariamente será limpo para outro. Em outras palavras, os hábitos e práticas dos indivíduos podem ser divergentes. Esses aspectos subjetivos, aliados às interações objetivas de comercialização, levam à análise da feira como um ambiente organizacional complexo onde interagem o gestor público e seus prepostos, comerciantes, consumidores, cidadãos e anônimos.

Na feira livre, os feirantes, consumidores e fiscais ficam imersos em um ambiente que, de acordo com Almeida & Pena (2011), é confuso, pois se caracteriza como um local repleto de maus cheiros, com restos de alimentos espalhados pelo chão, animais se alimentando na proximidade, além de barracas desorganizadas. Segundo Minnaert & Freitas (2010), a ideia de sujo está associada ao que é percebido pelos sentidos. A remoção do lixo e da sujeira na feira não significa um afastamento do perigo à saúde, pois o mau cheiro e o lixo espalhado são situações comuns em que muitos personagens da feira estão habituados a conviver. A limpeza, muitas vezes, pode indicar mais que o cuidado com a higiene: é um cuidado estético cujo foco é a organização e aparência do espaço utilizado.

É notória a diferença de sentido que o mesmo termo pode provocar nos feirantes, consumidores e fiscais. Minnaert & Freitas afirmam que, para os comerciantes, por exemplo, a lama representa vida, pois se trata de uma mistura de terra e água. Já para os consumidores, a lama no chão representa sujeira, o que incomoda na comercialização dos produtos. Os autores ainda declaram que, segundo os feirantes, “ao definir feira como lama, se expressa a compreensão da feira como lugar onde pessoas e objetos se misturam” (2010, p. 1.609). De acordo com Almeida & Pena (2011), a diferença social gera um processo de conscientização da sociedade e das ações vividas em comum, contudo, traz algumas formas de coerção, de incentivos materiais ao conformismo e de punições particulares por intermédio de fiscais/inspetores (que podem ser homens/mulheres especializados) que patrulham os atos humanos com todo o aparato de controle social, quando não são corrompidos pelo sistema.

#### **4. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS**

A feira escolhida para a pesquisa foi a “Feirinha” do Bairro Brasil. Durante a semana, a comercialização dos produtos ocorre dentro do Mercado Municipal (conhecido como Mercadão), que fica localizado entre a Avenida Ilhéus e a Avenida Itabuna. Já nos finais de semana, além do Mercadão, os feirantes ocupam os logradouros públicos onde a comercialização e a exposição dos produtos é realizada em barracas, caixotes, lonas ou diretamente sobre o chão.

A fim de alcançar o objetivo proposto, este trabalho se caracteriza como um estudo exploratório e descritivo. Exploratório, pois há pouco conhecimento na área pesquisada e descritivo porque visa descrever características de um fenômeno. Justifica-se a escolha desse tipo de pesquisa pela necessidade de se conhecer com mais profundidade o fato em estudo. Além disso, foi utilizado o estudo de caso como estratégia de pesquisa.

O instrumento para a coleta dos dados utilizados foi o questionário semiestruturado. Nele foi possível inserir questões abertas e fechadas, propiciando, assim, que os sujeitos verbalizassem o que pensam diante do tema pesquisado. Outro instrumento de coleta de dados, que visou dar mais validade ao estudo, foi a observação não participante, que permitiu aos pesquisadores atuarem como espectadores atentos, apenas observando e registrando as ocorrências que interessavam ao trabalho.

Para atingir os objetivos propostos, os feirantes, consumidores e fiscais responderam a modelos distintos de questionário. Os três modelos de questionários, por sua vez, foram compostos por questões de múltipla escolha e perguntas, na forma de escala *Likert*. Esse modelo de medição é favorável à proposta do estudo, pois permite que os envolvidos na pesquisa indiquem seu grau de concordância ou discordância (Brandalise, 2005).

Atualmente, de acordo com a Coordenação de Serviços Públicos da Prefeitura Municipal de Vitória da Conquista, existem 334 permissões que correspondem ao total de feirantes autorizados a comercializar na feira em estudo. Assim, tomando como base os 334 feirantes cadastrados e adotando um nível de confiança de 95% e margem de erro de 5%, estabeleceu-se uma mostra probabilística de 186 feirantes.

Por não se saber a quantidade de consumidores que frequentam a feira em estudo e a fim de atingir maior número de consumidores, optou-se pelo tipo de amostragem temporal, que possibilitou a participação na pesquisa de qualquer consumidor que tenha frequentado a feira em três dias consecutivos. Dos três fiscais existentes, todos foram pesquisados.

Os dados coletados na pesquisa receberam um tratamento quantitativo e, quando possível, qualitativo. Conforme aponta Gil (2002, p. 141), a análise qualitativa é menos formal e está associada a diversos fatores como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos que norteiam uma investigação. No presente estudo, os dados primários obtidos por meio dos questionários foram categorizados, codificados, tabulados e analisados através de estatísticas simples. Nesse sentido, entende-se por pesquisa quantitativa aquela em que os dados são quantificados tanto na coleta de informações quanto no tratamento por meio da técnica estatística de análise descritiva. Essa análise serviu para apresentar um panorama geral da situação em estudo.

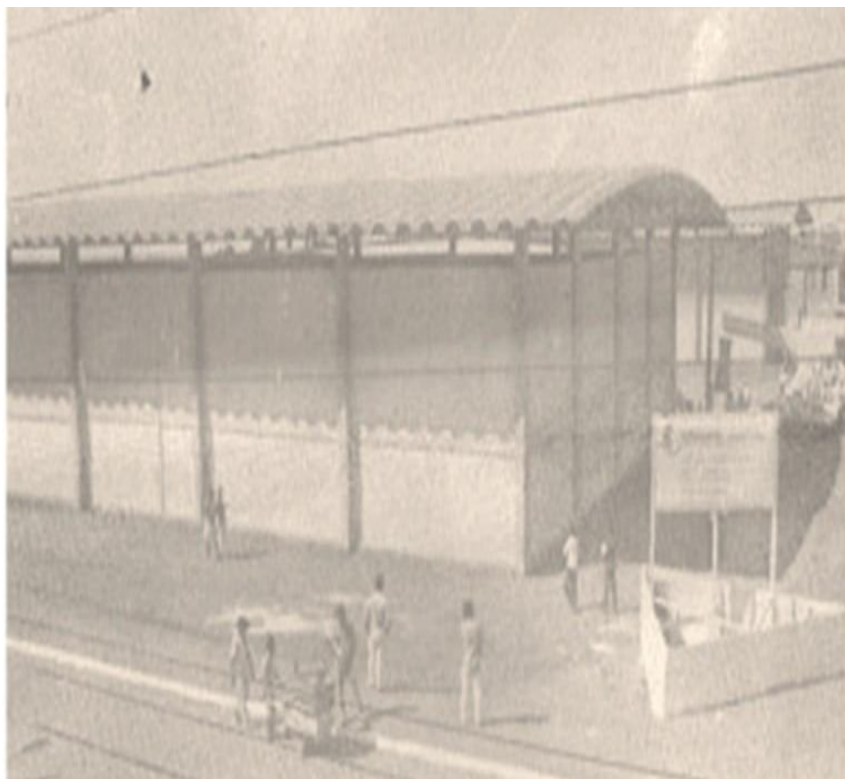
## **5. A FEIRA DO BAIRRO BRASIL**

A primeira feira livre do município de Vitória da Conquista se localizava na Rua Grande, hoje conhecida como Praça Tancredo Neves e Barão do Rio Branco. Seu funcionamento se dava em barracões onde os feirantes e tropeiros se reuniam. Segundo Fernandes (2012), entre os anos de 1912 e 1915, o barracão foi demolido, entretanto, a feira continuou sendo realizada na praça onde funcionava a maioria das casas de comércio. Nos anos

seguintes, a prefeitura criou o mercado de alimentos central e descentralizou outras feiras para bairros populares.

A feira em estudo foi uma consequência da urbanização do local, tornando-se a feira de domingo de toda a cidade. Com seu crescimento, a prefeitura inaugurou, em 1958, outro equipamento urbano e comercial — o Mercado da Feirinha do Bairro Brasil, que atende aos moradores aí residentes até a atualidade. Tal Feira foi ampliada no ano de 1980, quando foi fundado o galpão para a comercialização de produtos alimentícios da zona oeste, conforme mostra a Figura 1. Atualmente, ela ocupa quatro quarteirões e é realizada todos os dias, com destaque para o domingo, quando o movimento é mais intenso, por ser um dia de folga para grande parte dos trabalhadores (Figura 2).

Figura 1. Feira coberta do Bairro Brasil, Vitória da Conquista, Bahia, 1980



Fonte:Arquivo Municipal.

Figura 2. Fachada atual da Feira do Bairro Brasil, Vitória da Conquista, Bahia, 2013



Fonte: Pesquisa de campo.

Os anos foram demonstrando, no entanto, o quadro de absoluto abandono, por parte do poder público, desse importante equipamento urbano, ao se verificar a ausência de manutenção, além da oscilação no sistema de coleta de lixo e ausência de fiscalização sanitária. Por longas décadas, a famosa “Feirinha do Bairro Brasil” viveu esse cenário de esquecimento do poder público. Apenas no último decênio, o Governo Municipal realizou uma reforma na área, contudo, a precariedade é visível aos olhos dos transeuntes com um pouco de senso crítico nessa localidade.

Nota-se, nos dias de maior fluxo, os produtos expostos em locais inapropriados, sem padronização, além de feirantes manipulando alimentos sem vestimentas adequadas o que, segundo Soto et al. (2008), proporciona condições favoráveis para aumento do risco de intoxicações alimentares, uma vez que as condições de higiene e manipulação dos alimentos podem não satisfazer aos consumidores.



Devido ao grande número de concorrentes, os feirantes utilizam de diversas formas para atrair o maior número de consumidores. Segundo Sato (2007, p. 7), "Cores, formas e texturas das mercadorias são exploradas pelos feirantes, garantindo resultados estéticos que conta com a apreciação de fregueses e feirantes". Na concepção de Minnaert & Freitas (2010), os feirantes realizam a limpeza do ambiente com intenções mercadológicas, ou seja, como estratégia de *marketing* e não com a finalidade de preservar a saúde coletiva. Em ambientes competitivos como os da feira, aqueles feirantes que disponibilizam espaço apropriado para que seus produtos sejam expostos em boas condições de higiene levam vantagem com relação aos demais.

## 6. PERFIL DOS RESPONDENTES

Para o objetivo proposto neste estudo, buscou-se pesquisar os envolvidos diretamente com o processo de comercialização. Dos três fiscais que atuam na feira do Bairro Brasil, dois eram do sexo masculino e apenas um do sexo feminino. Um deles atua como fiscal entre seis e dez anos e os demais a menos de cinco anos. Levando em consideração o ano de fundação da Feira (1980), conclui-se que os fiscais atuam no local há pouco tempo.

Da amostra pesquisada entre os feirantes, observou-se que pouco mais da metade é composta por indivíduos do sexo feminino (51,6%). Os demais (48,4%) correspondem a feirantes do sexo masculino. Os dados revelaram uma quantidade expressiva de pessoas que se encontram na terceira idade, inclusive, parte deles em condições de se aposentar. A observação não participante permitiu inferir que parte dessa população mais madura comercializa produtos provenientes do seu próprio cultivo. Sobre o tempo em que comercializam na feira, 34,4% afirmaram comercializar a mais de vinte anos, antes mesmo da fundação oficial da Feira; 31,7% disseram comercializar até cinco anos; e 16,7%, de seis a dez anos. Os que comercializam de onze a quinze anos corresponderam a 11,3% e apenas 5,9% atuam como feirante pelo período de dezesseis a vinte anos.

Entre os consumidores, foi pesquisado um total de 75 clientes. A maior parte dos entrevistados foi do sexo feminino, representando 76%. Observou-se que, no período da pesquisa, as mulheres foram mais assíduas à feira. Sobre o tempo em que frequentam a feira, 34,7% afirmaram frequentar há mais de vinte anos. Isso se explica porque muitos residem no bairro antes mesmo da fundação da Feira, que ocorreu em 1980. Os que

frequentam até cinco anos corresponderam a 25,3%, enquanto 18,7% disseram frequentar de seis a dez anos; 13,3% frequentam de onze a quinze anos, e 8,0%, de dezesseis a vinte anos.

## **7. CONDIÇÕES DE COMERCIALIZAÇÃO DOS PRODUTOS ALIMENTÍCIOS DA FEIRA: PERCEPÇÕES DE FISCAIS, FEIRANTES E CONSUMIDORES**

A análise das principais reclamações dos consumidores foi realizada por meio de respostas preestabelecidas, deixando também o público pesquisado livre para expor sua opinião e percepção a respeito dos questionamentos levantados.

A limpeza do local onde a feira é realizada foi o fator que apresentou a maior percentagem de reclamações, ou seja, pouco mais da metade dos entrevistados (50,6%) revelou sua insatisfação com a limpeza do local (Tabela 1). A visão, a audição, o olfato e até mesmo o tato, ou seja, os sentidos influenciam as percepções dos consumidores (Kinjo & Ikeda, 2005). Tendo em vista que as feiras livres possuem características próprias que são muitas vezes favoráveis ao crescimento e proliferação de microrganismos (Xavier et al., 2009), a pesquisa revelou que os consumidores investigados se preocupam com as más condições higiênico-sanitárias das barracas dos feirantes e dos produtos comercializados.

Tabela 1. Principais reclamações dos consumidores

Reclamação	Percentual
Limpeza do local onde a feira livre é realizada	50,6
Infraestrutura	23,3
Trânsito na proximidade	13,3
Falta de banheiro químico	6,6
Falta de preparo dos feirantes no momento do atendimento	2,6
Outros	1,3

Fonte: Pesquisa de campo.

Os feirantes informaram que o local é lavado apenas uma vez por semana, geralmente na quarta-feira. No dia de maior fluxo, domingo, não existe limpeza antes, durante ou mesmo imediatamente após sua realização. Feirantes e consumidores acreditam que a precariedade na limpeza é um fator evidente que necessita de maior atenção, visto que é ambiente de grande circulação de indivíduos e de comercialização de alimentos (Figuras 3 e 4).

Figura 3. Um dia de feira no Bairro Brasil, Vitória da Conquista



Figura 4. Um dia de feira no Bairro Brasil, Vitória da Conquista



Fonte: Pesquisa de campo.

Apesar do elevado número de reclamações quanto à limpeza do local, um feirante, identificado na pesquisa como Feirante “A”, revelou que “a cultura do povo nordestino é que a feira livre seja realizada desse jeito; quem não quiser, compra no mercado”. Já o Feirante “B” acredita que “limpar a feira é sinal de educação”. A Opas (2006) destaca que as instalações e procedimentos devem ser apropriados para garantir que toda operação e a manutenção sejam realizadas de forma eficaz e que seja possível manter o grau apropriado de higiene pessoal. Xavier et al. (2009) ressaltam que as contaminações podem ocorrer não apenas pela falta de condições adequadas do local, mas, também, por desconhecimento técnico dos feirantes na manipulação higiênica ou, ainda, pela falta de limpeza das superfícies e equipamentos envolvidos no processo. O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), em seu *Manual de feiras livres da agricultura familiar* (2007), ainda afirma que, para o funcionamento de uma feira, deve-se ter instalação adequada para feirantes e consumidores e uma rede de abastecimento de água para atender às necessidades funcionais da feira, como higienização dos produtos, limpeza de equipamentos e utensílios, umedecimento de folhosos, etc.

A análise das condições de comercialização dos produtos alimentícios foi feita utilizando-se a escala *Likert*. Esse método envolveu os seguintes passos: os respondentes avaliavam as afirmativas em uma escala de 5 pontos e selecionavam a posição que mais correspondia à sua opinião. O total de pontos dos respondentes foi tabulado utilizando-se a média ponderada. Para cada questão, foi obtida a frequência de ocorrência de resposta, que foi multiplicada pelo peso atribuído e, posteriormente, dividida pelo número de respondentes. Isso permitiu identificar a posição das afirmativas em relação à característica refletida na questão. As condições de comercialização dos produtos alimentícios na percepção dos fiscais se encontram na Tabela 2.

Tabela 2. Condições de comercialização dos alimentos na percepção dos fiscais

Participante	Questões	Média
Fiscais	A área da feira é livre de animais e acúmulo de lixos nas imediações	4,0
	A higiene na manipulação dos produtos alimentícios é fator relevante nas fiscalizações	3,3
	As barracas estão em bom estado de conservação	3,0
	O espaço da feira possui infraestrutura inadequada para a comercialização	2,7
	Os feirantes obedecem às normas de comercialização	2,0
	Os alimentos estão agrupados de acordo com a natureza e protegidos da ação dos raios solares, chuvas, poeira, dentre outros	1,3
	A quantidade de fiscal é suficiente para fiscalizar as práticas indevidas	1,0

Fonte: Pesquisa de campo

Pela análise da Tabela 2, é possível constatar que, embora o espaço de realização da feira não seja totalmente coberto, a maioria dos respondentes concorda parcialmente com a afirmativa: "A área da feira é livre de animais e acúmulo de lixo nas imediações". Segundo Almeida & Pena (2011), animais, como cachorros, ratos, insetos, dentre outros, são perigosas fontes de contaminação, por transmitirem doenças.

Ocupando uma posição de indiferente na percepção dos fiscais, a assertiva "As barracas estão em bom estado de conservação" atingiu uma média de 3,0 pontos. Vale ressaltar que as barracas ficam muito próximas uma das outras e a precariedade nas condições de comercialização as torna perigosas. Elas, muitas vezes, são feitas de madeira, o que provoca a quebra com mais facilidade, em razão da umidade, rachaduras e sujeiras. Nesse sentido, Xavier et al. (2009) acrescentam que a madeira é um material propício à contaminação por bolores e leveduras.

Os fiscais discordaram parcialmente da afirmativa: "Os feirantes obedecem às normas de fiscalização". Segundo os fiscais, apesar das orientações, ainda existem feirantes que não as seguem. A pesquisa com os fiscais também revelou que eles consideram que o número de fiscais é insuficiente. Segundo Mascarenhas & Dolzani (2008), as feiras conquistam um poder de autogestão e, conforme os interesses, os feirantes ganham liberdade para se deslocarem de acordo com seu desejo, seja na mesma rua ou em ruas diferentes. Xavier et al. (2009), em estudo realizado em feiras livres na cidade de Governador Valadares, também constatou que o número insuficiente de sujeitos para realizar as fiscalizações necessárias promove a deficiência do controle sanitário apropriado em feiras livres.

Tendo em vista a quantidade insuficiente de fiscais e a não obediência dos feirantes, Coutinho et al. (2006) acreditam que isso agrava o quadro de higiene, a má estrutura das barracas, a falta de segurança e a desorganização. Almeida & Pena (2011) acrescentam que esses fatores, aliados ao precário conhecimento dos feirantes sobre as boas práticas de manipulação e comercialização dos produtos, agravam o risco de contaminação à saúde pública. Assim, lixo armazenado inadequadamente e saneamento precário podem contaminar o ambiente e, por conseguinte, os alimentos.

A Tabela 3 apresenta o resultado da pesquisa dirigida aos feirantes. Os feirantes concordaram totalmente com a maioria das afirmativas apresentadas, a saber:

- A limpeza da feira é um fator importante para a compra;

- Os alimentos devem estar em perfeitas condições de higiene;
- A manipulação inadequada dos produtos alimentícios pode causar danos à saúde humana;
- É fundamental que os feirantes tenham boa apresentação: mãos limpas, unhas curtas e sem esmalte, cabelos protegidos, barba feita;
- Os alimentos devem ser agrupados de acordo com a natureza e protegidos da ação dos raios solares, chuvas, poeira, dentre outros.

Tabela 3. Condições de comercialização dos alimentos na percepção dos feirantes

Participante	Questões	Média
Fiscais	A limpeza da feira é um fator importante para a compra	5,0
	Os alimentos devem estar em perfeitas condições de higiene	5,0
	A manipulação inadequada dos produtos alimentícios pode causar danos à saúde humana	5,0
	É fundamental que os feirantes tenham boa apresentação, mãos limpas, unhas curtas e sem esmalte, cabelos protegidos, barba feita	5,0
	Os alimentos devem ser agrupados de acordo com a natureza e protegidos da ação dos raios solares, chuvas, poeira, dentre outros	4,9
	A pessoa que manipula os alimentos tem que ser diferente da que tem contato com o dinheiro	4,1
	A feira possui infraestrutura inadequada para a comercialização	4,0
	As barracas estão em bom estado de conservação	3,0

Fonte: Pesquisa de campo

Nota-se que, apesar da pouca higiene no local onde é realizada a feira, a maioria dos feirantes concorda que é importante um ambiente adequado para a comercialização dos produtos alimentícios. Além disso, acredita-se que é fundamental uma manipulação apropriada dos produtos, a fim de evitar a contaminação e, conseqüentemente, danos à saúde da população. Para o Feirante aqui denominado de “C”, “a higiene deve ser de quem compra. Tem que lavar o produto direito”. O Feirante “D” afirmou que “as pessoas não têm educação, jogam o lixo no chão”. O Feirante “E” completou afirmando que “se a prefeitura colocasse vasos de lixo, mesmo assim as pessoas jogariam o lixo no chão”.

Coutinho et al. (2006), ao pesquisarem as Feiras Livres do Brejo Paraibano, constataram que vários sujeitos ganham com a existência da feira. Ribeiro et al. (2005) afirmam que os produtores rurais asseguram a comercialização da sua produção que, de outra forma seria árdua em economia de pouca liquidez. Nesse sentido, a Associação Brasileira das Centrais de Abastecimento (Abracen), em seu Plano de Modernização das Centrais de Abastecimento: sugestões das Centrais de Abastecimento brasileiras ao Plano Nacional de Abastecimento (2012), propõe a revitalização

dos mercados municipais e feiras livres em função da importância que este canal representa para o produtor.

Os feirantes investigados concordaram que se deve ter boa apresentação pessoal, mãos limpas, unhas curtas e sem esmalte, cabelos protegidos e barbafeita (Tabela 3), afinal, a higiene pessoal conquista consumidores. De acordo com a Feirante "F": "conquistei minha freguesia pela higiene". Entretanto, na prática, isso ocorre de forma precária. Alguns feirantes justificaram que a falta de tempo e a ausência de espaço adequado para, por exemplo, lavar as mãos, dificulta a higienização no decorrer de um dia de feira.

Os feirantes concordaram parcialmente, atingindo uma média de 4,0 pontos, com a afirmativa "A feira possui infraestrutura inadequada para a comercialização". A média atingida nessa assertiva se contrapõe ao resultado de 59% dos feirantes que afirmaram que a estrutura da feira não é adequada para a comercialização dos produtos alimentícios.

Os feirantes também concordaram parcialmente com a afirmativa: "A pessoa que manipula o alimento tem que ser diferente da que mantém contato com o dinheiro". Na percepção de alguns entrevistados, a higienização é importante, entretanto, o lucro ganho na feira é pouco para pagar uma pessoa que apenas receberá ou despachará a mercadoria. O Feirante "G" relatou que "às vezes o dinheiro que ganhamos não dá nem para pagar os produtos que compramos".

Embora seja possível identificar visualmente a qualidade de conservação das barracas, no momento de escolher a opção que mais se aproximava da realidade da feira em estudo, os feirantes afirmaram-se indiferentes quanto à assertiva: "As barracas estão em bom estado de conservação". Segundo a Opas (2006), os estabelecimentos alimentares devem ser arquitetados com material durável, de fácil limpeza e adequados para a desinfecção. Em contato com os feirantes, constatou-se que alguns são a favor da padronização das barracas, o que tornaria a feira, visivelmente, mais organizada. De acordo com Mascarenhas & Dolzani (2008), a rua em que a feira é realizada se torna um *show* organizado, com barracas coloridas e padronizadas onde cada feirante ocupa seu espaço devidamente numerado e demarcado.

Na percepção dos consumidores, o fator que obteve maior relevância foi a afirmativa: "Os alimentos devem estar em perfeita condições de higiene" (Tabela 4). Segundo Akutsu et al. (2005), as doenças transmissíveis por alimentos são as principais causas do aumento do índice de morbidade nos países da América Latina e do Caribe.



Tabela 4. Condições de comercialização dos alimentos na percepção dos consumidores

Participante	Questões	Média
Consumidores	Os alimentos devem estar em perfeitas condições de higiene	4,8
	Os alimentos devem ser agrupados de acordo com a natureza e protegidos da ação dos raios solares, chuvas, poeira, dentre outros	4,5
	A limpeza da feira é um fator importante para a para a realização da minha compra	4,4
	Os feirantes não devem espirrar, tossir, fumar ou praticar algum tipo de ação que possa contaminar os alimentos	4,4
	Os feirantes têm de ter boa apresentação, mãos limpas, unhas curtas e sem esmalte, cabelos protegidos, barba feita	4,4
	A pessoa que manipula os alimentos tem de ser diferente da que tem contato com o dinheiro	4,1
	A forma que os produtos alimentícios são expostos não interfere na minha decisão de compra	2,9

Fonte: Pesquisa de campo.

Quanto à competência de fiscalização, Soto et al. (2008) afirmam que é dever da vigilância sanitária municipal inspecionar e orientar os vendedores de alimentos. Na percepção de Xavier et al. (2009), considerando que as frutas, legumes, verduras, dentre outros produtos, ficam expostos à saliva dos consumidores e feirantes, às ações climáticas, à presença de insetos e ao contato do manipulador e dos consumidores com o produto, é indispensável a investigação e controle dos alimentos comercializados nas feiras.

## 8. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As feiras livres são ambientes que não se limitam à execução de transações comerciais. Nelas, as tradições são reproduzidas e valorizadas, fortalecendo-se, assim, a cultura local. A feira é um espaço público onde circulam pessoas, alimentos, bens e tradições culturais da terra.

A feira do Bairro Brasil, além de ser uma das maiores feiras da cidade, ocupando quatro quarteirões, é compreendida por sua importância na geração de renda e no escoamento dos produtos produzidos por agricultores familiares. A feira sustenta uma dimensão sociocultural, privilegiada pela grande variedade e quantidade de produto e pessoas em um evento periódico.

Diante das análises dos dados coletados, identificou-se que boa parte dos feirantes e consumidores já frequentava o espaço da feira, antes mesmo da construção do galpão, ocorrida no ano de 1980. A pesquisa constatou, também, que, apesar das precariedades existentes, os consumidores optam por comprar na feira, devido, principalmente, ao preço, à localização e à variedade dos produtos.



Os indivíduos envolvidos nesse estudo (fiscais, feirantes e consumidores) concordaram que a estrutura da Feira não é adequada para a comercialização de produtos alimentícios. As fotos expostas neste trabalho denunciam as precariedades da feira em estudo. Os consumidores apresentaram o fator "limpeza do local" como a principal reclamação. Necessita-se de maior atenção do poder público, no intuito de instruir os feirantes acerca da manipulação adequada dos produtos alimentícios bem como para melhoria das condições de comercialização dos produtos. A feira livre do bairro é importante fonte de renda para os feirantes e suprimento alimentício, principalmente, para a população da classe média e baixa da região.

Vista e analisada do ponto de vista simplesmente comercial, isso nos remete ao entendimento de deficiente, seja pela falta de limpeza no dia de feira seja pela pouca fiscalização existente. Com as novas exigências do mercado consumidor, a simplicidade e a precariedade da feira livre podem ameaçar-lhe a sobrevivência. Um ponto crítico desse comércio está relacionado à higiene, fato que demanda maior fiscalização e capacitação dos feirantes para manipularem os alimentos.

Os resultados desta pesquisa indicaram que as condições de comercialização dos produtos alimentícios ainda são precárias, visto que a comercialização se dá ao ar livre, com produtos expostos diretamente no chão ou em cima de lonas. Muitas vezes, maus cheiros provenientes de alimentos descartados de forma inadequada e da existência, em alguns dias, do esgoto a céu aberto, fazem parte de um dia de feira. Observou-se grande carência de higiene, saneamento básico e precária infraestrutura. Em outras palavras, verificou-se uma séria privação de políticas voltadas para o desenvolvimento social local. Quanto às percepções dos termos "sujo" e "limpo", conclui-se que os envolvidos no estudo têm opiniões similares no que tange à higiene dos feirantes na manipulação dos alimentos, à organização do espaço como percepção de limpo e à concepção da utilização do termo "sujo" no ambiente da feira.

Nessa perspectiva, para que a feira funcione de forma organizada é necessária uma fiscalização adequada, acompanhada de um trabalho que envolva conscientização dos feirantes acerca da forma apropriada de comercializar os produtos alimentícios e uma cobrança maior dos consumidores ao poder responsável pela organização da feira.

A feira em estudo necessita de ações de melhoria, no sentido de organizar o ambiente proporcionando melhor conforto e qualidade de vida. É

preciso, além de uma reforma no galpão, um reaparelhamento dos equipamentos utilizados pelos feirantes. Percebe-se, além do mais, que a feira é marcada por características de subemprego, pela informalidade e baixa remuneração.

A reflexão adquirida com este estudo revelou-se valiosa oportunidade de conhecer a Feirinha do Bairro Brasil e suas peculiaridades. No entanto, ainda há muito a ser explorado sobre o assunto. Espera-se que esta pesquisa tenha contribuído para gerar e provocar indagações que direcionem a exercícios contínuos de diálogos e ponderações sobre o assunto estudado.

### Referências

- AKUTSU, Rita de Cássia et al. Adequação das boas práticas de fabricação em serviços de alimentação. *Revista de Nutrição*, vol. 18, n.º 3, pp. 419-27, jun. 2005.
- ALMEIDA, Mirella Dias & PENA, Paulo Gilvane Lopes. Feira livre e risco de contaminação alimentar: estudo de abordagem etnográfica em Santo Amaro, Bahia. *Revista Baiana de Saúde Pública*, vol. 35, n.º 1, pp. 110-27, jan.-mar. 2011.
- ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS CENTRAIS DE ABASTECIMENTO. *Plano de Modernização das Centrais de Abastecimento: sugestões das Centrais de Abastecimento brasileiras ao Plano Nacional de Abastecimento*. Brasília: Abracen, 2012.
- BRANDALISE, Loreni Teresinha. *Modelos de medição de percepção e comportamento: uma revisão*. Florianópolis: Laboratório de Gestão e Tecnologia e Informação, 2005. Disponível em <<http://www.lgti.ufsc.br/brandalise.pdf>>; acesso em 17-10-2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). *Feiras livres da agricultura familiar: roteiro de implantação*. Brasília: MDS, 2007. Disponível em <<http://www.mds.gov.br/segurancaalimentar/equipamentos/feirasmercados/arquivos/feiras-livres-da-agricultura-familiar-roteiro-de-implantacao.pdf/view>>; acesso em 10-10-2013.
- COUTINHO, Edilma Pinto et al. Feiras livres do brejo paraibano: crise e perspectiva. In: CONGRESSO DA SOBER, 44, 2006, Fortaleza. *Anais*. . . Fortaleza: Sober, 2006. Disponível em <<http://www.sober.org.br/palestra/5/663.pdf>>; acesso em 29-6-2013.
- FERNANDES, Luis. *Taberna da história do sertão baiano*. 2012. Dispo-

- nível em <<http://tabernadahistoriavc.com.br/a-primeira-feira-livre-de-conquista-foi-a-da-rua-grande/>>; acesso em 1.º-10-2013.
- GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 4.ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GOMES, José Carlos. *Legislação de alimentos e bebidas*. Viçosa: UFV, 2007.
- GONZAGA DE SOUSA, Luis. Memórias de economia: a realidade brasileira. S.l.: *Eumed.net*, 2004. Disponível em <[www.eumed.net/coursecon/libreria](http://www.eumed.net/coursecon/libreria)>; acesso em 19-10-2013.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estimativas de população 2013*. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2013/populacoes\\_estimativas\\_municipios\\_TCU\\_31\\_10\\_2013.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2013/populacoes_estimativas_municipios_TCU_31_10_2013.pdf)>; acesso em 26-4-2014.
- KINJO, Tomoko & IKEDA, Ana. Comportamento do consumidor em feiras livres. In: CONGRESSO DA SOBER, 43. 2005, Ribeirão Preto. *Anais*. . . Ribeirão Preto: Sober, 2005. Disponível em <[www.sober.org.br/palestra/2/420.pdf](http://www.sober.org.br/palestra/2/420.pdf)>; acesso em 1.º-8-2013.
- MASCARENHAS, Gilmar & DOLZANI, Miriam. Feira livre: territorialidade popular e cultura na metrópole contemporânea. *Revista Eletrônica Ateliê Geográfico*, vol. 2, n.º 2, pp. 72-87, ago. 2008.
- MINNAERT, Ana Cláudia de Sá Teles. A feira livre sob um olhar etnográfico. In: FREITAS, Maria do Carmo Soares de; FONTES, Gardênia Abreu Vieira & OLIVEIRA, Nilce de (orgs.). *Escritas e narrativas sobre alimentação e cultura*. Salvador: EdUfba, 2008, pp. 129-48.
- MINNAERT, Ana Cláudia de Sá Teles & FREITAS, Maria do Carmo Soares de. Práticas de higiene em uma feira livre na Cidade de Salvador (BA). *Revista Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 15, suppl. 1, pp. 1.607-14, jun. 2010.
- ORGANIZAÇÃO PAN-AMERICANA DA SAÚDE (Opas). *Higiene dos alimentos: textos básicos*. Brasília: Organização Pan-Americana da Saúde/Agência Nacional de Vigilância Sanitária/Food and Agriculture Organization of the United Nations, 2006.
- PIERRI, Maria Clara Queiroz Mauricio. *Um recorte em território artificializado: agricultura familiar e comercialização na feira dos Goianos-Gama/DF*. Mestrado em Agronegócios. Brasília: Faculdade de Agronomia e Medicina Veterinária, Universidade de Brasília, 2010. Disponível em <[http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7582/1/2010\\_MariaClaraQueirozMPierrri.pdf](http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/7582/1/2010_MariaClaraQueirozMPierrri.pdf)>; acesso em 3-10-2013.

- RIBEIRO, Eduardo Magalhães et al. Programa de Apoio às Feiras e à Agricultura Familiar no Jequitinhonha Mineiro. *Revista Agriculturas: experiências em agroecologia*, vol. 2, n.º 2, pp. 5-9, jun. 2005.
- SACCO DOS ANJOS, Flávio et al. *As feiras livres de Pelotas sob o império da globalização: perspectivas e tendências*. Pelotas: Editora e Gráfica da UFPel, 2005.
- SATO, Leny. Processos cotidianos de organização do trabalho na feira livre. *Revista Psicologia e Sociedade*, vol. 19, n.º 1, pp. 95-102, 2007.
- SOTO, Francisco Rafael Martins et al. Metodologia de avaliação das condições sanitárias de vendedores ambulantes de alimentos no município de Ibiúna-SP. *Revista Brasileira de Epidemiologia*, vol. 11, n.º 2, pp. 297-303, jun. 2008.
- XAVIER, Ana Zilda Pereira et al. *Condições higiênico-sanitárias das feiras livres do município de Governador Valadares*. 2009. Monografia (Bacharelado em Nutrição). Governador Valadares: Faculdade de Ciências da Saúde da Universidade do Rio Doce, 2009. Disponível em <<http://www.pergamum.univale.br/pergamum/tcc/Condicoes higienico sanitarias das feiras livres do municipio de governador valadares.pdf>>; acesso em 14-10-2013.

# A CRIAÇÃO DO CONHECIMENTO ORGANIZACIONAL

PAULO GUEDES\*

## Resumo

Este texto busca aproximar a Filosofia das Ciências Sociais aplicadas, como é o caso da Administração. Um dos seus ramos, a teoria do conhecimento ou epistemologia fornece os elementos fundamentais para a construção do pensamento. No caso específico, as mudanças das formas de produzir bens e de organizar a produção nas organizações, tendo a tecnologia de informação e comunicação como um dos componentes principais, tem provocado um processo de desmaterialização dos bens concomitantemente com a crescente incorporação neles de conhecimento e informações. Na literatura econômica e de gestão, o conhecimento passa a ser considerado o principal ativo da empresa, fundamento estratégico para a sustentabilidade da firma, conceito esse restrito à competitividade e à produtividade de negócios. O saber adquirido pelo empregado fora da jornada de trabalho, denominado de conhecimento tático, passa a ser considerado um tipo de capital: o capital humano. Ele passa a ser um investimento fundamental à inovação de produtos e processos. O mercado editorial brasileiro está repleto de publicações sobre gestão do conhecimento. Uma das iniciais e expressivas edições sobre a criação do conhecimento nas organizações, dos professores Nonaka e Takeuchi, foi vista, criticamente, à luz de saberes trazidos dos gregos antigos, passando por conceitos de razão e de racionalidade e seguindo por apresentação do capital humano e do conhecimento como valor.

Palavras-chave: Conhecimento; Epistemologia; Gestão do conhecimento; Organização; Capital humano.

## Abstract

This text seeks to bring the philosophy of applied social sciences, as in the case of administration. One of its branches, the theory of knowledge or epistemology, provides the basic elements for the construction of thought. In the specific case, the change in ways of producing goods and to organize production in organizations with the information technology and communication as a major component has triggered a process of dematerialization of assets, concurrently with the growing incorporation of knowledge and information on them. In economic and management literature, knowledge is considered the main asset of the company, strategic foundation for the sustainability of the firm, a concept restricted to competitiveness and business productivity. The knowledge acquired by the employee outside working hours, known as tactical knowledge, is regarded as a type of capital: human capital. It happens to be a key investment for innovation in products and processes. The Brazilian publishing market is full of publication about knowledge management. One of the initial and significant issues about the creation of knowledge in organizations, of Professors Nonaka

\* Doutor em Sociologia Econômica e das Organizações, Iseg/UTL, Lisboa, 2003. Professor associado da Escola de Administração/UFBA, Brasil. E-mail: <pguesdes@ufba.br>.

and Takeuchi, was viewed critically in light of knowledge brought by the ancient Greeks, through concepts of reason and rationality and followed by presentation of human capital and of knowledge as value.

**Keywords:** Knowledge; Epistemology; Knowledge management; Organization; Human capital.

## 1. INTRODUÇÃO

**A**s discussões sobre bem público vêm ganhando força, nos últimos anos, apesar de ideologias e de práticas sociais que expressam a individualidade, o pragmatismo e o utilitarismo. No campo das ideias, teorias como a da escolha pessoal cresceram, significativamente, dando relevo ao indivíduo como privilegiado ator econômico e social, ao contrário de pensamento, que pontifica as relações sociais como fator principal do desenvolvimento humano. Antes da derrocada do denominado socialismo real, o termo “público” era posto como sinônimo de *estatal*, diferentemente da concepção habermasiana que ampliava o conceito de *esfera pública* como espaço de discussão, aprendizado e deliberação, no âmbito coletivo: Estado, sociedade e indivíduos, mesmo com as devidas tensões, fazem parte, obrigatoriamente, desse conjunto.

A produção e a disseminação do conhecimento foram e continuam sendo uma das essências de nossas vidas; particularmente, no aspecto fabril, quando o saber se enraíza, profundamente, na produção e distribuição de bens. A partir de uma lógica que privilegia a eficiência de recursos, dentre eles, o titulado humano, a passagem do ato de produzir, mecanicamente, em série para a produção personalizada e flexível enseja a necessidade de inovação de produtos e processos bem como a adição crescente de informação ante a matéria. A reorganização do trabalho resultante desse estágio de relação de produção exigirá novas formas de pensar e, também, diferenciadas estruturas de entidades públicas e privadas com mais aderência à ambiência.

O conhecimento está sendo instrumentalizado sem registro igual em tempos passados. Ao ocupar uma posição estratégica (a dita revolução do conhecimento em substituição à industrial) como opção à maximização de atividades produtivas, sugere-se que as organizações “aprendam” e se tornem mais “inteligentes” e, em decorrência, mais competitivas. Não é por acaso que a estratégia organizacional e as diversas novas gestões — do conhecimento, da inovação e da tecnologia de informação — estão colocadas como fator principal de sucesso para o crescimento das organizações

ao mostrarem caminhos, ao promoverem a modernização de estruturas e processos e adaptarem perfis gerenciais e técnicos com vistas ao esplendor de um novo tempo desprovido de história e contradição. Mesmo no plano quantitativo, apesar da festejada revolução do conhecimento, parece que a difusão espetacular da informação não está tendo correspondência na criação, na inovação. É possível que a abstração pessoal se embote pela absorção indiscriminada de grandes fluxos de fatos isolados.

Nas organizações, as relações de poder e de trabalho estão a sofrer grandes transformações com a possibilidade de acessos não hierarquizados e, além disso, a existência de redes sociais dá novo sentido e relevo à ambiência organizacional, evidenciando o despreparo dos nossos gerentes para lidarem com esses novos desafios. O caminho mais curto, despersonalizado, leva ao adestramento de velhos e novos instrumentos de trabalho sem relações e propósitos declarados, isto é, um vazio em busca da perfeição, do melhor fazer. Soma-se a isso o uso indiscriminado de recursos tecnológicos postos em cardápio que multiplica os pães. Ao ampliar o contingente, com acesso a um tipo de educação desprovido de rigor pedagógico, desconsidera-se métodos que possibilitam as pessoas entenderem e requalificarem suas realidades sob os aplausos da conquista quantitativa de índices de desempenho.

## **2. FILOSOFIA PARA AÇÃO**

Chirollet (2001) faz uma crítica ao ensino da filosofia na França que, desde o século XIX, assumiu uma visão universalista e estritamente conceitual. O debruçar sobre as ideias dos grandes filósofos — a História da Filosofia — se tornou fonte única do processo reflexivo sobre o ser e o conhecimento por ele produzido e disseminado. As razões práticas escapam do olhar do filósofo com essa formação, inibindo, por exemplo, a realização de análise sobre um tema largamente posto no mundo organizacional: a gestão do conhecimento. Esta visão de desdém sobre as organizações utilitárias, enquanto componentes de sistema social estruturado, eliminando-as do seu campo de estudo não é prerrogativa exclusiva da Filosofia. Em menor grau, pode-se constatar comportamento semelhante entre os antropólogos e cientistas políticos ditos “puros”. Então, a construção de um saber crítico fica sob a responsabilidade daqueles provenientes da gestão e da Economia que, normalmente, não dispõem do embasamento

conceitual necessário para tanto. O reducionismo analítico é gritante. O resultado, então, a depender do grau do modismo associado ao tema/questão, é um pipocar de publicações, treinamentos e consultorias de baixo valor qualitativo; as publicações do tipo manual de autoajuda que propõem “mais Platão e menos Prozac” pululam no mercado editorial brasileiro, sem contar a crescente realização de seminários sobre “ensinamentos filosóficos” para gestores de empresas.

Ainda, no plano do conhecimento, Darré (2002) assinala que, enquanto as publicações descritivas são, nas ciências sociais, a expressão maior editorial, abre-se espaço a trabalhos cujo fim não é, simplesmente, descrever, mas propor meios de análise úteis para a ação cotidiana e não só para alimentar os debates na comunidade acadêmica, ou seja, a produção do conhecimento para a ação. Darré lembra Durkheim quando dava ao sociólogo a função de esclarecer os dirigentes políticos, ambição essa que desapareceu da Sociologia.

Engels & Marx (2007) nos lembram que “os filósofos só interpretam o mundo de diferentes maneiras; do que se trata é de transformá-lo”.

### 3. RAZÃO, RACIONALIDADE E RACIONALISMO

Na Grécia antiga, entre os séculos VIII e VI a.C., os filósofos (pré-socráticos) denominavam a teoria do conhecimento de epistemologia, derivada das antigas palavras gregas  $\tau\mu\pi\sigma\tau\mu\epsilon$  (conhecimento) e  $\lambda\omicron\gamma\omicron\iota$  (pensamento ou explicação). De forma mais ampla, a epistemologia representa o estudo filosófico da natureza, das fontes e dos limites do conhecimento. (Moser, 2009).

O  $\lambda\omicron\gamma\omicron\iota$  (pensamento – palavra) substitui o mito como forma de interpretar o mundo através da razão, opondo-se à  $\delta\omicron\lambda\omicron\alpha$ , vista como opinião e o senso comum como sensação. Em busca da verdade (essência das coisas) que se escondia, de maneira aparente, do conhecimento verdadeiro ( $\tau\mu\pi\sigma\tau\mu\epsilon$ ), o mito ( $\mu\omicron\lambda\omicron\gamma\omicron\iota$ ) e opinião ( $\delta\omicron\lambda\omicron\alpha$ ) foram descartados como forma legítima do pensamento. Ou seja, os sinais da verdade são enviados pelo  $\lambda\omicron\gamma\omicron\iota$  (em lugar da  $\delta\omicron\lambda\omicron\alpha$  e do  $\mu\omicron\lambda\omicron\gamma\omicron\iota$ ), pelo pensamento e pela palavra.

Além do mais, o homem passou a ser a medida de todas as coisas e o conhecimento era considerado um atributo da alma, cabendo nele as diversidades dos saberes, sem segmentações, vistas de um plano holístico — totalidade: da matemática à filosofia, passando pelas artes.



Pensar e ser passam a ser a mesma coisa. Porém, a argumentação do sujeito se verifica em separado da realidade, do objeto do conhecimento. Na busca da verdade, o *lógoj* se expressa na arte da argumentação que, por sua vez, apoia-se na dialética, que deve atingir primeiro o sentimento e, somente depois, a razão.

A realidade é vista como um equilíbrio dinâmico de forças contrárias que coexistem e se sucedem sem cessar. É impossível afirmar, ao mesmo tempo, uma coisa e o seu contrário. A afirmação do ser exige a negação do seu oposto, o não-ser. A unidade do mundo é a sua multiplicidade: tudo é um. O todo é mais que a simples soma das partes.

No plano societário, não viver numa *pólij* (cidade-estado) é não viver politicamente. Na *pólij*, constitui-se, pela primeira vez, o espaço público, sendo sua existência possível pela presença do interesse público em detrimento do interesse privado. Fazer política é participar da vida comum. Não fazer política é renunciar a governar, a ser livre. A palavra (*lógoj*) é o fundamento da prática política (ἔργον). É o elemento principal para pensar o espaço público, que se despoja do conteúdo mítico-religioso ao deixar de ser propriedade de um grupo.

No sentido clássico, a razão era entendida como a força ativa na psique humana que habilita o indivíduo a distinguir entre o bem e o mal, entre o conhecimento falso e verdadeiro e, assim, a ordenar sua vida pessoal e social sem reduzi-lo a um fenômeno histórico e social.

Na Idade Média, nos trabalhos de Hobbes, a razão moderna é definida como uma capacidade que o indivíduo adquire pelo esforço e que o habilita a nada mais que fazer o “cálculo unitário de consequência”. Hobbes pretendeu despojar a razão de qualquer papel normativo no domínio da construção teórica e da vida humana associada.

Segundo Lacroix (2009), a razão assume dupla significação: subjetiva e objetiva ou ontológica. Se subjetiva, a razão aparece, então, como o conjunto dos princípios universais que a humanidade emprega no conhecimento bem como na ação. Se objetiva ou ontológica, a razão é *razão de ser*, princípio, o que, nas ordens das coisas, forma a sua conexão necessária e universal. Dizer que um procedimento é objetivo é afirmar que ele é válido, independentemente das expectativas, ideias e desejos humanos. As noções formais de objetividade foram usadas não só para criar conhecimento, mas, também, para legitimá-lo, isto é, para mostrar a validade objetiva dos corpos de informação já existentes.

A razão no sentido subjetivo é aquilo através do que se diz a objetividade do mundo, o mundo em seu movimento ou, ainda, o trabalho do mundo sobre si. Ela é a consciência refletida disto e é ela própria sempre em movimento. Reciprocamente, conhecendo o mundo, é o conhecimento de si mesmo que a razão revela e aprofunda.

Feyerabend (2010) informa que um pensamento que tem um papel essencial na defesa da civilização ocidental é a ideia da racionalidade. Como a noção de objetividade, essa ideia tem uma variante material e uma formal. Hoje, ser irracional significa, por exemplo, acreditar em astrologia. Ser racional, no sentido formal, significa seguir certos procedimentos. A premissa de que existem padrões de conhecimento e de ação universalmente válidos aglutinadores é um caso especial de uma crença cuja influência vai muito além do domínio do debate intelectual. Essa crença pode ser formulada dizendo que existe uma maneira certa de viver que o mundo deve aceitar. O princípio da racionalidade repousa sobre a crença na existência de uma verdade absoluta, imutável, definitiva, que o espírito humano poderia alcançar e formular.

No decorrer da história, os filósofos adotaram sempre uma combinação de duas correntes do pensamento: o racionalismo e o empirismo. Para o racionalismo, a razão não empírica é a fonte de todo o conhecimento, ao passo que, segundo o empirismo, a fonte de todo o conhecimento é a experiência sensorial. O empirismo assevera que não é possível adquirir conhecimento da realidade pelo uso empírico da razão. O racionalismo afirma que temos acesso a alguns conhecimentos por essa via. Se, de acordo com o empirismo, nós não podemos adquirir conhecimento da realidade pelo uso empírico da razão, a realidade não se torna conhecida por meio da intuição racional ou pela luz de princípios universais inatos. Assim, o conhecimento da realidade deriva da experiência sensorial e do uso empírico da razão independente da mente (Moser, 2009).

Marc Halévy, na linha do pensamento complexo, afirma que o racionalismo e o princípio da racionalidade são fugas (idealistas) do real, de sua complexidade e de sua criatividade, ou seja, "A racionalidade, com o racionalismo que a institucionaliza, é uma forma de esquizofrenia, uma espécie de autismo, porque constrói um mundo imaginário e fantástico, completamente desconectado do real — que ela renega, recusa, rejeita" (2010, p. 187).

#### 4. PRAGMATISMO E UTILITARISMO

Historicamente, o pragmatismo é um movimento filosófico surgido nos Estados Unidos por volta da década de 1880, a partir da obra de pensadores de diversas orientações: o lógico Charles Peirce e o psicólogo William James. Segundo Faerna (1996), o pragmatismo não pode ser considerado uma teoria nem uma escola filosófica, pois estes dois autores defenderam concepções diferentes entre si, quando não contraditórias. Suas ideias tampouco foram continuadas por outros pragmatistas como John Dewey e George Mead.

Dada a sua precariedade como movimento filosófico, o pragmatismo terminou por se diluir em outras correntes do pensamento, principalmente na denominada filosofia analítica. Suas aspirações não se detinham em clarificar, simplesmente, conceitos. Tal coisa era importante só como meio para potencializar a ação. A disposição primeira do pragmatismo é a de servir de instrumento para a crítica conceitual, a de propor-se como um filosofar analítico que busca livrar o pensamento de noções obtusas e deformadoras da realidade. De acordo com Faerna, há uma ideia estereotipada do pragmatismo como um pensamento banal que glorifica o rendimento prático das concepções humanas, entendido este em termos de interesse individual e imediato. Segundo este autor, não se tratava de uma ideologia da ação pela ação, a exaltação da razão técnica, mas de uma teoria da ação inteligente e libertadora e da razão responsável.

É importante salientar que o pragmatismo não se identifica com o materialismo mercantilista e especulador. Ele constitui, antes, uma espécie de experimentalismo radical que rompeu, resolutamente, com a primazia da filosofia teórica supostamente capaz de julgar tudo *a priori*.

O pragmatismo enuncia que não há nenhum método que não derive da experiência e que qualquer método deve sempre aí voltar. A única maneira de progredir e de alargar o nosso saber metodológico é não fugir à experiência, mas enfrentá-la em toda a sua complexidade e variabilidade. A experiência, a experimentação ou a prova são o último critério do sentido, da verdade e do valor.

O utilitarismo surgiu no século XVIII, floresceu e sistematizou-se no século XIX. O utilitarismo clássico é, principalmente, obra de dois

pensadores: Jeremy Bentham (1748-1832) e John Stuart Mill (1806-1873). Inscreve-se na grande tradição do empirismo inglês, tanto do ponto de vista da concepção do mundo, da teoria do conhecimento como do interesse crítico em relação ao político. A orientação empirista e experimentalista dos utilitaristas leva-os a querer colocar na base da organização da sociedade (das suas instituições, das suas leis) um saber científico adquirido *a posteriori* e progressivamente.

Hottolis (2003) explica que o utilitarismo só se pode compreender em ligação com a economia política. É nela que se desenvolve uma reflexão sistemática e empiricamente alicerçada em relação à maneira de organizar materialmente a sociedade com vista à produção mais eficaz de bens em grande número. O utilitarismo suscita a questão central da articulação do interesse e do bem-estar coletivos e gerais, por um lado, e do interesse e da felicidade individuais, por outro. A economia liberal não vê entre estes interesses nenhuma contradição, na condição de deixar atuar, livremente, a oferta e a procura num mercado sem entraves. Os utilitaristas, porém, considerarão que a “a mão invisível” (mercado livre autorregulador) exige o ser assistida por uma organização e por intervenções políticas e jurídicas apropriadas, se quisermos que o interesse individual se junte ao interesse geral. Mas o papel do Estado é antes de mais nada negativo e mínimo, pois deve apenas velar para que o jogo das liberdades e dos interesses individuais e coletivos se pratique sem violência.

O utilitarismo não é uma moral que convidaria o público a se preocupar exclusiva ou principalmente com a sua felicidade pessoal. Ele se caracteriza pela preocupação concreta com o bem comum visando a felicidade de um número maior de pessoas.

O utilitarismo é antropocêntrico no sentido em que nega a existência de valores transcendentais, absolutos, metafísicos ou teleológicos. É racional e empírico, ao avaliar o ato, não em termos da pureza interior da intenção, mas com base nas consequências, que são acontecimentos reais que afetam, positiva ou negativamente, as pessoas. Decorre das concepções cognitivas da ética, que consideram que é possível saber daquilo que é válido e que deve servir de base para a ação individual e coletiva. O princípio de base é que o indivíduo é o único juiz do seu prazer e do seu interesse, ao privilegiar a esfera privada, isto é, o espaço de vida em que as ações de um indivíduo só têm resultados para ele próprio.

## 5. CAPITAL HUMANO E CONHECIMENTO

No início da década de 1960, a expressão “capital humano” foi cunhada pelo professor da Universidade de Chicago Theodore Schultz,<sup>1</sup> que teve como propósito relacionar a formação educacional dos trabalhadores ao processo de valorização do capital. Ele observa que melhor qualificação profissional adiciona valor às mercadorias e melhora os rendimentos do trabalhador ao estabelecer uma correlação positiva entre educação e os salários dos indivíduos. A educação, assim, passa a ser uma forma de investimento.

De acordo com Paiva et al. (2011), liberalismo e utilitarismo são instrumentos organizacionais e ideológicos articulados pelas organizações internacionais para transformar a escola num dispositivo de fornecimento de capital humano às empresas, ao descartar a concepção humanista da educação como formação integrada do homem, do cidadão e do trabalhador. Não é, ainda, possível avaliar todas as consequências de um modelo educacional fundamentado na lógica econômica. O que é possível afirmar é que o conhecimento e as capacitações profissionais se incluem no capital cuja rápida acumulação é fundamental para o crescimento econômico.

Porém, o entendimento sobre capital humano extrapola os limites do ensino formal, ampliando-o para os diversos saberes incorporados aos trabalhadores fora do ambiente de trabalho. É um valor agregado pertencente aos próprios indivíduos. No modelo taylorista-fordista, o trabalhador é capacitado a executar, em produção, uma melhor maneira de realizar parcelas de trabalho, sem levar em conta, ou mesmo anulando, os saberes e habilidades do cotidiano. Os trabalhadores pós-fordistas, ao contrário, devem entrar no processo de produção com os saberes e habilidades que eles adquiriram fora do ambiente de trabalho que são, assim, considerados como capital humano das empresas.

Nesse sentido, Gorz (2005, pp. 19-20) verifica: “o que as empresas consideram como «seu» capital humano é, pois, um recurso gratuito, uma «externalidade» que se produz sozinha, e que continua a se produzir, e da qual as empresas captam e canalizam a capacidade de se produzir”. Os indivíduos são levados, desde cedo, como administradores autônomos, a

<sup>1</sup> Schultz, T. W. Investment in human capital. *American Economic Review*, vol. 51, 1961.

procurarem meios para rentabilizar suas capacidades cognitivas, afetivas, sociais e morais. É a valorização de um capital dito imaterial, denominado, também, de capital humano ou capital conhecimento.

O capitalismo assentado sobre a valorização de massas de capital fixo material é, aceleradamente, substituído por um capitalismo baseado no conhecimento. O trabalho abstrato simples que, desde os economistas clássicos, era considerado como fonte de valor, é agora substituído pelo trabalho complexo. O conhecimento se torna, portanto, a força produtiva principal. Nesse contexto, observam-se novas formas de produção, distribuição de bens, colaboração e competição, entre agentes econômicos e sociais, bem como de circulação e de valorização do capital a partir da intensificação no uso de informação e conhecimento no seio da sociedade.

Gorz, ao usar uma referência de associação empresarial francesa que assinala que o saber do indivíduo conta mais que o tempo da máquina, diz que o que importa não é mais a ciência ou o conhecimento — terminologia esta que aposenta o cognitivismo e o cientificismo —, mas a inteligência, a imaginação e o saber que, juntos, constituem o capital humano. Castels (1999) verifica que, pela primeira vez na história, a mente humana é uma força direta de produção e não apenas um elemento no sistema produtivo.

Parte de uma comunicação de Norbert Bensele, diretor de recursos humanos da Daimler-Chrysler, é também usada por Gorz para mostrar a mudança de perfil requerida pelas empresas na aquisição de força de trabalho.

Os colaboradores da empresa fazem parte do seu capital [...]. Sua motivação, sua competência, sua capacidade de inovação e sua preocupação com os desejos da clientela constituem a matéria primeira dos serviços inovadores [...]. Seu comportamento, sua aptidão social e emocional tem um peso crescente na avaliação de seu trabalho [...]. Este não será mais calculado pelo número de horas de presença, mas sobre a base dos objetivos atingidos e da qualidade dos resultados. Eles são empreendedores (Gorz, 2005, p. 17).

De imediato, o que impressiona, segundo o autor, é que não se trata aqui nem de conhecimento nem de qualificações profissionais. O que conta para esses “colaboradores” de um dos maiores grupos industriais do mundo são as qualidades do comportamento, as qualidades expressivas e

imaginativas, o envolvimento pessoal na tarefa a desenvolver e completar. Todas essas qualidades e essas habilidades são, habitualmente, específicas dos prestadores de serviços pessoais.

Em consequência disso, as grandes firmas procuram transformar a relação assalariada em relação de associação, ao oferecer vantagens aos colaboradores que lhes são indispensáveis, considerados “ativos estratégicos”, ou seja, oferecer-lhes uma participação no capital e nos diversos benefícios da empresa.

O conhecimento, separado de todo produto ao qual esteve incorporado, pode exercer, em si mesmo e por si mesmo, uma ação produtiva na forma de programas de computador. Ele pode desempenhar o papel de capital fixo, substituindo o trabalho vivo, material ou imaterial, por trabalho acumulado.

Isso significa que o conhecimento é, por certo, fonte de valor. Ele destrói muito mais “valor” do que serve para criar. Ele economiza quantidades imensas de trabalho social remunerado, e consequentemente diminui ou mesmo anula o valor de troca monetária de um número crescente de produtos e serviços (Gorz, 2005, p. 37).

O conhecimento é, em grande parte, “inteligência geral”, cultura comum, saber vivo e vivido. Ele, a princípio, não tem valor de troca, o que significa que ele pode ser partilhado à vontade, segundo a vontade de cada um e de todos, gratuitamente, especialmente na internet. O valor de uma informação não está em sua escassez, pelo contrário, está em sua proliferação, em seu amplo compartilhamento.

Não se trata mais de, simplesmente, subtrair o tempo de circulação do capital tão radicalmente quanto possível, ao reduzir, significativamente, os estoques e todo o pessoal estável, à exceção de um núcleo determinado. Trata-se, agora, de impor uma nova divisão do trabalho não somente entre prestadores de trabalho, mas entre empresas e capitais.

O capital material é abandonado aos “parceiros” contratados pela firma-mãe, que por sua vez assume para eles o papel de suserano e os força, pela revisão permanente dos termos de seu contrato, a intensificar continuamente a exploração de sua mão de obra (Gorz, 2005, p. 39).

## 6. CRIAÇÃO DO CONHECIMENTO ORGANIZACIONAL

Para fundamentar este tópico, tomei como base o livro *A criação de conhecimento na empresa* — editado nos EUA, em 1995 — dos professores Ikujiro Nonaka e Hirotaka Takeuchi da Universidade de Hitotsubashi, Japão. A razão da escolha foi devido ao fato de se tratar, possivelmente, no Brasil, de referência com maior número de citações em publicações e trabalhos acadêmicos que versam sobre o tema em questão.

Segundo Nonaka & Takeuchi (1997), no Ocidente, a divisão cartesiana entre sujeito e objeto do conhecimento deu origem a uma visão da organização como mecanismo para processamento de informações, que possibilita um entendimento de como as organizações funcionam, mas é incapaz de explicar a inovação. Por isso, faz-se necessária a criação de uma nova teoria da criação do conhecimento organizacional.

Para efeito da relação entre conhecimento e informação, Nonaka & Takeuchi (1997) explicitam que, ao contrário da informação, o conhecimento diz respeito a crenças e a compromissos, além de estar relacionado com a ação. Tal como a informação, o conhecimento é específico do contexto e relacional.

Na “teoria” do conhecimento proposta pelo autor, adota-se a definição de conhecimento como “crença verdadeira e justificada”, mas, diferentemente da epistemologia ocidental, que se concentra na “verdade” como atributo essencial do conhecimento, ele destaca a natureza do conhecimento como “crença justificada”.

Do ponto de vista epistemológico, o autor se baseou na distinção estabelecida por Michael Polanyi (apud Nonaka & Takeuchi, 1996, p. 65) entre conhecimento tácito e conhecimento explícito, ou seja: “o conhecimento tácito é pessoal, específico ao contexto e, assim, difícil de ser formulado e comunicado”. Já o conhecimento explícito ou “codificado” se refere ao conhecimento transmissível em linguagem formal e sistemática. É importante salientar que muitos autores de publicações recentes brasileiras sobre gestão do conhecimento põem Nonaka como formulador do conceito acerca do conhecimento explícito e tácito, desconhecendo ou desconsiderando o emprego inicial desses termos por Polanyi.

Polanyi observa que o conhecimento que pode ser expresso em palavras representa uma porção infinitivamente menor do conjunto como um



todo, que assim pontifica: “Podemos saber mais do que podemos dizer” (apud Nonaka & Takeuchi, 1996, p. 4). No bem explicitar, outros autores haviam feito declaração similar, mas, na verdade, originalmente, muitos séculos atrás, de acordo com Jaeger (2003, p. 224), Heráclito proferia essas graves palavras “A multiplicação dos conhecimentos não proporciona sabedoria”.

Nonaka & Takeuchi observam que, embora Polanyi defenda o conteúdo tácito em um contexto filosófico, é possível ampliar o seu conceito em uma direção mais prática. Segundo eles, o modelo dinâmico proposto está consubstanciado na interação social entre o explícito e o tácito, por meio de quatro modos de conversão do conhecimento, a saber: 1) de tácito para tácito (socialização: conhecimento compartilhado); 2) tácito em explícito (externalização: conhecimento conceitual); 3) de explícito para explícito (combinação: conhecimento sistêmico); 4) explícito para tácito (internalização: conhecimento operacional).

O conhecimento tácito dos indivíduos, de acordo com Nonaka & Takeuchi, constitui a base da criação organizacional. Então, o conhecimento tácito mobilizado é ampliado nas organizações através de “quatro modos de conversão do conhecimento”, ou seja: indivíduo; grupo; organização; e interorganização. Chama-se a isso de espiral de criação do conhecimento organizacional.

## 7. CONCLUSÃO

Como dito, o conhecimento passa a ser o principal ativo das organizações, ao embutir informações nos bens, criar conhecimento enquanto valor de troca, possibilitar a inovação de produtos e proporcionar a implantação de novas formas organizacionais e de trabalho. Ele se torna o elemento fundamental no processo de reprodução do capital das empresas, assumindo posição estratégica de mercado e de sobrevivência das firmas.

Por contingências decorrentes da transformação do capitalismo de base industrial para o de conhecimento, o empregado, agora chamado de “colaborador”, é considerado ator privilegiado na retórica e nas mídias de fundamentação empresarial, passando a compor um tipo especial de capital: o capital humano, que se reproduz em si mesmo ao colocar sua habilidade, competência, inteligência, percepção e emoção, empacotados no rótulo conhecimento, a serviço da “sustentabilidade dos negócios”. Apesar

de fazer parte de explicitada condição estratégica, os “colaboradores” passam por uma situação acentuada de precarização das condições de emprego: da imperiosa necessidade individual de atualização do seu capital (humano ou do conhecimento), do sistema de metas/resultados a cumprir, dos controles não percebidos assim como da segmentação do trabalho nunca vista até então, por exemplo: ao isolar do convívio no ambiente de produção, em regime de trabalho residencial, os codificadores de programas de computador.

As coisas estão sendo colocadas de forma clara, sem mistificação, ou seja, a criação e a gestão do conhecimento nas empresas têm como propósito único torná-las mais inovadoras e, por decorrência, mais competitivas. A inteligência e o conhecimento enquanto fatores humanos passam a ser configurados no campo abstrato das organizações (empresas inteligentes ou do conhecimento) e não nas condições objetivas das relações sociais de produção.

A busca da verdade, da essência das coisas e da construção do cidadão/pòlij, via o Lògoj e apoiada na argumentação, inauguradas na Grécia antiga, mesmo sofrendo os reducionismos e as segmentações do racionalismo e empirismo da era moderna tinham o desenvolvimento individual e o bem-estar coletivo como postulados de primeira opção. Hoje, ao contrário, o processo de construção e disseminação do conhecimento se volta, preferencialmente, para as utilidades apontadas pelo mercado, ao torná-lo uma simples mercadoria. Significa, então, uma perda da visão total sobre as coisas, dando lugar ao determinismo, à hierarquização e à especialização radical do saber, entre outras constatações do pensamento complexo e das teorias de cunho crítico (Morin, 2007).

A incapacidade de se enxergar as organizações como sistema social, estruturado e complexo faz com que as pessoas que as povoam sejam olhadas, abstratamente, como peças de engrenagem de sistemas pretensamente vivos. O saber, fonte de emancipação humana, se reduz à condição de explícito ou tácito ao torná-lo objetivo de um pragmático mapeamento organizacional, referência maior da criação do conhecimento nas empresas.

Nonaka & Takeuchi, ao abordarem a criação do conhecimento organizacional, faz um paralelo entre o pensamento filosófico ocidental e o japonês, apontando diferenças que dão às empresas japonesas condições mais favoráveis de inovação e competitividade, em escala mundial. Sem entrar no mérito das colocações iniciais de ordem filosófica e epistemológica, que serão vistas em outro momento, não poderia deixar de observar que

Nonaka & Takeuchi, (1997, p. 23) assinalam que “enquanto na filosofia ocidental há uma rica tradição epistemológica, no Japão quase não se pode afirmar sua existência”. Reconhece, também, que nenhuma tradição filosófica japonesa se tornou amplamente conhecida nem foi descrita de forma sistemática. Contudo, para eles, existem abordagens japonesas relativas ao conhecimento que integram os ensinamentos do budismo, confucionismo e das principais correntes de pensamento do Ocidente.

Apesar de Nonaka & Takeuchi assinalarem que a característica mais importante do pensamento japonês pode ser chamada de unidade do homem e da natureza, o modelo proposto de criação do conhecimento na empresa desconsidera o conceito amplo e interdisciplinar de meio ambiente, em igual modo com o pensamento majoritário ocidental, formulado por reconhecidos autores norte-americanos como Peter Drucker e Alvin Toffler, entre outros. Tais estudos convergem tão somente para fins utilitários que possibilitam às empresas ganhos de inovação e competitividade. Dessa forma, sustentabilidade se traduz, restritivamente, em sustentabilidade econômica e financeira das empresas.

Wilson assegura que a distinção feita por Nonaka & Takeuchi entre conhecimento tácito e explícito é uma corrupção ilegítima da ideia de conhecimento tácito feita por Polanyi, citada pelos dois autores.

Para Polanyi, conhecimento tácito é parte do que sabemos, mas sobre o que ainda não podemos falar, por ser inacessível à nossa consciência. Para Nonaka e Takeuchi, é, simplesmente, aquela parte do que sabemos, mas sobre a qual não falamos. A distinção é crucial, porque revela que a distinção feita pelos autores é falsa (2006, p. 38).

Salienta-se que Wilson não está a se referir a uma parte acessória do livro, mas, pelo contrário, ao conceito principal que sustenta a lógica de criação do conhecimento nas organizações.

O conhecimento tácito descrito por Nonaka & Takeuchi e por eles sugerido como mais importante do que o conhecimento explícito constitui, segundo o autor, um diferencial positivo das empresas japonesas ante as ocidentais, ao possibilitar uma condição mais favorável à inovação de produtos e processos. Porém, o percurso da espiral do conhecimento que segue o caminho de apropriação pela empresa dos saberes inerentes aos “colaboradores individuais” e grupos, o denominado capital tácito, é

reconhecido, inclusive por Nonaka & Takeuchi, como de extrema dificuldade de formalização.

O saber é, antes de tudo, uma capacidade prática, uma competência que não implica, necessariamente, conhecimentos formalizáveis, codificáveis. Eles são ensinados e aprendidos pela prática, pelo costume. Os saberes resultam da experiência comum da vida em sociedade e não podem ser legitimamente assimilados ao capital fixo. “Uma cultura é tão mais rica quanto mais os saberes comuns de que ela é tecida lhe permitam integrar, transformar conhecimentos novos em saberes” (Gorz, 2005, p. 32).

Outra dificuldade enfrentada por essa forma de apropriação do trabalho pelo capital se deve ao fato de o “capital humano” ser um elemento básico de barganha do trabalhador contra o capital, apesar de a notória ideologia japonesa mitigar ou não reconhecer conflitos de classes, colocando a empresa, antes da família, como maneira principal de afiliação social.

O modelo proposto de criação do conhecimento, por vezes citado pelo autor como “teoria”, busca referência em uma apressada e equivocada leitura da teoria do conhecimento ocidental, como se somente existisse uma homogênea e pasteurizada filosofia ocidental, além de fragmentos de uma tradição intelectual japonesa consubstanciada em ensinamentos do budismo e confucionismo. Por outro lado, há um esquecimento da importância das tecnologias de informação e comunicação na criação do conhecimento nas organizações por parte do modelo proposto.

O conhecimento foi, é e será uma das essências de nossas vidas. Vimos aqui uma parte dele: a criação do conhecimento pelas empresas. De forma instrumental, orientado aos negócios empresariais, é apresentado, por certa literatura de gestão, como restrita sustentabilidade econômica e financeira de firmas, avesso à possibilidade de um desenvolvimento ambiental equilibrado e em consonância com a real emancipação e solidariedade humana.

## Referências

- CASTELS, Manuel. *A sociedade em rede*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHIROLLET, Jean Claude. *Filosofia e sociedade da informação*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001.
- DARRÉ, Jean-Pierre. *A produção de conhecimento para a ação: argumentos contra o racismo da inteligência*. Lisboa: Inst. Piaget, 2002.

- ENGELS, Friedrich et al. *A ideologia alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- FAERNA, Ángel Manuel. *Introducción a la teoría pragmatista del conocimiento*. Madri: Siglo Veintiuno, 1996.
- FEYERABEND, Paul. *Adeus à razão*. São Paulo: Unesp, 2010.
- GORZ, André. *O imaterial: conhecimento, valor e capital*. São Paulo: Annablume, 2005.
- HALEVY, Marc. *A era do conhecimento: princípios e reflexões sobre a revolução noética no século XXI*. São Paulo: Unesp, 2010.
- HOTTOIS, Gilbert. *História da Filosofia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2003.
- JAEGER, Werner. *A formação do homem grego*. São Paulo: Martins Fontes, 2003.
- LACROIX, Alain. *A razão*. Rio de Janeiro: Vozes, 2009.
- MOSER, Paulo K. et al. *A teoria do conhecimento*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- MORIN, Edgar. *A religação dos saberes*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- NONAKA, Ikujiro & TAKEUCHI, Hirotaka. *Criação de conhecimento na empresa*. Rio de Janeiro: Campus, 1997.
- PAIVA, Raquel et al. Capital humano e formação qualificada. In: FREIRE, João et al. (orgs.). *A promoção do capital humano*. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- WILSON, Thomas D. A problemática da gestão do conhecimento. In: TERAPANOFF, Kira (org.). *Inteligência, informação e conhecimento*. Brasília: Unesco-Ibict, 2006.



# A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E O PROJETO DE EDUCAÇÃO BRASILEIRO: O CASO DO RIO DE JANEIRO

LUCAS PACHECO CAMPOS\*

LAURA LEBOSO A.ABRANTES DOS SANTOS†

GABRIELA ALVARENGA PRESTES‡

FERNANDO BICHARA PINTO§

## Resumo

O presente trabalho pretende investigar, em um primeiro momento, a evolução do sistema brasileiro de educação, buscando identificar como interesses políticos e econômicos têm influenciado historicamente as políticas empreendidas pelo Estado. Em seguida, o trabalho se dedica à análise de como as diretrizes emanadas por instituições internacionais e multilaterais de crédito, sobretudo a partir de meados da década de 1980, têm interferido na formulação do projeto político-pedagógico que sustenta o modelo educacional brasileiro. Finalmente, tomando como objeto de estudo o sistema de ensino da cidade e do estado do Rio de Janeiro, procura-se compreender o aprofundamento das relações entre o poder público da região e o Banco Mundial, nos últimos anos, avaliando o impacto deste compromisso para a administração pública e, conseqüentemente, para as políticas públicas de educação.

Palavras-chave: Administração pública; Educação; Projeto político-pedagógico; Banco Mundial.

## Abstract

This paper aims to investigate, at first, the evolution of Brazilian educational system, trying to identify how political and economical interests have historically influenced the policies taken by the State. Then, this work is dedicated to analyze how the guidelines issued by international and multilateral credit institutions, especially since the decade of 1980, have interfered in the formulation of the political-pedagogical project that supports Brazilian educational model. Finally, taking as an object of study the educational system of the city and the state of Rio de Janeiro, this paper intends to understand the deepening of relations between the government of this region and the World Bank in recent years, evaluating the impacts of this commitment to public administration and hence for public educational policies.

Keywords: Public administration; Education; Political-pedagogical project; World Bank.

\* Mestrando em Administração pelo PPGAd da Universidade Federal Fluminense (UFF). Graduado em Administração pela Universidade Federal Fluminense.

† Mestranda em Administração pelo PPGAd da Universidade Federal Fluminense, especialista em Finanças pela Fundação Getúlio Vargas e graduada em Comunicação Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

‡ Mestranda em Administração pelo PPGAd da Universidade Federal Fluminense e especialista em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Rio de Janeiro.

§ Mestrando em Administração pelo PPGAd da Universidade Federal Fluminense e especialista em Gerência de Projetos pela Universidade Federal Fluminense.

## 1. INTRODUÇÃO

**E**ste trabalho tem como objetivo identificar e analisar as possíveis influências, diretas ou indiretas, de interesses de cunho privado nos projetos políticos pedagógicos construídos e aplicados historicamente no Brasil e, mais especificamente, na região do estado e da cidade do Rio de Janeiro. O problema central abordado está relacionado com a evolução do processo de projetos do Banco Mundial para educação no Brasil, tanto na educação básica quanto superior bem como suas consequências para a formação de um modelo de sociedade emancipada.

Em um primeiro momento, recorre-se à análise sobre as diversas perspectivas que o conceito de projeto político-pedagógico pode assumir para, então, definir a linha da abordagem adotada no trabalho. Em seguida, por meio da pesquisa sobre a formação histórica do projeto educacional brasileiro, tem-se a intenção de evidenciar o seu progresso e a relação com contextos políticos e econômicos, como a ditadura militar, que durou mais de vinte e um anos, e a reforma do Estado brasileiro, realizada nos anos de 1990. A partir daí, o artigo se concentra no caso da cidade e do estado do Rio de Janeiro, analisando as relações desses entes públicos com o Banco Mundial nas quais se destacam possíveis consequências para o sistema de educação local.

A metodologia de pesquisa escolhida foi a revisão bibliográfica em artigos científicos, consulta a publicações em meios de comunicação das entidades analisadas (Banco Mundial e representantes do poder público do estado e da cidade do Rio de Janeiro) assim como a documentos oficiais do Banco Mundial, como relatórios de avaliação dos empréstimos concedidos (disponíveis em seu endereço eletrônico oficial) e o relatório *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia* (1995).

Partindo dessa linha de análise e da hipótese de que existem ligações entre a política de financiamento internacional protagonizada por organismos multilaterais e o desenvolvimento dos sistemas de educação em países do chamado Terceiro Mundo, o estudo focará nas políticas educacionais do Brasil e da região do Rio de Janeiro. A partir da comparação dos documentos, dos dados colhidos em campo e das condições históricas, a proposta é investigar como se deu a evolução das relações entre o poder de Estado e o Banco Mundial, procurando estabelecer nexos com a admi-



nistração pública e as interferências de interesses políticos e econômicos nas políticas públicas de educação desenvolvidas.

## **2. O CONCEITO DE PROJETO POLÍTICO-PEDAGÓGICO**

O conceito de projeto político-pedagógico pode ser definido de diferentes formas. Uma delas, mais comum em conteúdos produzidos por pesquisadores e profissionais da educação, se baseia na articulação de técnicas e metodologias de ensino com a organização curricular, muito associada à ideia de currículo, de estrutura organizacional de escola ou mesmo de programa de disciplinas para determinado curso. O destaque deste conceito de projeto político-pedagógico é ser usualmente desacompanhado de um debate mais amplo do papel da escola, com foco maior na eleição de disciplinas a serem oferecidas ao alunado.

Outra concepção considera que o projeto político-pedagógico articula e orienta ideologicamente a educação com base em programa curricular, metodologias de ensino, levando em conta também estruturas do Estado e da sociedade, englobando, assim, aspectos múltiplos para entender a construção do projeto para além da própria escola, compreendendo a sociedade como elemento intrínseco a ela.

A princípio, considera-se que uma categorização não exclui a outra, entendendo-se que, para diferentes momentos do planejamento, pode-se lançar mão de um ou outro conceito. Para esse trabalho, porém, entende-se o conceito de projeto de educação de forma ampla, ou seja, enxergando o projeto político-pedagógico como instrumento de emancipação do ser humano e da sociedade, levando em consideração não somente ferramentas e práticas de ensino, mas também, como defende Paulo Freire (1970), como uma construção histórica, econômica, política e social. Pensar em projeto político-pedagógico desconsiderando essas variáveis seria empobrecer o importante debate que precisamos encarar para buscar, na educação superior e na de base, um caminho coletivo de construção e disseminação do conhecimento como instrumento do novo.

Assim, defende-se que um projeto político-pedagógico possui uma dimensão política por estar intimamente articulado a um compromisso sociopolítico influenciado por interesses individuais e coletivos, públicos ou privados. E uma dimensão pedagógica, pois apresenta uma possibilidade da efetivação da intencionalidade da escola, que é a formação do cidadão

participativo, responsável, compromissado, crítico e criativo, esta última no sentido de definir as ações educativas e as características necessárias às escolas para cumprirem seus propósitos e sua intencionalidade.

Utilizou-se como base as definições de projeto político-pedagógico adotadas por Ilma Passos Veiga (2002) e Maria Abádia da Silva (2003) que entendem o conceito como um plano de natureza não apenas educacional definido a partir de ferramentas puras de ensino e de métodos de transmissão de conhecimentos, ou seja, entendem o projeto político-pedagógico como um espaço de disputa ideológica, sem perder de vista que o método e a forma estão intimamente ligados com o discurso e o conteúdo.

Nesse sentido, tem-se a intenção de evidenciar, neste artigo, como as disputas políticas e econômicas travadas historicamente na arena da administração pública vêm interferindo historicamente nos projetos políticos pedagógicos do Brasil e, mais particularmente, na região do Rio de Janeiro.

### **3. IMPLICAÇÕES POLÍTICAS E ECONÔMICAS NO DESENVOLVIMENTO HISTÓRICO DO SISTEMA EDUCACIONAL BRASILEIRO**

Durante os mais de trezentos anos em que o Brasil se configurou uma colônia de Portugal, o modelo econômico esteve baseado na forma de *plantation*, isto é, na exploração da mão de obra escrava que sustentava, basicamente, um sistema de plantações latifundiárias e monocultoras voltadas para a exportação. Nesse contexto, o projeto político-pedagógico não fazia parte de um sistema articulado de educação pública, devido, entre outros motivos, à não necessidade de capacitação dos trabalhadores em uma grande variedade de técnicas de produção.

Com a Declaração de Independência do Brasil, em 1822, cresce um projeto educacional com forte influência da Igreja Católica e das elites locais, iniciado com a chegada da Família Real Portuguesa no Rio de Janeiro, em 1808. O ensino superior apareceu naquele momento em instituições formais, inicialmente oferecendo cursos de engenharia, medicina e artes. O modelo era gratuito e financiado com o “Quinto da Coroa”, taxas especiais sobre produtos exportados do Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves para as colônias (Figueiredo, 2005).

Mesmo com o fim da colônia, o modelo econômico baseado em grandes plantações para a exportação, principalmente café, e dependentes do

trabalho escravo, não havia sido transformado. Assim, durante o Império, os investimentos tanto na educação básica quanto na de nível superior ainda se configuraram de forma bastante incipiente.

Como antes, o que havia de projeto político-pedagógico era subordinado ao modelo socioeconômico daquele período histórico. De acordo com Figueiredo (2005), a expansão do ensino superior no Brasil Império ocorreu muito lentamente, através do surgimento de cursos isolados em diferentes áreas, de acordo com as necessidades do modelo econômico agroexportador, que não demandava profissionais graduados.

Após a Proclamação da República, surge o debate maior sobre a necessidade de políticas para educação, mas seu desenvolvimento encontra barreiras em dificuldades financeiras. A maior parte da receita arrecadada pelo Estado é destinada ao pagamento de dívidas, de forma que a possibilidade de investimento do Estado na formação social da população brasileira ficou em segundo plano. Surge aí o velho ciclo de priorizar o pagamento de dívidas externas em detrimento das políticas sociais.

Na Era Vargas, finalmente, foi criado o Ministério da Educação e Saúde, liderado por Francisco Campos, substituído no ministério, em 1934, por Gustavo Capanema que, em 1942, apresentou sua reforma educacional através das Leis Orgânicas. Neste momento, foi criado o Conselho Federal de Educação, organizando o ensino secundário e fundando a Universidade do Rio de Janeiro. A educação passou a ser encarada, pela primeira vez, como uma política de Estado, com a criação destes e de outros aparatos institucionais de responsabilidade do Estado.

Desse período até 1960, torna-se claro, na arena política, que há uma disputa sobre qual modelo de educação pública seria colocado em prática. De um lado se encontrava o projeto das organizações estudantis e setores da esquerda nacional de acesso universal e gratuito a todos os níveis do sistema de educação – básico, médio, técnico e superior. De outro lado, empreendido por setores liberais alinhados com interesses capitalistas nacionais e internacionais, o projeto que defendia o posicionamento da educação como mercadoria sujeita às oscilações de oferta e demanda inerentes ao próprio mercado.

De acordo com Aranha (1996), os governos populistas, que marcaram os anos de 1930-1960, embora não tenham absorvido totalmente o projeto defendido pela esquerda de acesso universal e gratuito, foram os responsáveis pela expansão do ensino superior gratuito e pela criação das

universidades federais que, até certo ponto, ainda existem nos dias de hoje em todo o País. O autor inclui nesse processo a expansão da educação no segmento militar, destacando, por exemplo, a criação do Instituto Tecnológico de Aeronáutica (ITA), em 1947.

A aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1961, defendida por Carlos Lacerda, no entanto, marca um rompimento com as políticas educacionais que vinham sendo traçadas, privilegiando o viés liberal. A LDB, proibindo o monopólio da educação pelo Estado e advogando pela exploração pelo setor privado, mudou de vez o cenário do setor, que passou a ser explorado como mercadoria (Aranha, 1996).

Com o golpe militar de 1964, apoiado por organizações empresariais brasileiras e internacionais, a tendência de controle privado da educação pública, já observada na LDB de 1961, foi ampliada e incentivada. Durante o regime ditatorial, o sistema educacional brasileiro passou por duas grandes reformas. A primeira, em 1968, e a segunda, no ano de 1971. Ambas as reformas facilitaram ainda mais a expansão do setor privado no modelo de ensino do Brasil (Figueiredo, 2005).

Sampaio (2011) apresenta números que evidenciam como esse processo de privatização da educação promovido pelos governos militares, em especial do ensino superior, foi bem-sucedido. Entre 1960 e 1980, as matrículas no ensino superior aumentaram de 200.000 para 1.400.000, um aumento de quase 500%, no entanto, apenas no setor privado, o crescimento foi consideravelmente maior, chegando a mais de 800%.

As reformas educacionais promovidas pela ditadura militar foram pautadas pelos acordos MEC-Usaid, isto é, os acordos entre o Ministério da Educação e Cultura do Brasil e a Agência para o Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos (EUA). Tais acordos determinaram o apoio técnico e financeiro dos Estados Unidos para implantar mudanças no sistema educacional brasileiro, que atingiram todos os níveis de ensino.

Para Aranha (1996) e Figueiredo (2005), uma das principais realizações promovidas pelas reformas empreendidas pela ditadura militar foi a extinção de matérias consideradas como currículo obsoleto, como Política, Filosofia e Educação, bem como a redução da carga horária de disciplinas inerentes às ciências humanas. Essas mudanças foram fundamentais para atrelar o sistema educacional brasileiro ao tipo de modelo de desenvolvimento dependente dos interesses econômicos do capitalismo internacional, especialmente dos Estados Unidos.

#### **4.A REFORMA DO ESTADO E OS INTERESSES DO BANCO MUNDIAL NA EDUCAÇÃO**

No final do século XX, com o fim do regime militar e o início do processo de redemocratização, com o governo de Fernando Collor de Mello, aparece, com força total, o projeto de reforma do Estado brasileiro. O objetivo era superar a crise que se arrastava desde a década de 1970, não só do legado deixado pela ditadura militar, de altas taxas de inflação e grande dívida externa, mas, também, pela dita crise do Estado de Bem-Estar Social, nas décadas de 1960 e 70, que o pensamento hegemônico identificou como uma crise de Estado.

A proposta para a superação desse cenário passava pela adoção do modelo neoliberal o qual pregava a redução máxima do Estado e a abertura do mercado interno para os interesses do capital internacional. O argumento central sustentava-se na ideia de que a origem da crise era o Estado, sendo necessário reduzir o déficit causado por gastos públicos excessivos, principalmente os ligados às políticas sociais, como educação, saúde, previdência e outras (Bresser-Pereira, 1997).

No que diz respeito à reforma aplicada ao sistema de educação brasileiro, Chaves, Lima & Medeiros (2006) destacam algumas medidas que marcaram este período: a Constituição de 1988, que criou a possibilidade de o setor privado se liberar do antigo Conselho Federal de Educação (CFE), facilitando a criação e extinção de cursos e o remanejamento do número de vagas oferecidas; a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), de 1996, que pode ser entendida como o marco da reforma educacional; e uma série de disposições legais partidas do Ministério da Educação e de seus órgãos assessores deliberativos, a partir de 1996, como o artigo 1.º do Decreto n.º 2.306 (19-8-1997), que libera as mantenedoras de instituições de ensino superior a assumir natureza jurídica civil ou comercial.

Podemos identificar a ligação de interesses com instituições financeiras internacionais, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional. Tais organizações forneciam (e ainda fornecem) vultosos empréstimos para países ditos subdesenvolvidos. Esses países, por sua vez, assumem uma série de compromissos, como a garantia de pagamento das dívidas externas e a abertura do mercado interno para a possibilidade de ser explorado por capital estrangeiro. Dessa maneira, mantém-se

a condição de dependência desses países no cenário do capitalismo internacional.

Os empréstimos concedidos pelo Banco Mundial podem ser direcionados para diversos fins como, por exemplo, investimentos em infraestrutura, urbanismo e transporte, para o setor judiciário, em projetos de proteção ambiental ou para o aprimoramento de sistemas públicos de saúde e educação. No entanto, para que o negócio seja consumado, o banco avalia o projeto apresentado pelo solicitante, estabelecendo uma série de exigências e de metas que serão acompanhadas periodicamente pela instituição. Dessa forma, quando o banco aprova um projeto e concede o empréstimo solicitado, já sabe como e onde será gasto aquele montante assim como já dispõe previamente de ferramentas e indicadores para avaliar se as diretrizes estabelecidas serão devidamente cumpridas.

Além disso, o Banco Mundial desenvolve documentos e relatórios com o objetivo de marcar suas posições técnicas, políticas e ideológicas assim como para reavaliá-las periodicamente. No âmbito da educação, a instituição produziu, por exemplo, uma cartilha que estabelece diversas diretrizes a serem seguidas pelos tomadores de empréstimos.

A cartilha intitulada *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*, lançada, no ano de 1995, pelo Banco Mundial, defende que, além da criação de uma reserva de mercado no ensino superior para a iniciativa privada, aquelas instituições que se mantiverem estatais devem ser incentivadas a receber investimentos privados, submetendo as ações de órgãos públicos a tais interesses. De acordo com a cartilha, a experiência do organismo internacional demonstra que, para se garantir melhor qualidade e eficiência das instituições estatais, os governos devem desenvolver reformas drásticas em suas estruturas educacionais, a fim de mobilizar uma gama maior de recursos privados para as universidades públicas (Banco Mundial, 1995).

De fato, grande parte das medidas desenvolvidas na reforma do Estado brasileiro da década de 1990 estava alinhada com diretrizes emanadas por instituições internacionais, como a citada, o que trouxe consequências para a política educacional do País.

Uma das consequências foi a tendência de afastamento entre o Estado e a educação superior, incentivando a livre competição mercadológica entre as instituições privadas de ensino. Tal processo se evidencia pela expansão do setor empresarial e pela privatização crescente das Instituições

de Ensino Superior (IES) públicas, conforme Chaves, Lima & Medeiros (2006) puderam identificar.

Como já afirmamos anteriormente, o tratamento de mercadoria dado à educação não veio com a Reforma do Estado, já vinha estando em disputa desde o fim do período ditatorial varguista o projeto político pedagógico a ser encaminhado como política pública.

Eunice Durham (2003, p. 2) afirma que “já a partir da década de 60 um outro tipo de estabelecimento: não confessional, não universitário e organizado como empresa que, explícita ou disfarçadamente, tinha como objeto principal a obtenção de lucro — tratava-se, portanto, de um negócio”. Essa pesquisadora nos traz o número de alunos matriculados em instituições do ensino superior, em percentuais. Nas instituições privadas são 44% dos estudantes, em 1933, ano dos primeiros registros oficiais. Em 1965, início do período da ditadura empresarial militar, o número se manteve nos 44%. À reabertura, em 1990, o número de alunos registrados em instituições privadas já havia superado o de instituições públicas, aparecendo com 62%. Em 2001, com a reforma já consolidada, o número já subira para 69%. Queremos ressaltar aqui como esse número cresce assombrosamente para, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), em 2011, por exemplo, as IES privadas já serem responsáveis por 75% dos alunos matriculados. Além disso, segundo dados do censo universitário de 2013 (Inep), o número de IES privadas no Brasil correspondia a 87% do setor.

Não apenas o ensino superior foi atingido pela reforma do Estado. O ensino de base (fundamental e médio) também vem sofrendo consequências desse processo. O Ministério da Educação, assim como as secretarias municipais e estaduais influem sobre as práticas das escolas públicas, seguindo, sobretudo, as já referidas exigências do capitalismo internacional.

Esse processo afeta a dinâmica desenvolvida no interior das instituições da educação de base brasileira, influenciando tanto nas ferramentas práticas utilizadas por docentes no processo de transmissão de conhecimento quanto em diretrizes políticas e ideológicas. Influencia, também, o ambiente institucional, pois se reflete na forma como os cidadãos formados em escolas públicas se relacionam com o mundo.

Silva apresenta o nível de interferência exercida sobre o ensino de base brasileiro e como o papel do professor tem-se tornado cada vez mais instrumental:

O Banco Mundial chega ao interior das escolas públicas por meio de programas, projetos e planos elaborados por seus técnicos e conselheiros e endossados pelo Ministério da Educação, separando o pensar e o fazer. A comunidade escolar é apenas informada sobre os programas, projetos e planos, recebendo orientações necessárias ao preenchimento de formulários e prestação de contas (2003, p. 299).

Maria Abádia da Silva (2003) observa, ainda, outros pontos de influência direta do Banco Mundial no sistema de educação de base brasileiro, tais como a forma de avaliação descolada do processo de ensino-aprendizagem; o alinhamento do tempo da escola ao tempo do mercado, de forma que garanta o abastecimento das demandas emanadas por ele; a valorização de um projeto político-pedagógico autoritário, puramente técnico e concebido a partir das necessidades de atores que estão fora do ambiente escolar, em detrimento de um projeto dinâmico e criado coletivamente entre docentes, discentes, pais, funcionários e a comunidade.

## **5. O CASO DO RIO DE JANEIRO**

Durante o desenvolvimento da pesquisa, foi possível perceber que o nível de envolvimento de interesses internacionais nas diretrizes de políticas públicas de educação da cidade do Rio de Janeiro não se trata de algo isolado, de forma que não é possível compreendê-lo sem também observar as implicações no âmbito do estado do Rio.

O primeiro motivo para se abordar a questão dessa forma é a divisão, que vigora desde a Constituição de 1988, de princípios, direitos e deveres entre os três entes federados. Enquanto a União fica responsável por legislar sobre diretrizes e bases da educação e, em conjunto com estados e municípios, prover acesso à cultura, educação e ciência, cabe aos estados, prioritariamente, a manutenção das redes de ensino fundamental e médio; e aos municípios a responsabilidade de manter os sistemas de educação infantil e fundamental (artigo 211 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988).

Essa divisão se acentuou a partir da reforma da educação promovida nos anos de 1990 na qual o Governo Federal assumiu a condição de regulador do sistema, privilegiando a descentralização dos serviços educativos. Nesse cenário apresentado, cidade e estado são os entes responsáveis por



promover o sistema de base da educação pública, devendo administrar e dividir atribuições complementares relativas aos ensinos infantil, fundamental e médio.

O outro fator relevante é a tendência recente de alinhamento das políticas públicas praticadas pelos governos do estado e da cidade do Rio de Janeiro, sobretudo na última década. Neste contexto, a agenda dos chamados *supereventos* internacionais marcados para a região, a partir do ano de 2007, tem contribuído para esta política de alinhamento e de financiamento da educação por meio do capital privado. O evento que inaugurou este período foi o Panamericano, realizado em 2007, seguido pelos Jogos Mundiais Militares, em 2011, pela Jornada Mundial da Juventude, em 2013, e, mais recentemente, pela Copa do Mundo de Futebol, em 2014. A cidade ainda se prepara para receber os Jogos Olímpicos, em 2016 (Sanchez et al., 2012).

Essa agenda internacional traz consigo, além de oportunidades de investimento, sobretudo nas áreas de infraestrutura urbana, transportes e segurança, o aumento da possibilidade de interferências por interesses externos no campo político da região por meio de financiamentos e empréstimos. Nesse sentido, não se pode deixar de notar a sistemática interferência do Banco Mundial nos sistemas públicos de educação de seus tomadores de empréstimos.

Percebe-se, nesse primeiro nível da pesquisa que, no caso específico dos modelos de educação do estado e da cidade do Rio de Janeiro, houve um aprofundamento dessa interferência, a partir de meados da década passada, o que coincide com os anúncios e o início dos preparativos para os grandes eventos.

## O APROFUNDAMENTO DAS RELAÇÕES DA REGIÃO DO RIO DE JANEIRO COM O BANCO MUNDIAL

A Resolução da Secretaria Municipal de Educação da cidade do Rio de Janeiro (SME-RJ) n.º 946, de abril de 2007, desenvolvida ainda na gestão do ex-prefeito César Maia, pode indicar um alinhamento das políticas públicas de educação da cidade com diretrizes emanadas pelo banco. A resolução implantou os ciclos de formação para todo o ensino fundamental da rede municipal de ensino, o que significou, na prática, um sistema que forçava a aprovação automática dos alunos.

Do ponto de vista didático e de desenvolvimento qualitativo do aluno, uma medida como esta pode ser contestada, pois obriga o professor a aprovar todos os alunos para o próximo estágio de aprendizagem, incluídos os avaliados sem condições para tal. Contudo, o índice de reprovações é um indicador utilizado pelo Banco Mundial como ferramenta para avaliação de seus projetos e, sendo assim, a decisão administrativa da prefeitura pode ter sido influenciada por critérios relacionados à demanda do órgão internacional.

A partir de 2009, com a primeira eleição do atual prefeito Eduardo Paes, pode-se notar uma sofisticação das ações da prefeitura e da gestão de políticas públicas na cidade. Desde então, a prefeitura do Rio de Janeiro vem implantando um modelo de administração pública pautado na cultura gerencialista, isto é, baseado em critérios de qualidade, de produtividade, de avaliação por resultados, de responsabilização individual dos funcionários, entre outros.

No que diz respeito à área da educação, existem hoje mecanismos e ferramentas que visam exercer maior nível de controle, atrelando objetivos estabelecidos pela SME-RJ às avaliações de desempenho das escolas e dos professores, assim como aos salários recebidos por eles. Em breve pesquisa realizada no *site* Rio Educa (endereço eletrônico mantido pela prefeitura que reúne informações sobre os programas e os objetivos da SME-RJ), é possível identificar mecanismos padronizados de ensino com o objetivo de garantir a adequação da escola, dos professores e dos alunos a um modelo único de ensino aprendizagem.

Sobre tal modelo de ensino, o qual vem sendo desenvolvido no bojo da reforma da administração pública empreendida pela prefeitura, desde 2009, compreende-se que se, por um lado, representa uma tentativa de melhoria de indicadores e da qualidade do sistema de educação, por outro lado, pode significar interferências na autonomia dos educadores.

Os professores não são proibidos de desenvolver suas próprias provas ou utilizar material complementar, no entanto, seus desempenhos, assim como os das escolas e dos alunos, são medidos a partir de provas baseadas em conteúdos de apostilas produzidas pela SME-RJ, as quais, conseqüentemente, ignoram fatores regionais e possíveis diferenças coletivas e individuais identificadas pelos professores em sala de aula. Além disso, percebe-se também que as metas exigidas são baseadas em critérios majoritariamente quantitativos, isto é, critérios que podem ignorar

questões de interpretação inerentes a um processo crítico e humanizado de ensino-aprendizagem.

Para se compreender as mudanças que atingiram a administração pública e as políticas de educação, é necessário analisar, também, os compromissos financeiros assumidos pela prefeitura nesse período. No dia 20 de agosto, do ano de 2010, foi assinado um acordo de empréstimo para a prefeitura no valor de 1.045 bilhões de dólares (*Rio de Janeiro municipality fiscal consolidation for efficiency and growth DPL*). Segundo o Banco Mundial, tratou-se do primeiro empréstimo da instituição para uma cidade, em toda a sua história.

O pronunciamento do então prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, no momento da assinatura do empréstimo, fornece a dimensão do que significou essa inédita operação financeira para o aprofundamento das relações entre a entidade internacional e a prefeitura.

Estamos criando uma situação fiscal permanente, muito mais confortável para a cidade e para a Prefeitura. É a primeira cidade no mundo a contar com um programa como esse, um DPL com o Banco Mundial. Para se ter uma ideia, os estados do Rio Grande do Sul e de Alagoas fizeram operações de sustentabilidade parecidas com essa e os valores eram menores. Estou muito orgulhoso porque isso comprova a confiança nas políticas que a Prefeitura tem implementado (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2010).

O presidente do Banco Mundial para o Brasil, Makhtar Diop, também presente na cerimônia que marcou a assinatura do referido empréstimo, corroborou com a declaração do prefeito e falou sobre a evolução das relações entre o banco e a prefeitura da cidade.

É um grande desafio para nós apoiar uma cidade que, ao longo dos anos, vem passando por um momento de renascimento. O Banco Mundial se orgulha por ser parceiro do crescimento acelerado do Rio de Janeiro [...] essa operação sintetiza o trabalho que vem sendo realizado nesta cidade, a longo e médio prazos, pela Prefeitura do Rio, além de ajudar a desenvolver a visão de futuro do prefeito Eduardo Paes. Por isso, acredito que os recursos possibilitarão o crescimento abrangente da cidade, em diversas áreas de atuação. Trata-se da

evolução da parceria do Banco Mundial com o Rio de Janeiro (Prefeitura do Rio de Janeiro, 2010).

Outro trecho do pronunciamento do prefeito esclarece ainda como a agenda da região, por conta dos grandes eventos internacionais, facilitou para que o acordo fosse firmado: “o Rio vem criando as bases para um crescimento sustentado, que responda aos seus desafios urbanos e sociais únicos, inclusive com vista à Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016” (Banco Mundial, 2010).

O gerente do projeto pelo Banco Mundial, Yaye Seynabou Sakho, também cita os *supereventos* como uma das justificativas para o acordo: “as reformas apoiadas pelo empréstimo também ajudarão a criar capacidade institucional e mais coordenação governamental, exatamente no momento em que isto é mais necessário, na escalada para a Copa e para as Olimpíadas” (Banco Mundial, 2010).

Segundo um comunicado à imprensa feito pelo próprio Banco Mundial, o empréstimo foi tomado com o objetivo de desafogar as despesas fiscais do município, permitindo expansão dos investimentos em setores vistos como primordiais pela entidade e pela prefeitura, como o incentivo ao empreendedorismo e a iniciativas de parceria públicas privadas (PPP), assim como em áreas sociais, como a saúde e a educação de base. No âmbito do sistema municipal de educação, o banco esclarece quais são as políticas públicas que fazem parte dessa operação financeira, citando os programas “Escolas do Amanhã” e “Espaços de Desenvolvimento Infantil”, ambos relacionados ao sistema de ensino infantil.

Conforme registrado, sempre que aprova a concessão de um empréstimo, o Banco Mundial exige a disponibilidade de ferramentas que lhe permita avaliar periodicamente o desenvolvimento do projeto. No empréstimo para a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro, as metas estabelecidas para a área educacional foram: reduções anuais dos índices de desistência escolar; aumentos anuais nos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (Ideb) e Índice de Desenvolvimento das Escolas (IDE), indicadores que avaliam o desempenho das escolas; aumento de pelo menos três mil matrículas por ano na educação infantil e pré-escolas em comunidades de baixa renda.

O acompanhamento sobre as metas estabelecidas é realizado periodicamente por especialistas do banco que são registradas em relatórios publi-

cados no *site* da instituição também de forma periódica. Ao analisar os relatórios sobre o empréstimo à cidade do Rio, percebe-se o esforço do governo local em seguir à risca as diretrizes firmadas no acordo de 2010. O último relatório, por exemplo, publicado em dezembro de 2013, afirma que todas as metas estabelecidas vêm sendo devidamente cumpridas pela administração pública carioca. O documento ressalta, ainda, o sucesso do projeto e da parceria entre o banco e a prefeitura (Banco Mundial, 2013a).

Talvez o ápice do avanço desse compromisso mútuo e dessa relação, quase que orgânica, entre a instituição multilateral internacional e o poder público municipal tenha sido a nomeação, em março de 2014, da secretária de Educação do município do Rio de Janeiro, Cláudia Costin, para a coordenação do Departamento de Educação do Banco Mundial na sede da instituição, em Washington, nos Estados Unidos.

Além do considerável empréstimo de mais de um bilhão de dólares, a prefeitura do Rio de Janeiro fechou um novo acordo com o Banco Mundial, em junho de 2013, já no segundo mandato do prefeito Eduardo Paes. O novo empréstimo, mesmo que quantitativamente menor que o primeiro, visto que dessa vez foram 16,2 milhões de dólares, significa muito se se observa o aprofundamento cada vez maior da relação estabelecida entre o poder público municipal e uma entidade multilateral internacional que influi significativamente em políticas públicas locais.

Segundo o documento publicado pelo Banco Mundial que esclarece a avaliação da instituição sobre novo empréstimo, o objetivo de desenvolvimento do projeto é “apoiar o fortalecimento da capacidade institucional do Município do Rio de Janeiro para ampliar a prestação de serviços públicos, inclusive em saúde, educação e gestão ambiental” (Banco Mundial, 2013b, p. 7). No decorrer do documento, o banco apresenta ainda os objetivos específicos e discorre sobre as intenções de consolidar as intervenções que já vinham sendo realizadas desde o empréstimo anterior, suportando as próximas medidas previstas na agenda da reforma do serviço público carioca e intensificando ações para o melhoramento da gestão fiscal e pública do município de acordo com suas expectativas.

Quando se analisa a relação entre os governos do estado do Rio de Janeiro, dos últimos anos, e o banco, percebe-se que o processo de aprofundamento de compromisso mútuo vem evoluindo de maneira similar ao que ocorre na cidade.

No âmbito do governo do estado, em consulta à base de dados do Banco Mundial na internet (disponível em seu endereço eletrônico oficial), tem-se acesso a dados que indicam o crescimento das relações entre este organismo multilateral e o poder público, nos últimos anos.

Segundo os dados disponibilizados pelo banco, entre os anos de 1990 e 2014 foram concedidos sessenta empréstimos para o estado do Rio de Janeiro — diretamente para a administração pública do estado ou para projetos desenvolvidos na região —, contudo, cinquenta e cinco deles foram aprovados a partir do ano de 2006 (cerca de 90% do total).

Analisando os empréstimos concedidos diretamente para o governo do estado, observam-se sete acordos fechados, entre 2009 e 2014, os quais, somados, totalizam um montante de 2.2 bilhões de dólares. Dentre esses empréstimos, os três mais volumosos que, juntos, somam cerca de 1,5 bilhão de dólares, estão envolvidos com o setor fiscal, com áreas sociais de desenvolvimento humano (educação e saúde), com habitação e planejamento urbano assim como com a administração pública em geral. Os nomes dos referidos projetos são: *Rio State Fiscal Sustainability, Human Development and Competitiveness DPL*, de 485 milhões, *Rio de Janeiro Metropolitan Urban and Housing Development*, de 485 milhões, e *Enhancing Public Management for Service Delivery in Rio de Janeiro*, de 500 milhões.

Os dados apresentados indicam que a interferência externa exercida pelo organismo internacional não tem ocorrido apenas no sistema de educação. Uma grande e importante parte da máquina pública do estado do Rio de Janeiro está comprometida com diretrizes emanadas pelo Banco Mundial, situação que influi na administração das políticas públicas e administração política delas.

O nível de relacionamento entre o Banco Mundial e as esferas governamentais da cidade e do estado do Rio de Janeiro aparenta caminhar para um modelo de financiamento das ações da administração pública da região que permite o enraizamento de diretrizes emanadas pelo órgão internacional. Os documentos e relatórios de empréstimos concedidos pelo Banco Mundial fazem menção à adoção de um modelo de investimento que interfere nas políticas públicas desenvolvidas pelos entes federativos investigados.

Nesse sentido, percebe-se que interesses econômicos, políticos e ideológicos têm influenciado na política de educação que vem sendo desenvolvida nos últimos anos na região. Tal condição não tem permitido a participa-

ção da população e da comunidade escolar no processo de construção de um projeto político-pedagógico democrático e tem-se caracterizado como antagônico ao processo de desenvolvimento qualitativo da situação educacional carioca e fluminense.

## **6. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A partir da construção histórica apresentada e da situação do projeto político-pedagógico que sustenta o sistema de educação desenvolvido no Brasil, desde a década de 1960, intensificando-se, a partir de 1990, e particularmente na região do Rio de Janeiro, a partir de meados da década passada, notam-se mecanismos de intervenção do Banco Mundial tanto no sistema de ensino superior, quanto no sistema de base.

Através de suas ferramentas de cooptação, as quais exigem a aplicação das orientações para o campo educacional dessa instituição financeira em troca de financiamento internacional, o Banco Mundial interfere nas estruturas organizacionais e institucionais do sistema de educação do Brasil.

Tal estratégia tem o objetivo de consolidar uma determinada visão de mundo na estrutura e nos objetivos do sistema educacional brasileiro. É uma articulação ligada aos interesses do capitalismo internacional, inserindo no sistema de educação brasileiro suas raízes culturais ligadas à ideia de produção e da cultura de negócios. Observa-se, ainda, que embora se trate de um processo antigo, iniciado nos anos de 1960, no Brasil, atualmente se encontra aprofundado e aparentemente enraizado.

Partindo da definição de Louis Althusser (1998) de “aparelhos ideológicos do Estado” e de sua concepção sobre a dinâmica da reprodução das relações de produção, compreende-se a escola como um órgão institucional do sistema de educação e com grande importância na disseminação de formas como a sociedade se relaciona e compreende o mundo.

Nesse sentido, quando uma instituição, como o Banco Mundial, comprometida com o capital internacional é capaz de interferir na política educacional de um país, distancia-se cada vez mais a possibilidade de discussão sobre um projeto político-pedagógico democrático e pautado para propor uma educação emancipadora, conforme proposto por Paulo Freire (1970). Isso ocorre porque o objetivo do sistema de educação deixa de assumir como elemento prioritário a formação do cidadão participativo, responsável, compromissado, crítico e criativo, preocupando-se, ao contrário,

com a formação de indivíduos adaptados à lógica de mercado e capazes de exercer tecnicamente as funções demandadas pelas unidades de produção capitalista.

O aprofundamento dessa interferência afeta não apenas as relações inerentes às estruturas e ferramentas de educação, como os currículos escolares, as formas de avaliação de docentes e discentes, os sistemas de ingresso em universidades públicas e o papel do Estado e da iniciativa privada neste processo, mas, também, as relações sociais, políticas e econômicas da sociedade como um todo.

A universidade e a escola aparecem como instituições de fundamental importância para a consolidação da hegemonia da ideologia liberal na sociedade brasileira. Além disso, é possível perceber que os ensinos de base e superior brasileiro estão sendo conduzidos, de forma autoritária, a um processo de mercantilização que vê a educação como um produto passível de se auferir lucro no mercado capitalista.

A consciência desse processo histórico faz-se imperativa a toda a sociedade, incluindo pais, professores, funcionários e estudantes, para que se organize a crítica necessária à construção coletiva e já tardia de um projeto transformador da realidade brasileira.

## Referências

- ALTHUSSER, Louis. *Aparelhos ideológicos do Estado*. 7.<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: Graal, 1998.
- ARANHA, Maria Lúcia de A. *História da educação*. 2.<sup>a</sup> ed. São Paulo: Moderna, 1996.
- BANCO MUNDIAL. *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia (el desarrollo en la práctica)*. Washington, D.C: Documento do Banco Mundial, 1995.
- . *Cidade do Rio de Janeiro recebe US\$ 1 bilhão do Banco Mundial para crescimento, educação e saúde*. Assessoria de imprensa do Banco Mundial. 20 de agosto de 2010. Disponível em <[http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/08/20/cidade\\_do\\_riodejaneirorecebeus1bilhaodobancomundialparacrescime](http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2010/08/20/cidade_do_riodejaneirorecebeus1bilhaodobancomundialparacrescime)>; acesso em 30-6-2014.
- . *Brasil – Avaliação da Assistência do Banco Mundial ao País (1990-2002)*. Departamento de Avaliação de Operações. Washington, D.C: Documento do Banco Mundial, 2003.



- *Implementation completions and results report (IBRD-79420) on a development policy loan “fiscal consolidations for efficiency and growth in the amount of U\$1.045 billion to the municipality of Rio de Janeiro, Brazil.* Unidade de Gerenciamento do Banco Mundial no Brasil, dez.2013a.
  - *Documento de avaliação do projeto sobre uma proposta de empréstimo no valor de U\$16.2 milhões ao município do Rio de Janeiro.* Departamento de Avaliação de Operações. Unidade de Gerenciamento do Banco Mundial no Brasil, maio 2013b.
  - *Documento de Informações do Projeto (PID). Etapa de avaliação:* Relatório n.º: Pidas534.
- BERTOLUCCI, Rodrigo. Paes confirma saída de Claudia Costim da Secretaria de Educação. *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro. Disponível em <<http://oglobo.globo.com/rio/paes-confirma-saida-de-claudia-costim-da-secretaria-de-educacao-11924489>>; acesso em 6-4-2013.
- BRASIL. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, 1988.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado nos anos 90: lógicas e mecanismos de controle. *Cadernos MARE*, n.º 1, Brasília, 1997.
- CHAUÍ, Marilena. *O que é ideologia?* 42.ª ed. Brasília: Brasiliense, 1997.
- CHAVES, Vera L. J.; LIMA, Rosângela N. & MEDEIROS, Luciene M. *Reforma da Educação Superior Brasileira: de Fernando Henrique Cardoso à Luiz Inácio Lula da Silva*. Grupo de Estudos e Pesquisas sobre Educação Superior da UFPA. Pará, 2006. Disponível em <[http://www.gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo\\_Vera\\_Luciene\\_e\\_Rosangela.pdf](http://www.gepes.belemvirtual.com.br/documentos/Artigos/Artigo_Vera_Luciene_e_Rosangela.pdf)>; acesso em 5-4-2014.
- DAVI, Flávia. *Prefeitura e Banco Mundial formalizam empréstimo de R\$ 1,9 bilhão para investimentos na cidade*. Assessoria de imprensa da prefeitura do Rio de Janeiro. Disponível em <<http://www.rio.rj.gov.br/web/guest/exibeconteudo?article-id=1057895>>; acesso em 6-4-2014.
- DURHAM, Eunice R. *O ensino superior no Brasil: público e privado*. São Paulo: Nupes-USP, 2003. Documento de trabalho 3/03. Disponível em <<http://nupps.usp.br/downloads/docs/dt0303.pdf>>; acesso em 25-5-2015.
- FIGUEIREDO, Erika Suruagy A. de. Reforma do Ensino Superior no Brasil: um olhar a partir da história. *Revista da UFG*, vol. VII, n.º 2, dez.

- 160 Lucas Pacheco Campos; Laura Leboso Alemparte Abrantes dos Santos; Gabriela Alvarenga Prestes & Fernando Bichara Pinto
2005. Disponível em <[http://www.proec.ufg.br/revista\\_ufg/45anos/C-reforma.html](http://www.proec.ufg.br/revista_ufg/45anos/C-reforma.html)>; acesso em 2-4-2014.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogia do oprimido*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1970.
- PREFEITURA DO Rio de Janeiro. *Prefeitura e Banco Mundial formalizam empréstimo de R\$ 1,9 bilhão para investimentos na cidade*. 20 ago. 2010.
- RIO DE JANEIRO (município). Secretaria de Educação – SME-RJ. *Resolução n.º 946*. Rio de Janeiro, abr. 2007.
- SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. *Revista Ensino Superior*, Unicamp, ago. 2011. Disponível em <<http://www.revistaensinosuperior.gr.unicamp.br/artigos/o-setor-privado-de-ensino-superior-no-brasil-continuidades-e-transformacoes>>; acesso em 5-4-2014.
- SANCHEZ, Fernanda et al. Megaeventos e metrópoles: insumos do Pan 2007 e as perspectivas para as Olimpíadas 2016. In: OLIVEIRA, Fabrício Leal et al. (orgs.). *Grandes Projetos Metropolitanos, Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.
- SILVA, Maria Abádia da. Do Projeto Político do Banco Mundial ao Projeto Político Pedagógico da Escola Brasileira. *Cad. Cedes*, Campinas, vol. 23, n.º 61, pp. 283-301, dez. 2003. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v23n61/a03v2361.pdf>>; acesso em 5-4-2014.
- VEIGA, Ilma Passos Alencastro (org.). *Projeto político-pedagógico da escola: uma construção possível*. 14.ª ed. Campinas, SP: Papirus, 2002.

### **Sites consultados**

- INEP. *Portal do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira*. Disponível em <<http://www.inep.gov.br/>>; acesso em 5-5-2014.
- SME-RJ. *Portal Rio Educa (SME-RJ)*. Disponível em <<http://www.rioeduca.net>>; acesso em 15-7-2014.

# ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA E PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO PÚBLICO

FLÁVIO SANTOS NOVAES\*

## Resumo

Este artigo aborda a Administração Política como um campo de conhecimento em construção, em busca de sua afirmação e autonomia em meio a outras disciplinas que contribuíram para a constituição da ciência da Administração. Discute-se como a Administração Política estabeleceu seus conceitos, objeto e métodos, avançando em direção a uma análise da realidade brasileira, do significado do desenvolvimento e do papel que a Administração deve desempenhar. A proposta de gestão social, ou Projeto de Nação, também denominado de um "Projeto para o Brasil", é aqui analisada recorrendo aos princípios da democracia participativa para compreender o alcance e limites da prática democrática e participativa em fóruns e instituições criados no Brasil após a sua redemocratização, em especial o orçamento participativo. Objetiva-se, assim, avançar estudos no campo da Administração Política em direção a reflexões sobre um modelo de democracia alternativo ao atual modelo representativo, capaz de abrir caminhos ao bem-estar social.

**Palavras-chave:** Administração política; Democracia participativa; Orçamento participativo.

## Abstract

This article addresses the Policy Administration as a field of knowledge in construction, in search of its assertion and autonomy amid other disciplines that contributed to the creation of the Management Science. Discusses how the Policy Administration established its concepts, methods and object, moving toward an analysis of the Brazilian reality, the meaning of development and the role that management should play. The proposed social management, or Project for the Nation, also called a "Project for Brazil", is here analyzed using the principles of participatory democracy to understand the scope and limits of democratic and participatory practice in forums and institutions created in Brazil after its democracy, especially participatory budgeting. The purpose is thus to advance studies in the Policy Administration field toward reflections on an alternative model to the current representative model, able to open paths to social welfare.

**Keywords:** Policy administration; Participatory democracy; Participatory budgeting.

## 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo discute a participação no orçamento público municipal, tendo como referencial teórico o conceito de Administração Política, entendida como modo de gerir as relações em uma determinada

\* Graduado em Administração pela Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb), especialista em Administração Pública pela Universidade Estadual de Feira de Santana (Uefs), mestre e doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba).

sociedade. O seu objetivo é avaliar as possibilidades de utilizar os instrumentos conceituais desenvolvidos pela Administração Política para compreender como o orçamento público pode ser gerido de forma participativa e, assim, alcançar melhor forma de gestão dos recursos públicos e maior bem-estar da sociedade, objetivo final desse campo de conhecimento.

Para analisar a participação no orçamento público, inicialmente serão discutidos os principais conceitos da Administração Política e buscadas suas bases teórico-metodológicas. Posteriormente, será discutido o conceito de democracia e a concepção da democracia participativa para compreender o surgimento e o funcionamento de diferentes fóruns de participação da sociedade civil na gestão pública brasileira, especialmente a partir dos anos de 1980, com ênfase no orçamento participativo municipal. Por fim, serão utilizados os instrumentos conceituais da Administração Política para discutir o orçamento participativo no contexto do Projeto de Nação, uma proposta alternativa de desenvolvimento do País.

## **2. O CAMPO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

A noção de Administração Política vem se desenvolvendo, desde os anos 1990, por um grupo de pesquisadores da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e tem-se aprofundado com as contribuições de outros pesquisadores de universidades brasileiras. Neste artigo, a Administração Política será tratada como um “campo de conhecimento”, considerando que toda produção cultural ou científica não se limita apenas à sua referência textual e nem se refere somente ao seu contexto social. O campo científico (ou literário, artístico, jurídico) é um universo intermediário entre estes dois polos no qual se inserem os agentes e as instituições que produzem, reproduzem ou difundem a ciência, a arte ou a literatura, sendo esse campo um espaço relativamente autônomo, um microcosmo que funciona segundo leis próprias, com uma autonomia parcial em relação ao macrocosmo (Bourdieu, 2004).

Ao tratar a Administração como um campo científico, podemos considerar a Administração Política como um subcampo e, nessa condição, usufrui da autonomia que caracteriza cada campo científico como uma disciplina. Além disso, todo campo científico também pode ser visto como um campo de forças em disputa (por meio dos agentes) para conservar ou transformar este campo de conhecimentos, para constituir um capital cien-

tífico (Bourdieu, 2004). Considera-se, aqui, que a Administração Política está em pleno processo de disputa por sua consolidação no meio científico e acadêmico nacional, buscando a autonomia e a difusão de seus conceitos e métodos entre pesquisadores, discentes e docentes envolvidos com a sua área de interesse.

A constituição da Administração Política como um campo do conhecimento vem sendo observada desde, pelo menos, 1993, quando Santos & Ribeiro (1993) publicaram artigo intitulado "A Administração Política brasileira", buscando novos conceitos para a Administração mediante a análise da trajetória do desenvolvimento do Estado brasileiro nas seis décadas que se seguiram a 1930. Recorrendo a conceitos da Economia Política, fizeram uma releitura do desenvolvimento nacional e da ação do Estado na economia, enfatizando a importância do setor estatal para compreender a Administração Política associada à forma pela qual esse Estado se institucionalizou e implantou um modelo de gestão do capitalismo.

Embora esse primeiro artigo não tenha delimitado claramente o campo da Administração Política nem tenha explicitado suas bases teórico-metodológicas, Santos & Ribeiro partiram das concepções de Norberto Bobbio sobre o tema, em um esforço para definir o que se propõe como Administração Política: "Em última análise, entendemos ser a Administração Política a forma pela qual o Estado se organiza e se estrutura para gerir o processo das relações sociais de produção" (1993, p. 106). Com base nesse conceito, os autores analisaram o processo de estruturação do Estado brasileiro de 1930 a 1984 e o modo como este Estado geriu o processo de desenvolvimento capitalista no País. No campo da Administração, também indagaram quais seriam as funções que o Estado deveria desempenhar naquele contexto socioeconômico, ampliando o seu papel e exigindo um novo modelo de gestão pública, o que levou às reformas administrativas do período.

Em meio a essas mudanças, Santos & Ribeiro (1993) buscaram um novo arcabouço teórico-conceitual e operacional para compreender o nível de intervenção do Estado na criação de novas relações de produção e na expansão das forças produtivas, constituindo aquilo que denominam de "Estado-empresário". A ideia era criar uma metodologia para reavaliar os limites de ação das políticas públicas e, assim, compreender as inter-relações entre o Estado e a sociedade, o que constitui a espinha dorsal da Administração Política. Com essa metodologia, concluíram que a administração

política desenvolvida no Brasil no período de 1930 a 1966 teve como elemento essencial a administração da produção pública como uma espécie de prerrogativa quase exclusiva do Estado nacional, principal agente do desenvolvimento.

Essa conjuntura favoreceu uma administração política que pode ser associada ao processo de institucionalização do Estado brasileiro, sua reestruturação, modernização e legitimação, gerando um modelo de gestão para implantação e expansão do capitalismo industrial, aceleração da urbanização, exigindo reformas políticas e administrativas e estruturas compatíveis com o desenvolvimento do capitalismo nacional. Para Santos & Ribeiro (1993), a administração política do período 1930-1966 estava em sintonia com a dinâmica capitalista de então, o que pode explicar sua rápida expansão. Todavia, no período que se seguiu, de 1967 a 1984, o Estado desenvolveu um modelo contraditório de administração política criando estruturas administrativas e econômicas que favoreciam a dinâmica capitalista enquanto o autoritarismo conservador do governo militar gerava obstáculos a essa dinâmica, levando à crise econômica e social que marcou os últimos anos da ditadura militar e os governos dos anos 1980-1990.

Como se vê, esse artigo pioneiro, recorrendo em boa parte a conceitos e métodos da Economia Política, explicitou as primeiras noções da Administração Política, aplicando-as para a análise do processo de desenvolvimento e consolidação do Estado brasileiro no período de 1930-1984, embora não tenha avançado em suas definições e, principalmente, no estabelecimento de suas bases teórico-metodológicas, o que exigiu dos pesquisadores novas iniciativas para melhor delimitar o campo da nova disciplina.

A continuidade das pesquisas no campo da Administração Política, buscando as fundamentações teóricas e metodológicas para constituir um campo autônomo do conhecimento, produziu novos resultados com a publicação do livro *A Administração Política como campo do conhecimento*, organizado por Santos (2004a). Esse livro avançou no sentido da delimitação do conceito da disciplina, partindo do debate sobre o seu objeto, visto como elemento essencial para o estabelecimento da base epistemológica da Administração como campo próprio do conhecimento. Dois aspectos guiaram a obra: discutir a Administração como arte e como ciência e buscar nos autores clássicos da disciplina uma posição mais clara sobre o seu objeto e seu método de investigação. Em uma investigação interdisciplinar, a pesquisa teve forte sustentação na Economia Política, buscando, em suas

abordagens, a que melhor contribuísse para o entendimento do conceito de Administração Política e para compreender a essência do modelo de gestão das relações sociais de produção.

A contribuição de Santos (2004b) tem como foco a Administração como campo disciplinar, o seu objeto e método de investigação. Preocupado com as bases metodológicas para a compreensão do campo de conhecimento da Administração, o autor define como seu objeto a gestão, contrariando a tendência geral de atribuir às organizações este papel. Santos (2004b) busca, então, alguma contribuição dos autores clássicos da Administração para a construção do conceito de Administração Política, concluindo que ela é praticamente nula.

Sem maiores contribuições da literatura clássica, Santos aponta uma indefinição da Administração como um “campo disciplinar”, devido ao seu enquadramento científico, o que se dá tanto por falta de interesse dos estudiosos da área quanto pelo equívoco na apreensão do seu objeto como sendo as organizações. Isso gera, para o autor, uma “impropriedade metodológica”, uma vez que as organizações não são um objeto de estudo exclusivo da Administração, já que elas podem ser estudadas pela ciência econômica, pela ciência política, pela sociologia e por diversas outras disciplinas. Assim, o único objeto próprio e específico da Administração só poderia ser a gestão, cabendo àquela desenvolver “[. . .] um modelo de gestão viabilizador do objetivo da organização” (2004b, p. 38).

Definido o objeto da Administração, Santos (2004b) aponta como preocupação fundamental definir qual o modelo de gestão adotado pelo Brasil para retomar o crescimento econômico, quais as relações intergovernamentais e as relações entre o Estado e a sociedade que orientarão esse processo, situando o debate na esfera política, apontando a interface entre a Ciência Política, a Economia Política e a Administração Política. Aqui emerge a necessidade do conceito de Administração Política compreendida como o gerenciamento feito pelo Estado, em suas relações com a sociedade, para garantir um nível aceitável de materialidade que assegure o bem-estar social. E a ela caberia a concepção de um modelo de gestão das relações sociais que viabilizasse um certo nível de bem-estar a todos.

Para Santos (2004b, p. 44), a gestão da materialidade das relações sociais constitui o objeto e a essência da Administração, caracteriza o campo próprio dessa ciência na teoria do conhecimento, a Administração Política, que deve executar o “projeto de nação” (“sob o comando do Estado

com o poder político e econômico”). Convém ressaltar que a implementação da materialidade das relações sociais é tarefa da Administração Profissional (distinta da Administração Política) e, por não ser espaço exclusivo da Administração, pode recorrer a outros profissionais.

Elizabeth Ribeiro traz sua contribuição ao desenvolvimento da Administração Política quando utiliza o conceito para analisar o processo de evolução da gestão pública no Brasil e na Espanha, no período entre 1960-1970. Trata-se de uma pesquisa sobre os mecanismos que favoreceram a articulação das políticas sociais no seio de um modelo de administração política mais amplo, em uma abordagem interdisciplinar das ciências sociais, combinando métodos da Economia Política, da Ciência Política e da Administração. A autora compreende a Administração Política como o “modelo de gestão que leva à finalidade última da produção social” (2004, p. 97), o que exige o entendimento da dinâmica produzida pela ação do Estado em cada conjuntura, pois cada conjuntura específica produz uma concepção distinta de administração política, o que se explica pelas necessidades do sistema econômico vigente.

Ribeiro (2004) conceitua a Administração Política a partir das vinculações produzidas nas relações entre o governo e a economia e entre a economia e a sociedade, o que pode ser abordado por três áreas diferentes: a Ciência Política (relações entre Estado e economia); a Economia Política (relações entre economia e sociedade); e a Administração Política (relações entre o Estado e organizações públicas e privadas). Em seu entendimento, à medida que evolui o papel do Estado, a Administração Política favorece a configuração de um modelo conceitual e analítico mais amplo para compreender a dinâmica da ação governamental, especialmente ante a ausência de uma alternativa analítica mais adequada, fortalecendo o seu campo.

Na obra organizada por Santos (2004a), vê-se ainda a contribuição de Francisco Vidal, que centra a análise no campo da epistemologia da ciência administrativa, considerado pouco explorado em razão da “racionalidade instrumental exacerbada” da Administração. Ao retomar a discussão sobre o objeto da “ciência da Administração”, a gestão ou a organização, conclui que não poderia ser esta última porque ela, efetivamente, não é objeto exclusivo desta disciplina, não se constitui em “objeto material exclusivo”, embora seja o seu objeto de pesquisa preferencial. Cabe à Administração, então, a implementação de uma determinada materialidade das relações sociais (o “como fazer”), por isso, ela seria mais corretamente



definida como Administração Política, ou seja, “[...] um modelo macro de gestão para se alcançar o desenvolvimento” (2004, p. 113).

As contribuições anteriores ajudaram a melhor delimitar o campo da Administração Política, embora ainda houvesse necessidade de afirmar a sua autonomia, ou seja, a sua constituição como disciplina independente. Um passo foi dado, com a publicação da *Revista Brasileira de Administração Política*, iniciada em outubro de 2008, fruto do empenho do grupo de pesquisadores da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, com o apoio da Editora Hucitec e de outras instituições de fomento, além da colaboração de pesquisadores de outras universidades.<sup>1</sup> No primeiro número da Revista, os autores discutem temas como o paradigma da Administração Política, a constituição do campo como ciência ou ideologia, a existência de administradores políticos e o seu caráter de classe, retomam a discussão do seu conceito, além de outras contribuições para o campo de conhecimento.

Para Francisco Teixeira (2008), por exemplo, não existe ainda um paradigma consolidado na Administração (Estudos Organizacionais), que viveria assim em uma fase pré-paradigmática. Ele também aponta a pouca atenção dispensada à dimensão política da ação administrativa e ao contexto social das decisões gerenciais, o que abre espaço para o desenvolvimento do campo da Administração Política, que poderia incluir em seu objeto de estudo essas dimensões e contextos, sendo possível abordar até mesmo as “estruturas e funcionamento da dominação”. Desse modo, seria mais fácil compreender as organizações como sistemas sociais em permanente interação com o ambiente externo, a macro-organização social, possibilitando à disciplina compreender melhor os mecanismos dos sistemas sociais de dominação e suas fontes de (i)legitimidade.

Mesmo com a publicação dos primeiros números da *Revista Brasileira de Administração Política*, Santos, Ribeiro & Santos (2009) avaliaram que as pesquisas da área avançaram no entendimento do processo de administração do capitalismo, na compreensão dos processos histórico-dialéticos por meio dos quais o capitalismo administrava as relações sociais (em função da grande contribuição de estudos fundados na Economia Política), mas se ressentiam da imprecisão relativa a alguns conceitos fundamentais, a exemplo do significado da Administração Política, do seu objeto de

<sup>1</sup> A exemplo da Fundação Getúlio Vargas (FGV/SP), da Ebape/FGV, da Unifor, da Unifacs e outras.

estudo, de métodos apropriados, dos seus pressupostos, hipóteses e leis mais gerais. Em suma, os autores buscavam bases teórico-metodológicas mais assentadas para orientar futuros estudos, aprimorar a epistemologia para auxiliar no entendimento empírico da evolução do capitalismo, além de propor uma administração política para gerir o trabalho social.

Um primeiro problema a ser resolvido seria a criação de bases epistemológicas para um campo científico que se pretende autônomo, superando, assim, o seu caráter de auxiliar e subordinado da Economia (em especial da Economia Política, como já se discutiu aqui), rompendo com o caráter puramente profissional e não especulativo que caracteriza a Administração. Santos, Ribeiro & Santos (2009) admitem que, para alcançar a pretensão da Administração Política de se tornar um campo do conhecimento historicamente produzido, dotado de finalidade e objeto próprios, capaz de estruturar métodos, teorias e linguagem autônomos, capaz de compreender e, até mesmo, orientar as atividades humanas, seria imprescindível definir suas bases teórico-metodológicas e o seu plano de ação. Retomando o que já foi discutido em Santos (2004b), os autores apontam como primeiro passo para a solução deste entrave a superação dos equívocos em relação ao objeto da Administração, isto é, o erro de tomar como objeto de estudo as organizações, como já abordado neste artigo.

Quanto ao método considerado mais apropriado aos "interesses do processo civilizatório da humanidade" (a ser guiado pela Administração Política), Santos, Ribeiro & Santos (2009) indicam que ele deveria derivar de dois pressupostos: compreender que o processo civilizatório da humanidade deve ter como meta libertá-la o quanto antes da obrigatoriedade de conquistar a materialidade, ou seja, o trabalho humano deve ter como fim a liberdade do indivíduo e o seu bem-estar; e o segundo, que deriva do primeiro, que, para alcançar a liberdade e o maior bem-estar é requisito uma filosofia da ciência orientada pela noção de liberdade, que não separe conhecimento puro e aplicado. Na opinião dos autores, o propósito da humanidade não foi alcançado simplesmente devido a uma trajetória metodológica inadequada, o que pode ser questionado ou relativizado.

Santos, Ribeiro & Santos (2009, pp. 934-5) também propõem alguns princípios ou leis gerais para a Administração Política. O primeiro seria "só construir algo novo, depois de desfrutar plenamente do que já existe", um meio de racionalizar os recursos existentes. O segundo princípio sugere que "para legitimar (integrar) o Projeto de Nação ou outro de

qualquer organização/instituição torna-se necessário relativizar a hierarquia dos processos de construí-lo ou edificá-lo". O entendimento é que quanto mais hierarquizada for uma decisão, mais elevados serão os custos para adotá-la e mais distantes dos resultados ficarão os objetivos propostos. Quanto ao projeto de nação ou da organização, cabe à Administração Política arcar com o processo decisório (o "que fazer") e com o "como fazer", devendo viabilizar os meios necessários para construí-los. A noção do projeto de nação será adiante retomada, uma vez que este tema pode suscitar questionamentos e polêmicas. Por fim, o terceiro princípio diz que "em vista do resultado determinado, a forma de gestão mais adequada de qualquer projeto (do indivíduo, da organização ou da nação) está condicionada à compreensão da sua temporalidade".

Aqui se inserem duas categorias analíticas distintas: a temporalidade e a continuidade administrativa. A temporalidade é composta por duas dimensões, uma administrativa e outra teórica. A primeira é também denominada dimensão burocrática ou normativa e está associada ao mandato do indivíduo ou partido que governa ou gerencia uma organização, uma cidade, uma nação. Como não é permanente, esse mandato terá de ser substituído democraticamente por outro indivíduo ou partido, o que assegura a continuidade administrativa das instituições. A dimensão teórica se associa ao tempo técnico necessário para o cumprimento da finalidade, "que se expressa no bem-estar pleno da humanidade" (Santos, Ribeiro & Santos, 2009, p. 936). Entre as duas dimensões, há uma hierarquia, prevalecendo a dimensão teórica, pois, mesmo existindo a alternância de poder entre indivíduos, partidos ou ideologias, a noção de temporalidade não pode ser esquecida e a continuidade administrativa deve ser observada.

Santos, Ribeiro & Santos, buscando aprofundar a compreensão do processo de gestão das relações de produção e distribuição e também as bases conceituais da Administração Política, prosseguem na análise do desenvolvimento do capitalismo como modo de produção hegemônico, em paralelo com a constituição do pensamento dominante na economia política do qual emergem concepções como a doutrina do *laissez-faire*, a ideologia do Estado mínimo, a racionalidade. Nesse contexto histórico de desenvolvimento do capitalismo, os autores enxergam o surgimento da Administração como um campo de conhecimento científico, embora com caráter eminentemente aplicado, profissional, ainda muito vinculado e subordinado à Economia Política, ciência que há muito se desenvolvia

com a expansão capitalista. Somente com a crise da Economia Política e a sua fragmentação, os autores veem a possibilidade de autonomia da Administração, notadamente quando ela começa a se dar conta do caráter político da gestão, o que daria *status* de ciência ao campo da Administração Política. Daí afirmam que “[. . .] além de vermos que a administração política tem um campo próprio com um objeto de estudo bem definido, vislumbramos, também, que a sua posição na hierarquia dos conhecimentos ou dos campos de estudo seja destacada” (2009, p. 940).

Faltava agora à Administração Política criar as melhores formas de gestão, recorrendo aos demais conhecimentos especializados, de modo que criasse condições menos onerosas para se alcançar o bem-estar da humanidade. Para tanto, os autores advogam a necessidade de uma análise compreensiva da gestão do processo civilizatório e a concepção das bases metodológicas que viabilizem esse objetivo. Um passo nesse sentido e também para consolidar o campo da Administração Política e aumentar o seu capital científico, como se vê em Bourdieu (2004), foi dado com a realização do Encontro da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil, em Garanhuns-PE, que teve como texto-base o Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil (janeiro/2010) e conseguiu reunir pesquisadores de oito universidades brasileiras.

Ao discutirem as possibilidades para o desenvolvimento do Brasil, os pesquisadores chamaram para a Administração a responsabilidade de construir uma proposta alternativa em face dos “decepcionantes resultados” proporcionados pela orientação da Economia, propondo mudanças aos rumos do País. Discutiu-se, ainda, a necessidade de abandonar “esqueletos teórico-metodológicos produzidos externamente”, não adaptados à nossa realidade, questionou-se o que seria uma crise dos paradigmas e evidenciou-se o propósito de *Pensar e Agir* a um só tempo, como forma de negação de uma postura de neutralidade do trabalho do pesquisador ou acadêmico. Também foi posta em dúvida a existência de uma crise econômica keynesiana e de uma crise fiscal do Estado.

Na discussão sobre o sentido e a finalidade das políticas públicas, o Manifesto distingue o papel da Filosofia Política, da Administração Política e da Economia Política, defendendo que o objetivo do trabalho social é o bem-estar coletivo e que, para qualquer nível de renda, deve existir uma política de distribuição para alcance deste bem-estar, mesmo que, para tanto, seja necessária a elevação dos índices de crescimento da riqueza

material, ideia já defendida em outras publicações. Como tarefa da Administração, a proposta é que “além de observar, expor e explicar a realidade, temos que observar, pensar, gestar (conceber), aconselhar, propor e, também, dirigir” (Santos, 2010, p. 16). Diante dessa tarefa e dos defeitos na orientação da Economia para alcançar os destinos do País, há, ainda, a convicção de que os problemas materiais do País não são resolvidos muito mais em razão da gestão (concepção) do que devido a problemas técnicos, portanto, propõem uma Administração alternativa para construir um futuro para o País.

O cerne da proposta é um Projeto para o Brasil que contempla uma política de estabilização de curto prazo, associada a uma política de investimentos para a retomada do crescimento no longo prazo, em uma metodologia que engloba em uma única proposta o desenvolvimento administrativo, econômico, social e político para todos os setores e atividades da vida social, para alcançar o bem-estar coletivo no futuro. As duas fases da proposta são detalhadas, inclusive com a proposição de políticas estruturantes para diferentes áreas da economia, ciência, tecnologia e administração pública, assim como são apresentadas ações viabilizadoras. Embora não se tenha levantamento dos custos, acredita-se na viabilidade financeira da proposta, especialmente se for elaborado um “Bom Projeto”, para o qual há certeza de financiamento.

O Manifesto retoma a discussão sobre a temporalidade do Projeto, categoria abordada em Santos, Ribeiro & Santos (2009), mas destaca que ela somente poderia ser determinada depois de definidos os projetos técnicos. Lembrando a existência das duas dimensões da temporalidade, a administrativa, burocrática ou normativa, que constitui o Mandato, e a teórica, que envolve o tempo técnico necessário para executar o Projeto, Santos (2010) alerta que nem sempre essas duas temporalidades são coincidentes, o que contraria uma tendência na gestão pública brasileira de tentar sincronizar a política pública com o Mandato, algo nem sempre plausível. Por essa razão, a solução é orientar o Projeto pela temporalidade teórica, hierarquicamente superior ao Mandato, como vimos em Santos, Ribeiro & Santos (2009).

Para a execução da Proposta, o Manifesto defende uma nova metodologia para se alcançar a sua finalidade última, o bem-estar da sociedade, que se corporifica na Administração Política. Como alternativa para saída da crise observada no País, ela é vista como “proposta de reedificação da

sociedade brasileira”, o que implica a “revisão dos nossos métodos de pensar a trajetória de expansão e apropriação da riqueza social; a construção de uma ideologia protetora dos interesses da sociedade em sua totalidade; e o comprometimento do trabalho de todos nós com o *Projeto de Nação*” (Santos, 2010, p. 23, grifos do autor). Aqui se destaca a ambição da Proposta, a busca por um Projeto de Nação, o que requer o envolvimento de amplos segmentos da sociedade e do Estado comprometidos com uma saída para a crise e com um programa de desenvolvimento que assegure melhor distribuição da riqueza até que se alcance o bem-estar social, o fim último da Administração Política.

Cabe questionar como e por quem será elaborado esse Projeto de Nação e como será aprovado, depois de pronto. Será a Administração Política capaz de alcançar o consenso na elaboração desse Projeto? A Proposta apresentada ao povo brasileiro certamente terá questionamentos: como estes serão resolvidos? Será necessária a defesa do Projeto de Nação por um partido político específico, para disputar com projetos opostos? Haverá fóruns democráticos para dirimir as dúvidas e contemplar propostas divergentes? Estas e outras questões surgem com a discussão da proposta e da sua viabilidade, o que abre espaço para novas reflexões, inclusive sobre a Democracia Participativa, como proposto neste artigo.

### A Democracia Participativa e o Projeto de Nação

Neste artigo, compreende-se a democracia como um “conceito em disputa” (Coutinho, 2008), não unânime, que foi negado e questionado em alguns momentos históricos, mas que evoluiu, se disseminou, por meio de diversas interpretações, até se tornar um regime político reivindicado por várias correntes ideológicas. Em suas origens, na Grécia antiga, a democracia se desenvolveu em Atenas e, desde então, serviu de fonte de inspiração para o pensamento moderno, com seus ideais políticos de igualdade entre os cidadãos (à época, uma reduzida elite), liberdade, respeito à lei e à justiça, que modelaram o pensamento político no Ocidente por séculos, como lembra David Held (2007).

Da democracia clássica ateniense, Held (2007) observa o desenvolvimento do que classifica como “modelos de democracia”, originando, assim, a concepção republicana, a democracia liberal, a concepção marxista da democracia direta e os modelos considerados mais recentes, como o

elitismo competitivo, o pluralismo, a democracia legal, a democracia participativa e a democracia deliberativa. Com a evolução dessas ideias, incluindo o eclipse de algumas concepções, o lento ressurgimento de outras e, até mesmo, a reformulação da ideia de democracia, observa-se um conflito entre as perspectivas contemporâneas, o que permitiu a Held (2007) classificá-las em dois tipos gerais: a democracia direta ou participativa e a democracia liberal ou representativa. Para os propósitos deste texto, abordaremos a democracia participativa e discutiremos sua interação com a Administração Política.

Antes, é preciso ter claro que essa classificação da democracia em modelos também pode ser questionada e sofre alterações segundo diferentes autores. Santos & Avritzer (2009), por exemplo, destacando o lugar central ocupado pela democracia no debate político do século XX, enfatizam a necessidade de discutir sua forma e suas variações (comparáveis aos “modelos de democracia” de Held (2007), onde sobressaem duas concepções de democracia: a hegemônica, considerada uma “democracia de baixa intensidade”, elitista ou liberal-representativa, contrastando com as concepções não hegemônicas, nas quais se insere a democracia participativa. Todavia, quando relacionam a democracia participativa com a democracia representativa, Santos & Avritzer (2009) propõem um arranjo alternativo ao problema democrático: a combinação entre as duas variações por meio de expedientes como a coexistência e a complementaridade.

Por sua vez, Souza (2006) evidencia uma concepção geral de democracia que se vincula a apenas um tipo de sistema ou regime democrático, o representativo, que deveria ser contrastado com um regime completamente oposto, a democracia direta. Entre esses dois tipos, o autor enxerga o que considera, como tipos intermediários, a democracia deliberativa, a democracia participativa, a democracia associativa e outros, que considera muito próximos da democracia representativa ou liberal, sendo versões “mitigadas”, mais ou menos participativas, do sistema representativo. Em suma, seria a coexistência ou complementaridade proposta por Santos & Avritzer (2009).

Avritzer aponta que, em seu percurso, a democracia evoluiu de duas concepções distintas: da noção da soberania absoluta do povo (Rousseau) e da noção da democracia como forma de autodeterminação moral (Mill). Dessas concepções brotou a primeira grande vertente de justificação da democracia no século XX cujos expoentes são Max Weber e Joseph Alois Schumpeter. Ao tempo em que a democracia se consolidou como forma de

governo, houve a aceitação, no interior da teoria democrática, de “[. . .] um estreitamento da participação e do campo das decisões políticas passíveis de serem implementadas” (1996, p. 102). Consolidou-se, desse modo, o elitismo político, com as contribuições de Weber e Schumpeter, justificando o estreitamento da prática democrática em nome da consolidação da democracia, além de transferir a racionalidade do todo político para o domínio individual.

A observância desse estreitamento da participação em favor de um elitismo político suscita a necessidade de discutir a democracia participativa. Esta última, que teria suas raízes em Rousseau, nas posturas marxistas libertárias e nos pluralistas, foi aprofundada por autores da chamada Nova Esquerda, dentre eles Carole Pateman e C. B. Mcpherson, em meados dos agitados anos 1960 marcados por transtornos políticos, debates internos da esquerda e insatisfação com a herança da teoria política, liberal e marxista, originando “un nuevo modelo de democracia emergente” (Held, 2007, p. 300). Esse modelo democrático questiona a tentativa liberal de fazer uma clara separação entre a sociedade civil e o Estado, que não é tratado nem como independente nem como imparcial em relação à sociedade.

Uma questão central nesse modelo é a forma de adoção do controle democrático e o âmbito em que deveriam ocorrer as decisões democráticas. Diferente de concepções como as de Marx e Lênin, o modelo participativo não pressupõe a eliminação das instituições da democracia representativa pela democracia de massas, pois não admite que as instituições da democracia direta ou do autogoverno possam simplesmente substituir o Estado. Por isso mesmo, é tratado como complemento à democracia representativa, como se viu em autores abordados aqui. A ideia é que o Estado deve ser democratizado, tornando o parlamento, as burocracias estatais e os partidos políticos mais acessíveis e responsáveis, ao passo em que novas formas de luta em nível local (como os conselhos gestores, orçamentos participativos, conferências e outras) garantam que sociedade e Estado se democratizem e se submetam a processos que assegurem sua responsabilidade.

Com a possibilidade de participação, acredita-se que as pessoas aprenderão a participar, ficarão mais interessadas e terão novos meios de melhor compreenderem os assuntos e problemas que afetam, de forma imediata, as suas vidas. Na concepção de Pateman (1970), a participação direta e o controle sobre os “cenários imediatos”, acompanhados da competição entre os partidos e os grupos de interesses no tocante às questões governamentais



(dentre elas, o orçamento público), constituem a forma mais realista de avançar os princípios da democracia participativa. A ênfase na participação também nega concepções de democracia como aquela defendida por Joseph A. Schumpeter, baseada na competição das elites pela liderança, que equipara a competição política por votos a uma disputa de mercado, assemelhando eleitores a consumidores.

Para os propósitos deste artigo, imaginar um “Projeto de Nação” implica pensar nos meios de concepção e deliberação sobre tal projeto. Não se admite aqui que um projeto de tamanha envergadura possa ser definido apenas considerando os mecanismos existentes da democracia representativa, mesmo porque esses mecanismos estão funcionando regularmente no Brasil desde, pelo menos, a aprovação da nova Constituição, em 1988, e dos aperfeiçoamentos democráticos que se seguiram, mas não se vislumbra nada assemelhado ao Projeto de Nação defendido pela Administração Política como meio de caminhar em direção ao bem-estar da sociedade. Desse modo, acredita-se que uma possibilidade de conceber o Projeto de Nação seria recorrer aos mecanismos da democracia participativa, inclusive a muitos daqueles fóruns criados após a nova Constituição, como os conselhos gestores de políticas públicas, os orçamentos participativos, as conferências públicas, as audiências e outros.

Vimos, em Santos (2010), que a proposta de um *Projeto para o Brasil* contempla uma política de estabilização, de curto prazo, associada a uma política de investimentos para a retomada do crescimento no longo prazo, o que requer a utilização de recursos públicos; logo, implica decisões sobre o orçamento das três esferas de poder. Tais decisões podem ser tomadas de modos diferentes, observando-se apenas os instrumentos tradicionais da democracia representativa ou incorporando novos mecanismos inspirados na democracia participativa. Como a literatura da Administração Política não se refere diretamente à questão da deliberação e nem sobre a participação nos processos decisórios que envolvam a construção de um projeto no âmbito de toda a sociedade, propõe-se, aqui, iniciar o debate sobre as possibilidades de utilização de fóruns participativos nas questões que envolvam a elaboração do Projeto de Nação, em especial no tocante ao orçamento público, o que remete à discussão sobre o orçamento participativo.<sup>2</sup>

2 Oliveira Júnior (2012) discute, no âmbito da Administração Política, o papel do Conselho das Cidades da Bahia sobre o desenvolvimento urbano e considera que não se pode pensar um projeto de nação sem a ampla participação da sociedade.

## O Orçamento Participativo e a Administração Política

Na análise da administração política brasileira desenvolvida no período de 1967 a 1984, Santos & Ribeiro (1993) apontam a contradição entre a criação de estruturas econômicas e administrativas que visavam dinamizar a expansão capitalista e o autoritarismo conservador que gerava obstáculos a esse dinamismo, contribuindo para sua crise econômica, social e política. Foi essa crise (com diversas causas) que abriu o caminho para a mobilização da sociedade brasileira contra a ditadura militar e possibilitou o ressurgimento dos movimentos sociais e políticos que lutavam pela democratização, desde os anos 1960, sofreram a repressão política, mas retomaram a mobilização ainda nos anos 1970, com o apoio de setores da Igreja Católica ligados à Teologia da Libertação e às Comunidades Eclesiais de Base (CEB's).

A crescente mobilização da sociedade brasileira, que teve momentos culminantes, como a luta pela anistia, no final dos anos 1970, a campanha pelas Diretas Já, em 1984, e as mobilizações em favor de uma Assembleia Constituinte, que originou a nova Constituição Federal de 1988, conduziu a um processo de luta por cidadania e pelo fortalecimento do papel da sociedade civil na condução dos destinos do País. Surgiu, assim, um projeto político em defesa de maior participação e maior controle social sobre a gestão pública, com repercussões na formação das chamadas Frentes Populares as quais elegeram governantes mais comprometidos com novos formatos institucionais que favoreciam a participação dos cidadãos nas decisões públicas. Observou-se, então, ações de governos locais caracterizadas por experiências alternativas e inovadoras de gestão pública, centradas na articulação entre a sociedade civil e o governo, responsáveis pelo surgimento de instâncias de participação como os conselhos gestores, os orçamentos participativos, as conferências de políticas públicas, os planos diretores participativos e outras.

Wampler & Avritzer (2004) avaliam que o surgimento de experiências de sucesso de participação, no governo local, estaria ligado à proliferação de organizações da sociedade civil na transição da ditadura militar para o regime democrático, nos anos 1980, resultando na inovação institucional em âmbito municipal. Nesse processo, houve esforço da sociedade civil pela expansão do terreno institucional (criação de novos fóruns)

onde ocorre a competição por recursos políticos. A criação de novas organizações da sociedade civil também favoreceu o surgimento de instituições deliberativas na produção de políticas públicas, como o orçamento participativo e os conselhos gestores, incorporando o cidadão em processos deliberativos de tomada de decisão.

O orçamento participativo (OP) surgiu como uma prática da democracia participativa em âmbito municipal, favorecido pela Constituição de 1988 que prevê instrumentos da democracia semidireta ou participativa, dando maior autonomia e valorização ao poder local, inclusive com previsão expressa de participação popular no planejamento (Vitale, 2004). Para a autora, o OP, com caráter inovador e informal, apresenta dependência da “vontade política” do chefe do Executivo e pode enfrentar oposição de alguns vereadores, ameaçados de perder parte do seu poder, mas, mesmo assim, possibilita uma dupla democratização mediante a abertura das discussões e decisões orçamentárias a todos os moradores e da democratização do uso dos recursos para todas as áreas da cidade (caráter distributivo).

Avritzer (2009) define o OP como “[. . .] uma política participativa em nível local que responde a demandas dos setores desfavorecidos por uma distribuição mais justa dos bens públicos nas cidades brasileiras”, composto por uma etapa de participação direta dos interessados e outra etapa em que tal participação se dá por meio do conselho de delegados. Em cidades como Porto Alegre, ocorre uma primeira rodada de assembleias regionais seguida de uma rodada intermediária de tais assembleias e um terceiro momento, que é a segunda rodada de assembleias regionais. Em outras cidades, como Belo Horizonte, são realizadas duas assembleias regionais e um fórum de prioridades (onde o formato final do orçamento é definido). Neste último, são eleitos os delegados que monitorarão as obras aprovadas por uma comissão de fiscalização. Existem outros mecanismos que variam de cidade para cidade, como os Conselhos do OP, as Caravanas de Prioridades, os fóruns de delegados, o OP Digital ou o Congresso do OP e a Caravana da Cidadania (em Vitória da Conquista-BA).

Para Avritzer (2009), o OP está especialmente relacionado com a ampliação da participação e o estabelecimento de critérios de justiça no processo de deliberação, inova no controle pela população da implementação das deliberações sobre os investimentos que devem ser feitos, além de incorporar formas autônomas de organização da população para o controle das operações do próprio aparato administrativo das prefeituras.

Embora o OP tenha se caracterizado como uma experiência local, ocorreram tentativas de realizá-lo, também, em nível estadual, como no Rio Grande do Sul (Farias, 2003), assim como ocorreu a utilização de práticas participativas na discussão do Plano Plurianual Participativo do Estado da Bahia (2008-2011), sem a realização de um OP estadual propriamente dito (Pomponet, 2012). De modo geral, as experiências de OP apresentam alguns casos de sucesso (como Porto Alegre, Belo Horizonte e outros), ao lado de experiências que não avançaram muito (São Paulo, Recife, Salvador), mas se espalharam por diversos municípios brasileiros, independente do partido à frente da gestão.

Para os propósitos deste artigo, importa questionar as possibilidades de utilização de um mecanismo participativo similar ao OP nas discussões no âmbito da Administração Política, como na proposta de um *Projeto para o Brasil*. Quando se propõe, por exemplo, uma primeira etapa em médio prazo (de quatro a cinco anos) para executar um “vigoroso programa de políticas sociais”, visando recuperar a capacidade instalada da administração pública brasileira, como escolas, postos de saúde, hospitais, estradas, urbanização, etc. (Santos, 2010), o que envolve a utilização massiva do orçamento público e diversas decisões sobre políticas públicas, existem duas possibilidades de decidir como utilizar este orçamento: através dos mecanismos tradicionais da democracia representativa, ou seja, através do Executivo e do Legislativo, como ocorre atualmente, que não dão sinais de aprovar medidas como as sugeridas no *Projeto* e que reproduzem o atual estado de coisas no tocante às questões sociais, econômicas e administrativas. Outra possibilidade seria incorporar mecanismos da democracia participativa, como vimos aqui, a exemplo do OP e dos conselhos gestores, das conferências nacionais de políticas públicas, dos conselhos nacionais setoriais, dentre outros.

A segunda fase do *Projeto*, de longo prazo, ainda mais ambiciosa, prevê a retomada do crescimento mediante a execução de diversas políticas públicas em âmbito nacional (agrária, agrícola, industrial, urbana, ambiental infraestrutura, etc.) que vão muito além das discussões orçamentárias. Nesse caso, também se questionam as possibilidades de ampliar as discussões para além do debate atual em que prevalecem o Executivo (às vezes tomando iniciativas de competência do Legislativo), o Legislativo, os partidos políticos, em meio a pressões dos grupos de interesses, das organizações da sociedade civil, dos movimentos sociais, etc. Todavia, mantido o

atual modelo decisório, muito dificilmente seria possível romper com o “grande nó” da política administrativa, econômica e social vigente no País, que seria “[...] atrelar à política de estabilização (curto prazo) uma política de investimentos para a retomada do crescimento (longo prazo)” (Santos, 2010, p. 16). Como a proposta da Administração Política é “uma forma de administração alternativa” para corrigir os defeitos na orientação da economia e garantir a construção de um futuro que assegure a materialidade e o bem-estar a toda a sociedade, admite-se, aqui, como possibilidade, o uso de fóruns participativos para decidir e implementar as medidas necessárias para alcançar tal objetivo.

Diante da concepção da Administração Política como possibilidade de gestão das relações sociais de produção e distribuição, do seu objetivo de superar os desafios enfrentados em uma conjuntura de profundas desigualdades e de construir “[...] trajetórias diferentes daquelas que caracterizam o capitalismo atual e suas formas de gestão, marcadas por uma extraordinária capacidade de produção de riqueza concomitantemente àquelas que levam a um processo repugnante de exclusão social” (Santos, 2010, p. 31), somos levados a pensar em meios mais democráticos de encontrar soluções por toda sociedade.

Quando os pesquisadores no campo da Administração Política defendem uma ampla disseminação de suas ideias nas instituições acadêmicas, nas entidades de fomento à pesquisa científica e nas organizações de representação social e cultural, assim como propõem o “engajamento de outros atores sociais no processo de difusão e implantação da ideia de desenvolvimento” (Santos, 2010, p. 32), espera-se que estejam abertos a outras contribuições e que seja possível incorporar novos mecanismos decisórios nas propostas desse campo.

### **3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A Administração Política foi analisada neste artigo como um campo do conhecimento em construção, que procura se afirmar em meio a outras ciências como a Economia, em especial, a Economia Política, a Ciência Política, a Sociologia e, até mesmo, no campo da Administração, quando este é subdividido em administração profissional e política. Para se consolidar enquanto disciplina autônoma e independente, a Administração Política necessita definir claramente o seu objeto e método, seus pressupostos

e princípios, uma epistemologia específica. Esse tem sido o objetivo de um grupo de pesquisadores brasileiros que se agrupam no intuito de construir e consolidar esse campo do conhecimento. Avanços podem ser notados na produção acadêmica de duas décadas, em diferentes meios de divulgação, da criação de um veículo próprio de disseminação das teses, pesquisas e reflexões dos pesquisadores, da formação de grupos de pesquisas e da realização de encontros nacionais.

Na concepção da Administração Política, a tarefa da administração deve ser ampla e avançar além da observação e reflexão para a proposição e direção de um novo caminho para o País e para a sociedade, denominado de Projeto de Nação ou de Projeto para o Brasil. Este Projeto de Nação é ambicioso e prevê a correção dos rumos da política administrativa, econômica e social do País, revertendo a atual tendência de política de estabilização no curto prazo para, então, pensar em uma política de crescimento no longo prazo. A amplitude de um Projeto de Nação que envolve toda a sociedade e traz propostas de mudanças para áreas essenciais da gestão pública, como educação, saúde, urbanização, habitação, transportes, agricultura e tantas outras, suscita questionamentos sobre os meios para sua implementação e sobre seus fóruns de deliberação.

Esse último aspecto ainda não foi suficientemente explorado na produção científica da Administração Política. Ainda não está claro como será decidido e implantado um projeto de médio prazo que envolve um massivo emprego de recursos públicos e exige uma eficiente gestão pública, algo que não foi tentado com sucesso em nenhum governo. O projeto de longo prazo, ainda mais profundo, requer uma ampla discussão nacional, talvez até exija algo como um “pacto social”, tantas vezes falado, mas nunca alcançado no País. Embora o Manifesto apresente as ações e políticas que deveriam ser realizadas para viabilizar a proposta aborde, superficialmente, o financiamento da primeira fase, ainda existem muitos pontos a serem definidos. No espírito deste artigo, acredita-se que as decisões essenciais sobre o Projeto não deveriam ser restritas aos tradicionais fóruns da democracia representativa, pois tem sido assim nas últimas décadas e as políticas públicas existentes não indicam soluções como aquelas propostas pelo Projeto de Nação.

A ideia deste artigo é que a Administração Política possa incorporar as concepções da democracia participativa em suas reflexões e pesquisas e assim apontar caminhos nos quais as mudanças consideradas necessárias

para se alcançar a gestão das relações sociais em direção ao bem-estar da sociedade sejam discutidas em fóruns participativos. A questão do orçamento público, por exemplo, essencial para as políticas públicas propostas no Projeto de Nação, pode ser tratada de modo inovador e democrático, como aquele observado em mais de uma centena de municípios brasileiros que incorporaram práticas da democracia participativa em sua gestão. Inúmeras outras deliberações sobre as políticas públicas indicadas como essenciais para mudar os destinos do País podem ser definidas, implementadas, avaliadas e corrigidas com o auxílio de fóruns participativos já existentes no País, como os conselhos gestores, as conferências de políticas, as audiências públicas, inclusive nas esferas estaduais e nacional.

Se a Administração Política é uma forma de administração alternativa para construir um futuro diferente para o País, é possível pensar em alternativas para o modelo de democracia vigente, o que inclui refletir sobre a democracia participativa e sobre suas propostas de democratização da gestão pública.

## Referências

- AVRITZER, Leonardo. *A moralidade da democracia: ensaios em teoria habermasiana e teoria democrática*. São Paulo: Perspectiva; Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1996.
- . Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, pp. 561-97.
- BOURDIEU, Pierre. *Os usos sociais da ciência: por uma sociologia clínica do campo científico*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- COUTINHO, Carlos Nelson. Democracia um conceito em disputa. *Fundação Lauro Campos [on-line]*, 2008. Disponível em <<http://laurocampos.org.br/2008/12/democracia-um-conceito-em-disputa/>>; acesso em 4-3-2014.
- FARIAS, Cláudia Feres. Do conflito jurídico ao consenso democrático: uma versão da implementação do OP-RS. In: AVRITZER, Leonardo & NAVARRO, Zander (orgs.). *A inovação democrática no Brasil: o orçamento participativo*. São Paulo: Cortez, 2003, pp. 217-47.
- HELD, David. *Modelos de democracia*. Madri: Alianza, 2007.

- OLIVEIRA JÚNIOR, João Pereira. O desenvolvimento urbano sob o olhar da administração política: o papel do Conselho das Cidades na Bahia. *Rev. Bras. Adm. Política – Rebab*, vol. 5, n.º 8, pp. 67-85, abr. 2012.
- PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Nova York: Cambridge University Press, 1970.
- POMPONET, André Silva. *Plano Plurianual Participativo 2008-2011 na Bahia*. 2012. Mestrado em Administração. Salvador: Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia, 2012.
- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisitando o conceito de Administração Política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo; Salvador: Mandacaru, 2004, pp. 91-105.
- SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo; Salvador: Mandacaru, 2004a.
- . Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política. In: Idem (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo; Salvador: Mandacaru, 2004b, pp. 19-57.
- . Carta e Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil. In: ENCONTRO DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA PARA O DESENVOLVIMENTO DO BRASIL. Garanhuns-PE, 7-9 jan. 2010.
- SANTOS, Boaventura de Souza & AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Souza (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, pp. 39-82.
- SANTOS, Reginaldo Souza & RIBEIRO, Elizabeth Matos. A administração política brasileira. *Rev. Adm. Pública – RAP*, Rio de Janeiro, n.º 27, vol. 4, pp. 102-135, out.-dez. 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos & SANTOS, Thiago Chagas Silva. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Rev. Adm. Pública – RAP*, Rio de Janeiro, n.º 43, vol. 4, pp. 919-41, jul.-ago. 2009.
- SOUZA, Marcelo Lopes de. *A prisão e a agora: reflexões em torno da democratização do planejamento e da gestão das cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006.
- TEIXEIRA, Francisco. Administração Política: surge um novo paradigma



de pesquisa em área contestada. *Rev. Bras. Adm. Política – Rebat*, vol. 1, n.º 1, p. 5-6, out. 2008.

- VIDAL, Francisco Carlos Baqueiro. Para o acervo de raridades: uma discussão epistemológica no âmbito da administração política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *A Administração Política como campo do conhecimento*. São Paulo; Salvador: Mandacaru, 2004, pp. 106-18.
- VITALE, Denise. Democracia direta e poder local: a experiência brasileira do orçamento participativo. In: COELHO, Vera S. P. & NOBRE, Marcos (orgs.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, pp.239-54.
- WAMPLER, Brian & AVRITZER, Leonardo. Públicos participativos: sociedade civil e novas instituições no Brasil democrático. In: COELHO, Vera S. P. & NOBRE, Marcos (org.). *Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Ed. 34, 2004, pp. 210-38.



# A NATUREZA DO CONHECIMENTO CIENTÍFICO E A PROPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

MARCELO SANTOS AMARAL\*  
DORALIZA AUXILIADORA A. MONTEIRO†  
TATIANE NUNES VIANA DE ALMEIDA‡

## Resumo

A proposta deste trabalho é refletir sobre o Conhecimento Científico, as Ciências Sociais e a subjetividade em pesquisa social, especificamente em relação à proposta de um possível novo campo do conhecimento: a Administração Política. A discussão a respeito da natureza e mesmo da cientificidade das ciências humanas e sociais já há algum tempo permeia os debates acadêmicos. Assim, é necessária a reflexão sobre se a objetividade pode ser considerada requisito que conferiria à ciência social sua natureza científica. Utilizou-se como aporte teórico os conceitos de Objetividade, Subjetividade, Conhecimento Científico e Administração Política. Conclui-se que a Administração Política, pelo fato de reter influências de diversas áreas do conhecimento, cada uma com sua subjetividade como elemento de formação do pensar e do fazer ciência, se afasta da proposição de Sartori em relação à cientificidade, ou seja, da necessidade da natureza objetiva da ciência e da isenção de juízo de valores. Destaca-se também como a Administração Política se aproxima das visões de outros autores. Por fim, é observada a proposta de construção de um conhecimento declaradamente ideológico, pragmático, funcional e de natureza subjetiva. Assim, algumas indagações para a construção e reflexões deste campo ainda em construção, por ora, persistem.

Palavras-chave: Administração política; Objetividade; Subjetividade; Conhecimento científico.

## Abstract.

The Nature of the Scientific Knowledge and the Political Administration Proposal. The proposal of this paper is to discuss the Scientific Knowledge, Social Sciences and subjectivity in social research, specifically in relation to proposal for a possible new field of knowledge: Political Administration. The discussion concerning to nature and scientificity of the human and social sciences has been occurring in academic debates for a long time. Therefore, it becomes necessary to discuss whether objectivity can be considered as requirement that would give to social science its scientific nature. The concepts Objectivity, Subjectivity, Scientific Knowledge and Political Administration were used as theoretical contributions. It was concluded that, because retaining influences from different knowledge areas, each one with its own subjectivity as formative element for thinking and doing science, the Political

\* Professor assistente no Curso de Administração da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (Uesb). Doutorando em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Mestre em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). E-mail: <amaral69@gmail.com>.

† Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Mestre em Administração pela Universidade Federal de Viçosa (UFV). E-mail: <doraliza\_monteiro@yahoo.com.br>.

‡ Doutoranda em Administração pela Universidade Federal da Bahia (Ufba). Mestre em Administração pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). E-mail: <admtatiane@yahoo.com.br>.

Administration stands off from Sartori proposition regarding scientificity, that is, the need for objective nature of the science and exemption from value judgment. It also emphasizes the way the political Administration approaches the views of other authors. Finally, the proposal for construction of an openly ideological, pragmatic, functional and subjective-natured knowledge is observed. So, some questions for construction and reflections of this field still under construction, until now, remain.

Keywords: Political administration; Objectivity; Subjectivity; Scientific knowledge.

## 1. INTRODUÇÃO

**A** proposta deste trabalho é refletir sobre o Conhecimento Científico, as Ciências Sociais e a subjetividade em pesquisa social, especificamente em relação à proposta de um possível novo campo do conhecimento — a Administração Política. Para tal, tomou-se como referência contribuições de alguns autores na definição desses temas.

A discussão a respeito da natureza e mesmo da cientificidade das ciências humanas e sociais já, há algum tempo, permeia os debates acadêmicos. As ciências humanas e sociais têm características particulares que as distinguem das ciências naturais a ponto de alguns teóricos questionarem sua natureza científica ou sua legitimidade enquanto conhecimento científico. Assim, faz-se necessário refletir se a objetividade, ponto de consenso entre pesquisadores das ciências naturais, pode ser considerado como requisito que conferiria à ciência social sua natureza científica. Se, por outro lado, admite-se que, nas pesquisas deste campo, o sujeito exerça alguma interferência, ou seja, admite-se a natureza subjetiva da pesquisa social, como então considerar as ciências sociais como científicas? Mais especificamente, como se pode compreender a proposta da Administração Política dentro desse debate?

Com o intento de responder e/ou discorrer sobre essas questões, utilizou-se como aporte teórico os conceitos de Objetividade, Subjetividade, Conhecimento Científico e Administração Política, buscando relacionar os principais aspectos e incongruências desses assuntos, no viés proposto.

Dessa maneira, o artigo está estruturado em quatro seções, incluindo esta introdução. A segunda apresenta os conceitos de Subjetividade e Conhecimento Científico, tomando como referência Durkheim, Sartori, Demo, Goldmann, Boaventura Santos e Lukács. Na terceira, serão apresentados os principais aspectos teóricos da Proposta da Administração Política, referenciando seus principais teóricos, Souza R Ribeiro. Na quarta, serão apresentadas as considerações finais, buscando relacionar e trazer à tona o

conhecimento acumulado e os aportes teóricos da Administração Política, enquanto campo do conhecimento.

## 2. SUBJETIVIDADE E CONHECIMENTO CIENTÍFICO

Para alguns autores e pensadores, a objetividade científica é uma meta tangível: a partir de alguns princípios propostos, acreditam ser possível ao pesquisador o conhecimento e controle da influência de interesses e prenoções que possam permear a pesquisa científica. Há, no entanto, outros teóricos que compreendem a subjetividade como implícita, especificamente nas ciências sociais, como mais um elemento/obstáculo a ser compreendido, superado ou mesmo admitido para a construção do conhecimento nessas ciências. Assim, seria preciso compreender como esta relação sujeito–objeto ocorre, qual a influência do sujeito pesquisador sobre o objeto pesquisado, como expurgar, diminuir, controlar ou compreender a influência do primeiro sobre o segundo. Essas são questões que fazem parte de um debate maior sobre a natureza do conhecimento científico e que teve início quando Émile Durkheim procurou estabelecer um método para a sociologia.

A definição de ciência e sua relação com a linguagem são desenvolvidas por Geovanni Sartori que, partindo dessas questões, coloca como necessária a natureza objetiva da ciência e sua isenção de juízos de valores. O conhecimento científico tem por ideal a identificação de leis do tipo causal, ou seja, é um conhecimento *scire per causas*, animado não somente pela busca dos “como”, mas também por sua “curiosidade cognitiva”, que leva a buscar os “porquês” das relações que estuda. Nessa busca, afirma que “se queremos saber *como* é a realidade, é porque precisamos *operar* nessa realidade”, ou seja, ainda que exista uma diferença entre ciência “pura” e ciência “aplicada”, essa “[...] diferença não impede, em última análise, que a ciência seja um *saber prático*” (1997, p. 35). Apesar disso, diz que o conceito de ciência pode ser definido sem se levar em conta o problema da “isenção de valores”. Assim, apoiado em Weber, argumenta que não existe ciência valorativa e afirma que a tese da ciência valorativa é insustentável, ou seja, que ciência “ideologizada” é ideologia e não ciência.

Contrapondo-se a esse enunciado, Pedro Demo diz que “nas ciências sociais, o fenômeno sociológico é *intrínseco*, pois está no sujeito e no objeto” e assim como a realidade social é ideológica e a história não é neutra, também não o podem ser os atores sociais e que a “[...] ciência somente

seria objetiva se o sujeito conseguisse sair de si e ver-se de fora" (1995, p. 19). Sartori argumenta que, sendo lógica a linguagem que caracteriza a ciência e isenta de sua dimensão emotiva, está implícito que "a atribuição de valores não é científica". No entanto, admite que, apesar de ser necessariamente neutra a linguagem do observador, a linguagem dos observados está repleta de valores, especialmente quando se fala em ciências humanas. Outra concessão que faz à subjetividade está em admitir que os "valores" do cientista estão contidos no "contexto da descoberta", mas, para ele, isto não compromete a ciência não valorativa, já que este problema se coloca *a priori* da pesquisa. No contexto da valoração, quando se trata de controlar a verdade das hipóteses ou dos enunciados científicos, não deve haver valores envolvidos, pois "uma ciência que não verifica com neutralidade não é ciência" (1997, p. 42).

Pedro Demo (1995) acrescenta que existe ideologia em ciência e, assim, estabelece princípios para a distinção entre ambas, apesar de acreditar não ser possível eliminar a ideologia que está implícita na pesquisa social. O conceito de subjetividade é desenvolvido por Lucien Goldmann (1978) que, a partir da análise do tema em Émile Durkheim, Max Weber e Georg Lukács, aceita e destaca o caráter subjetivo das ciências sociais, mas estabelece princípios que, segundo ele, aproximam as ciências sociais de um critério de verdade.

Para Boaventura Santos (2002, pp. 65-8), após a emergência das ciências sociais no século XIX e a partir das concepções positivistas desta época, o conhecimento e o método nas ciências sociais foram compreendidos segundo duas correntes ou vertentes. A *primeira vertente* "[...] parte do pressuposto de que as ciências naturais são uma aplicação ou concretização de um modelo de conhecimento universalmente válido e, de resto, o único válido" e que deve ser sempre possível se estudar os fenômenos sociais da mesma forma que são estudados os fenômenos naturais. Assim, como afirma Durkheim (2005), os fatos sociais podem (e devem!) ser reduzidos a coisas cujas dimensões externas são observáveis e mensuráveis. A *segunda vertente* "[...]" reivindica para as ciências sociais um estatuto metodológico próprio "[...]", considerando que "[...] o comportamento humano [...] não pode ser descrito e muito menos explicado com base nas suas características exteriores e objetiváveis" (Santos, 2002, p. 67). Para essa abordagem epistemológica, são necessários métodos de investigação e critérios diferentes dos utilizados nas ciências naturais.

Para Sartori (1997), o conhecimento empírico faz referência à experiência tangível, tátil, direta, ao “passar através” de alguma coisa. Política, Sociologia, Psicologia ou Economia são assim conhecimentos empíricos que têm como finalidade descrever a realidade, verificando como são as coisas para poder entendê-las. A descrição da realidade é feita por meio das palavras. Assim, descreve o uso da linguagem como sendo simbólico. Como as palavras são sinais e estes sinais “significam” algo, porque evocam ou denotam imagens para aqueles que os decodificam, então, as palavras que utilizamos podem não representar totalmente a realidade descrita pelas suas limitações em representar totalmente a realidade. Como exemplo, cita a palavra “Lua” que, em uma determinada linguagem (o grego arcaico), evoca o sentimento de contagem de tempo, mas, em outra linguagem (de origem latina), evoca o significado de luz, de iluminação. Ainda que possamos compreender a Lua e seu movimento ao redor da Terra como sendo uma medida de tempo, não podemos abstrair seu significado enquanto astro luminoso. Ou seja, a conotação que tem um termo linguístico pode não abranger todos os significados e relações que ele deveria abranger, pois o significado dos termos de uma linguagem “predispõe o pensamento a certo tipo de explicação”.

Como o conhecimento empírico é descritivo, devemos utilizar uma linguagem que use predominantemente palavras com significados “perceptivos”. Sartori reconhece que, sendo o conhecimento empírico um saber perceptivo, é preciso admitir que a “percepção” é um produto altamente elaborado do pensamento, ou seja, percebemos através de um processo bastante subjetivo. “O *perceptum* decorre de controle e inspeção realizados em um *conceptum*” (1997, p. 29). Porém, conceitos científicos são elaborados pelos sujeitos, são concebidos, não preexistem e, por isto, Demo (1995) afirma que “não há conceito objetivo, porque seria elaborado sem sujeito”.

A respeito da neutralidade em ciências sociais, Pedro Demo (1995, p. 19) diz que “a realidade é ideológica, porque é produto histórico no contexto da unidade de contrários, em parte feita por atores políticos que não poderiam — mesmo que o quisessem — ser neutros”. Para o autor, é possível controlar a ideologia intrínseca na ciência, mas não suprimi-la. Para distinguir ciência de senso comum e de ideologia, propõe, então, critérios, internos e externos. Como critérios internos, cita: *coerência* — falta de contradição na argumentação do texto científico, sendo bem estruturado e bem deduzido de enunciados; *consistência* — capacidade de resistir a

argumentações contrárias; *originalidade* — o texto científico precisa sempre acrescentar, inventar, sem repetições tautológicas; e *objetivação* — em substituição ao conceito de objetividade, significa compreender a realidade como ela é, isenta das prenoções que o sujeito tenha sobre ela. Como o autor admite que a ideologia é intrínseca, a objetivação pode ser alcançada pelo controle possível da ideologia.

Além desses critérios internos, Demo (1995) cita, como critério externo, a intersubjetividade, que significa a opinião da comunidade científica em dado momento histórico e regional, influenciando de fora e segundo interesses sociais e políticos na prática da ciência. Assim, critérios formais não bastam para definir o teor científico de uma obra. A prática da ciência está condicionada por paradigmas, interesses políticos, autoridades constituídas, posições estabelecidas e cabe um julgamento dessas influências sobre os aspectos formais de uma produção científica — o critério da intersubjetividade.

Segundo a concepção positivista, as ciências classificam-se em formais e empíricas (Gil, 1999). As ciências formais tratam de entidades, ideias e de suas relações. As ciências empíricas se dividem em naturais (Física, Química, Biologia, etc.) e sociais (Sociologia, Antropologia, Política, Economia, etc.). Nessa concepção, Goldmann (1978) aponta como principal diferença entre as ciências físico-químicas e as ciências humanas o fato de que estas analisam a própria ação do homem, sua estrutura e interesses. Nesse sentido, o pesquisador insere no processo de pesquisa seus interesses e prenoções, ainda que inconscientemente.

Goldmann (1978) aponta dois princípios na obra de Durkheim: primeiro, que o estudo científico dos fatos humanos não pode fundar logicamente por si só nenhum juízo de valor; e segundo, que o pesquisador deve evitar simpatias ou antipatias na busca pela imagem adequada dos fatos. Há consenso dos autores quanto a esses princípios, no entanto, eles expõem o problema da subjetividade nas ciências humanas. Ainda para Goldmann, Durkheim erra ao acreditar que o conhecimento destes dois princípios seja suficiente para garantir a objetividade da pesquisa. O grau de maturidade intelectual das ciências sociais, ou imaturidade, no conceito de Durkheim, leva o sociólogo a ter de se pôr no estado de espírito dos físicos, ou seja, assumir um posicionamento objetivo, buscando isentar a pesquisa de influências pessoais.

A diferença entre as ciências, no entanto, não é de grau de maturidade, mas de natureza (Goldmann, 1978). Nas ciências físico-químicas, não



há interesses conflitantes no que se refere ao valor, à natureza e ao fim da pesquisa. Já nas ciências humanas, os interesses e valores sociais são divergentes e, muitas vezes, antagônicos. Assim, não é questão de o pesquisador se esforçar por usar sua inteligência, penetração e evitar a interferência de suas preferências pessoais, pois, como parte de uma classe social, seus valores e interesses estarão inevitavelmente influenciando sua pesquisa. Os indivíduos não conseguem fugir de suas posições sociais para compreender melhor os fatos sociais pesquisados. Além disso, para Demo (1995) não há como o pesquisador social estudar de fora de si mesmo, já que não é possível sair da própria pele e ver-se defora.

A própria noção de neutralidade é uma tomada de posição ou uma contradição em si mesma. Neste sentido, Goldmann (1978) afirma que, ao analisar a realidade a partir de uma visão parcial, condicionada por sua condição enquanto integrante de uma classe social e com categorias e prenoções implícitas e não conscientes, o pesquisador perde parte importante do real. Seu trabalho de análise com inteligência, penetração, etc., agirá sobre uma visão deformada e ideológica dos fatos. Por exemplo, por mais que um clérigo do século XVI buscasse compreender os movimentos dos astros celestes, usando toda sua inteligência e perspicácia, sua visão distorcida da realidade em função de sua posição ideológica como clérigo o impediria de ver a realidade em sua totalidade e o resultado de suas pesquisas seria “plausível e sedutor” enquanto argumento baseado em apenas parte dos fatos. Em ciências humanas, os fatos se escondem atrás das muitas variáveis que uma visão parcial pode ocultar. Essa é a dificuldade apontada por Goldmann (1978) e que, na visão deste, Durkheim subestimou ou não conseguiu contemplar.

Ao compreender que é impossível eliminar os juízos de valor do trabalho de pesquisa em ciências humanas, Weber propõe integrá-los conscientemente e usá-los como instrumentos na investigação da verdade objetiva. Para Weber (apud Goldmann, 1978), a diferença entre as ciências físico-químicas e as ciências humanas está em que aquelas buscam formular leis gerais, enquanto as ciências humanas buscam um estudo objetivo, explicativo e compreensivo dos indivíduos e das individualidades históricas e sociais. A ideia de Weber, como citado, é que os juízos de valor possam intervir apenas na primeira fase da pesquisa, na escolha e construção do objeto de pesquisa. A partir de então, seria possível tratar objetivamente o objeto. Nossas escolhas, argumenta Goldmann (1978), são condicionadas por

nossos juízos de valor e a escolha e construção do objeto determina o resultado do estudo. Não é possível, portanto, encontrar a objetividade com este modelo.

Lukács, por sua vez, aceita o determinismo social de todo pensamento como lei geral do conhecimento humano (Netto, 1981). A consciência de uma classe descreve ou explica os fatos humanos segundo o determinismo de seus interesses. Ao criticar Weber, Lukács diz que “Weber quer salvar a cientificidade da sociologia excluindo do seu âmbito os juízos de valor; mas, assim, não faz mais do que transferir toda a irracionalidade para os juízos de valor e para as tomadas de posição”. Lukács, no entanto, “admite a existência de uma verdade universal na consciência-limite do proletariado revolucionário que tende a suprimir toda diferença entre sujeito e objeto da ação social”. Essa posição foi abandonada por Lukács, que compreendeu que todo pensamento histórico ou sociológico sofre profundas influências sociais, como sofre, por exemplo, o próprio pensamento de Lukács (apud Netto, 1981, p. 159).

Para Goldmann (1978), o fato social é o fato total. Conforme sua concepção dialética, o autor vê a análise do fato social como compreendendo também a análise de seu contexto histórico, a análise das teorias que cercam a investigação em um dado momento histórico e a compreensão da visão consciente ou implícita do investigador. Assim, não é possível isolar o fato social de seu processo histórico e infraestrutura social para analisá-lo “objetivamente”. Para o autor, duas considerações são necessárias para se estabelecer um critério no julgamento das ciências sociais. Primeiro, terá maior valor científico aquela sociologia que permitir compreender outras sociologias como fenômeno social e humano, isolando sua infraestrutura e iluminando suas inconseqüências e seus limites. Ao demonstrar que a sociologia de Marx compreende e explica a sociologia de Saint-Simon, mas não o oposto, Goldmann (1978) sugere que aquela é mais valiosa do ponto de vista científico que esta. Também, a sociologia preconizada pelo autor compreende e explica a sociologia “objetiva” contemporânea, mas não acontece o oposto. A segunda consideração para se estabelecer o critério de julgamento das ciências sociais diz respeito ao caráter total da atividade humana e à ligação indissolúvel entre história dos fatos econômicos e sociais e a história das ideias.

Para Goldmann (1978), as ciências sociais devem ser dialéticas, ou seja, o estudo do fato humano implica sempre tanto a sua história material

quanto a história das doutrinas que lhes concerne. Dessa forma, compreende-se melhor o pensamento de muitos filósofos quando se busca compreender o contexto histórico no qual estavam inseridos, as infraestruturas sociais precedentes e posteriores a esse pensamento e o contexto histórico e econômico que o cercava. As doutrinas correntes são, assim, parte integrante do fato social pesquisado, não podendo ser separadas senão por uma abstração provisória. Para o autor, a subjetividade das ciências sociais requer do pesquisador a integração da história das teorias a respeito dos fatos à sua localização histórica e à sua infraestrutura econômica e social.

Pedro Demo (1995) entende ser necessário aceitar o fato que todos somos inevitavelmente ideológicos para, então, submeter essa nossa postura ideológica à crítica, enfrentando o problema, porque é mais fácil controlar o que se tem consciência crítica e autocrítica, como também é mais fácil contrapor-se a ela no caso de adversários. Assim, falando de intersubjetividade nas ciências sociais, aproxima-se da ideia de Goldmann (1978) ao propor que a pesquisa em ciência social seja contextualizada, social e politicamente, e exposta à crítica como medida de legitimação. Em relação às forças que direcionam as pesquisas sociais e as influenciam de fora, ambos afirmam serem elas elementos que transformam a própria natureza do pensamento histórico e sociológico. Esses interesses políticos e sociais, agindo para impedir transformações da ordem social, são indissociáveis do sujeito enquanto ator social. Para Demo (1995), o conhecimento construído em ciências sociais está condicionado à subjetividade do pesquisador, e essa subjetividade pode ser controlada, mas não suprimida. Sua proposta é aceitar e reconhecer a influência do sujeito na criação do conhecimento, mas expor o conhecimento à discussão, de modo que chegue a um critério de cientificidade aceitável — o conceito de Ideologia discutível.

Geovanni Sartori (1997) não aceita a subjetividade em ciências sociais, mas relativiza sua influência, ao indicar a influência que possa existir na subjetividade da linguagem do objeto de ciências sociais, ou seja, a linguagem dos indivíduos observados. O autor compreende a subjetividade que está contida no processo de descoberta da ciência, mas separa sua influência, por considerar que a subjetividade não abrange o processo de validação do conhecimento, mas, apenas, o contexto da descoberta. Vemos também o reconhecimento da interferência do sujeito, com prenoções e preconceitos, no processo de construção do conhecimento em Goldmann (1978), que critica Durkheim, por acreditar que é possível compreender o

objeto como coisa e também Weber, por acreditar que é possível aceitar a interferência do sujeito, com seus juízos de valor, apenas na escolha e construção do objeto. No primeiro caso, Goldmann (1978) diz que Durkheim não compreendeu o problema da subjetividade, exprimindo a tradição otimista da classe na qual estava inserido e o momento histórico em que viveu. Weber, que vivia em outro momento histórico, já que a burguesia alemã se diferenciava bastante do contexto da burguesia francesa de Durkheim, pode compreender melhor alguns problemas que não existiam para Durkheim. Mas ainda assim, Weber aceita apenas parcialmente a subjetividade que, para Goldmann, condiciona todo o processo de construção do conhecimento.

Diante da questão da subjetividade, coloca-se o problema do critério de verdade. Sartori (1997), por não aceitar a subjetividade em ciências, não vê o problema nessa dimensão, mas apenas relacionado ao aspecto formal da pesquisa. Goldmann (1978) estabelece dois princípios para evitar o relativismo e estabelecer diferenças entre teorias que, em termos simplificados, são a comparação entre teorias e a pesquisa em ciências sociais pelo método dialético. A subjetividade em ciências humanas parece dar a elas seu caráter mais distintivo. Além da diferença de objetos que têm as ciências naturais, não é possível conceber um método que sirva à construção do conhecimento em ambas as áreas do conhecimento. Mas é possível compreender que a busca pela legitimidade do conhecimento em ciências sociais e humanas ainda está a meio caminho de seu destino.

### **3. A PROPOSTA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA**

A ânsia de melhor compreender o campo da administração, principalmente no que tange à busca pelo bem-estar social, pesquisadores como Santos & Ribeiro têm buscado “retomar, ou, reconstruir o caráter social da ciência da administração” (Gomes, 2012, pp. 8-9). Assim, na década de 1990, começam as discussões sobre o conceito de Administração Política.

Esta reflexão sobre o conceito e natureza da Administração Política começa com dois questionamentos, apesar de poucos administradores terem refletido sobre essa questão: o objeto de estudo e a forma correta de interpretar a administração. No que diz respeito a essas inquietações, constata-se que há diferentes percepções entre os estudiosos do campo do conhecimento em Administração sobre qual é, de fato, o objeto da Adminis-

tração. Para Santos (2009), por exemplo, o objeto da administração é a gestão, sendo a organização o local onde este verdadeiro objeto habita. Nesse caso, a organização pode ser considerada um objeto de pesquisa da administração, porém, nunca seu objeto de estudo. Já para França Filho (2009), o objeto seria a organização, tendo em vista que a administração se preocupa em estudar as organizações como fenômeno social, sendo necessário o diálogo com outras disciplinas, o que confere um caráter interdisciplinar ao campo. No entanto, este autor não elimina a possibilidade de também ser a gestão o objeto de estudo da Administração, uma vez que representa um elemento essencial no universo organizacional.

Em relação às formas de interpretação sobre a Administração, França Filho (2009) explica que existem três possibilidades: Administração como arte, Administração como ideologia ou Administração como ciência. Todavia, Santos acredita que a Administração é uma ciência, explicando que sua origem é clara e bem definida: o advento da Escola Neoclássica da economia, surgida com a crise do capitalismo no final do século XIX. Nesse período começam os estudos sobre o “comportamento das unidades de produção e consumo” (2009, p. 28), suscitando então, as primeiras pesquisas da Administração como campo auxiliar da ciência econômica, sendo instrumentalizada, de forma categórica, com Taylor, em 1911. Explica, ainda, que, desse momento em diante, mesmo que houvesse outros conceitos envolvidos (como cultura e ética, por exemplo), a administração sempre manteve sua racionalidade instrumental, ou seja, a busca de técnicas mais elaboradas para a melhoria da produtividade e manutenção da organização.

Outra vertente para a compreensão desta nova área de conhecimento é através da discussão de caráter “epistemológico e metodológico, a partir da releitura de alguns autores clássicos da administração e economia política”, conforme explica Gomes (2012, p. 9). Nesse sentido, Santos (2009), um dos precursores na discussão sobre a Administração Política, ressalta que a discussão da contribuição de autores clássicos se torna relevante para a definição do conceito da Administração Política. O primeiro clássico a ser analisado é Taylor, que, para o autor, evidentemente considera a administração uma ciência e a gestão, o seu objeto. Outro clássico importante para essa análise é Dwight Waldo, um importante autor da administração pública que menciona a interação do estudo da administração com outras ciências, como ciência política, antropologia e economia. Para Santos

(2009), esta relação com outras áreas se deve ao fato de a administração não se definir como um campo disciplinar de conhecimento, tendo em vista que não há consenso entre os estudiosos sobre qual seja o objeto de estudo da Administração. Logo, há a necessidade de se apropriar de conhecimentos de outros campos para formar seu conteúdo.

Santos, a partir da leitura de autores clássicos da economia, política e administração, diz haver uma inquietude teórica em relação à administração e às “[...] questões substantivas da realidade social do mundo capitalista” (2009, p. 36), a dificuldade em delimitar o campo da administração, a crença na aproximação entre o conceito de administração e política e a crítica sobre a racionalidade instrumental da administração. Assim, o clássico que mais se aproxima de seu objetivo de definir a Administração Política é Guerreiro Ramos, apesar de este acreditar que o objeto da administração seja a organização. Um dos legados de Guerreiro Ramos (1989) que pode contribuir para a compreensão da Administração Política é o paradigma paraeconômico, que propõe um novo modelo na teoria da delimitação dos sistemas sociais. Tal paradigma é multidimensional, ou seja, trata-se de um sistema diversificado — contrário ao modelo que orienta a sociedade centrada no mercado — que é composto por inúmeros enclaves no qual o mercado seria apenas uma parte delimitada e regulada, dentro de um contexto maior.

Santos, ao analisar a obra de Guerreiro Ramos *A redução sociológica*, que discute os critérios de avaliação de desenvolvimento, termina por afirmar que “[...] Guerreiro Ramos foi incapaz de perceber que «os meios para alcançar o desenvolvimento» representam o conteúdo próprio da administração política” (2009b, p. 33). Assim, para Santos (2009), administração política é “[...] a concepção de um modelo de gestão das relações sociais que tem por objetivo garantir certo nível de bem-estar, expresso nas garantias plenas da materialidade”. Esse conceito, ao mesmo tempo que busca estabelecer um campo do conhecimento, denota a conexão necessária para o autor entre o conhecimento e sua aplicação, ao vincular o estudo dos modelos de gestão social aos fins obtidos pelos diferentes modelos possíveis. Nesse sentido, o conhecimento em Administração Política seria, ao mesmo tempo, descritivo e prescritivo, teórico e prático.

Assim, os economistas de diferentes correntes, como o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo, são importantes na construção da definição de Administração Política e, entre os autores institucionalistas

— estrutura teórica que “tende a apresentar interface maior para o desenvolvimento do conceito científico e acadêmico da Administração Política”, Santos (2009a, p. 64) destaca os nomes de Gunnar Myrdal, Thorstein Bunde Veblen e Douglas C. North.

O economista e sociólogo sueco Gunnar Myrdal, por exemplo, explica que as tendências para o planejamento econômico levam o Estado para a direção da regulação e que o planejamento representa um dos elementos da institucionalização da administração pública. Logo, Santos (2009a) ressalta que o planejamento pode ser considerado um dos alicerces para a apreensão da Administração Política na conjuntura do capitalismo.

O economista e sociólogo norte-americano Thorstein Bunde Veblen, apesar de não tratar diretamente sobre o papel da Administração, contribui para a compreensão da Administração Política ao trazer uma reflexão sobre os instrumentos ideológicos que possibilitam a manutenção “[...] de um *statu quo* social desigual e como a sociedade moderna é assentada em valores fúteis e individuais” (Santos, 2009a, p. 69). Essa análise permite compreender as dificuldades de se atingir o bem-estar social. Além disso, Santos (2009a) explica que este autor também foi importante para compreender: (a) o papel das instituições para alcançar uma transformação social, sendo o Estado considerado a principal instituição para a formação da sociedade; e (b) o papel da administração e do administrador na estrutura capitalista, sendo que a administração está intimamente relacionada com a ação de mudança das teorias políticas. Para Santos (2009a, p. 65), “[...] a Administração Política tenta romper com o paradigma contemporâneo de que a administração funciona exclusivamente como forma de dominação entre classes e exclusivamente como instrumento micro de estruturação organizacional”, ou seja, uma outra administração se faz necessária, livre dos “[...] controles econômicos e ideológicos” de uma classe dominante, para “[...] romper com o paradigma de construção e reorganização da sociedade moderna”. Aqui, novamente, a defesa da Administração Política se pauta pelos fins a que este campo do conhecimento se propõe estudar e coloca o resultado da gestão, assim como a própria gestão, no centro do objeto de estudo deste campo.

Já o economista norte-americano Douglas C. North explica que “[...] as instituições são conformadas para reduzir as incertezas, estruturar a vida das pessoas, guiar a interação humana” (Santos, 2009a, p. 75), e essas estruturas mudam de acordo com o desenho da sociedade na qual estão

implantadas. Nesse sentido, a partir da análise da relação entre as instituições, o Estado e a sociedade, Santos (2009a, p. 76) afirma que a Administração Política “[...] é a expressão das interações do Estado com a sociedade na formação do projeto de nação, logo o modelo de nação (bases institucionais e organizacionais) constitui o objeto da administração”. Assim, o objeto de estudo da Administração Política é, a um mesmo tempo, a gestão social ou gestão das relações do Estado com a sociedade e a busca por um determinado modelo para essa gestão social — um modelo de nação que, expressamente, busque alcançar o objetivo de promover o bem-estar social e garantir a materialidade para todos.

Entre os gerencialistas, Santos (2009a) traz o nome de James Burnham que destaca o papel da gestão (através da figura dos administradores) para a criação e manutenção de uma relação social de produção. Outra interface de Burnham com os estudos sobre Administração Política, de acordo com Santos, está relacionada com a preocupação de Burnham em criar um modelo de organização mundial único com o intuito de construir uma sociedade única. A Administração Política, por sua vez, está preocupada com a gestão das relações sociais para alcançar o bem-estar.

Entre os regulacionistas, Santos destaca o autor Michel Aglietta que propõe um novo método de intervenção, de forma distinta, como agente regulador, ou seja, “[...] a regulação pretende reorganizar as estruturas de modo que conforme uma proposta de desenvolvimento de um modelo de gestão societal sustentável”, ideia que se aproxima das conjeturas feitas pela Administração Política. Para Santos, esta premissa de regulação e intervenção constitui-se em um “[...] paradigma de conformação do estudo da Administração Política” (2009a, p. 85).

Em síntese, Santos argumenta que estas três correntes de pensamento — institucionalismo, gerencialismo e regulacionismo — são relevantes na construção do conceito de administração política, pois: (1) os institucionalistas destacam a importância do ambiente organizacional e institucional; (2) os gerencialistas destacam o papel dos administradores (técnicos e gerentes) e (3) os regulacionistas acreditam que a “[...] acumulação é favorecida por uma intervenção ativa e consciente do Estado” (2009a, p. 91). Logo, a união dos pensamentos dessas correntes se aproxima do conceito de Administração Política como compreendido por Santos.

Em um contexto tridimensional da Administração Política, Santos afirma a existência de uma hierarquia lógica: a sociedade; o Estado, mani-



festação política da sociedade em busca do bem-estar total; e o capitalismo, “[...] modo de produção responsável pela concepção e operacionalização da base técnica e operacional para alcançar o bem-estar” (Santos, 2009b, p. 45). Para o autor, a economia política, a administração política e a administração profissional devem estar comprometidas em construir uma base material que permita o bem-estar econômico da sociedade: a economia política preocupada sobre “o quê” e “porquê” fazer/produzir; a administração política, com a gestão das relações sociais no processo de execução da busca do bem-estar social; e a administração profissional, com a produção/organização da materialidade que permitirá alcançar o bem-estar social, sendo esta última percepção desenvolvida por diversos tipos de profissionais.

Para Santos, Ribeiro & Chagas (2009), faz-se necessário compreender o método mais adequado para organizar as relações sociais e de produção e distribuição com o intuito de melhorar o bem-estar da sociedade. Nesse sentido, os autores explicam que esse método deriva de dois pressupostos: (1) a finalidade do trabalho deve estar associada à libertação do homem; e (2) a produção de uma ciência deve ser orientada pela noção de totalidade — conhecimento puro associado ao conhecimento aplicado. “Método” aqui se relaciona ao “fazer” pragmático, conhecimento aplicado cujos fins guiam a forma e o uso dos meios.

Santos, Ribeiro & Chagas também compreendem a necessidade de definição de princípios na busca de um modelo de gestão das relações sociais que possa alcançar o bem-estar de todos. Para os autores, existem ou devem existir três princípios: (1) só deve ser possível arquitetar algo novo depois que se tenha usufruído plenamente do que já existe, questionando-se o processo de “destruição criativa” associado às ondas de inovação e à competição entre as empresas privadas; (2) “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” (2009, p. 35); e (3) “[...] em vista do resultado determinado, a forma de gestão mais adequada de qualquer projeto (do indivíduo, da organização ou da nação) está condicionada à compreensão da sua temporalidade” (2009, p. 36).

No entanto, percebe-se a dificuldade da consecução desses princípios para o alcance do bem-estar social, pois, conforme argumentou Guerreiro Ramos (1989), uma das características das sociedades contemporâneas é a síndrome comportamentalista, que pode ser entendida como a perda da

autonomia do indivíduo ou a incapacidade do indivíduo de normatizar sua própria conduta. A sociedade moderna está modelada de acordo com os critérios de economicidade, que passam a nortear o modo pelo qual o indivíduo se comporta (comportamento esse carente de conteúdo ético e avaliado como funcional, de acordo com Guerreiro Ramos). Logo, o homem perde a capacidade de agir livremente e atuar no contexto em que habita. É a deturpação da noção substantiva do homem, pois prevalece a racionalidade instrumental (realização dos meios para atingir fins desejados) sobre a substantiva (ação orientada por valores éticos e morais, independentes de expectativas de sucesso, mediante a qual seria possível conduzir a vida humana na direção da autorrealização).

Assim, na proposta da Administração Política acima descrita, tanto o modelo de gestão ou projeto de nação, o método que possa construí-lo e os princípios que orientam essa busca são pensados e justificados para um fim que é desejado e que é, de antemão, definido como correto: a materialidade ou um certo nível de bem-estar social. Assim, a despeito da adequação ou não da definição do objeto de estudo deste novo campo de conhecimento, ficam evidentes os aspectos subjetivos e pragmáticos da natureza do conhecimento proposto: *subjetivo*, porquanto entende a possibilidade e validade do conhecimento a partir dos sujeitos e a legitimidade desse conhecimento por seu valor ético e moral; *pragmático*, porquanto compreende como verdadeiro ou legítimo o conhecimento útil, valioso ou promotor da vida (Hessen, 1999).

Porém, os trabalhos descritos anteriormente não centram o debate sobre essa subjetividade implícita no discurso, sobre a objetividade do conhecimento científico e sobre a origem e possibilidade do conhecimento a partir do sujeito, como proposto nestes textos sobre a Administração Política. Ou seja, são necessárias a discussão epistemológica e a fundamentação filosófica do conhecimento que se propõe fundar. Ainda que a proposta represente uma posição epistemológica antipositivista (Santos, 2002), a objetividade do conhecimento científico e seu modelo de racionalidade precisam ser enfrentados por aqueles que queiram propor uma nova forma de conceber o conhecimento.

O texto de Daniel Caribé, por exemplo, se propõe a discutir a natureza do campo da Administração Política buscando reconstruir seu conceito e seus fundamentos epistemológicos. Como pressupostos à análise desta fundamentação científica, considera “[...] a própria ciência [...] uma

força produtiva do capitalismo, determinada pelas relações de produção [...] e fortemente marcada por aspectos ideológicos” (2008, p. 36). A partir de então, entende a Administração Política enquanto ciência autônoma, porém, sem descrever essa autonomia nem distinguir a natureza desse conhecimento em relação à ciência normal. O debate sobre a subjetividade do conhecimento em Administração Política está também implícito no texto quando considera o objeto dos Estudos Organizacionais como mais amplo que o da Administração Política, levando o pesquisador desse campo a escolher um caminho não por imposição, mas uma escolha “[...] determinada pelos valores de quem busca as respostas” (2008, p. 43).

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscando compreender a relação sujeito-objeto na Administração Política, entende-se, pela formação do campo ao longo dos anos e pautada nos atores abordados, especialmente Santos (2009), que esse campo retém influências de áreas do conhecimento, especificamente, Ciências Sociais e Humanas, como a Economia Política, Sociologia, Antropologia, Psicologia, dentre outras. Sendo assim, observa-se uma atuação no campo diferente do proposto por Sartori (1997), que pauta como necessária a natureza objetiva da ciência e sua isenção de juízos de valor. Isso porque essas áreas carregam consigo a subjetividade como elemento de formação do pensar e do fazer ciência. Assim, observa-se o aspecto da valoração e ideologia, contrárias à visão de Sartori (1997) que argumenta não haver ciência valorativa e ideologizada.

Há de se destacar então, que o campo da Administração Política se aproxima mais da visão de Pedro Demo (1995, p. 19) quando este afirma que, “nas ciências sociais, o fenômeno sociológico é intrínseco, pois está no sujeito e no objeto” assim como a realidade social é ideológica e a história não é neutra, logo, também não o podem ser os atores sociais. Isso porque se observa, nos aspectos teóricos da proposta da Administração Política, a presença de vieses ideológicos assim como a observância pela não neutralidade das pesquisas, enquadrando essa proposta como sendo de fora do *mainstream*. Assim, os autores da Administração Política apontam uma nova possibilidade de se pensar o conhecimento científico para além dos limites de seu método restrito. Porém, há de se questionar em que medida haveria objetividade nas pesquisas em um suposto campo do conhecimento

que, já de início, se propõe a limitar ou direcionar suas pesquisas para um fim proposto (ainda que o fim seja tão nobre quanto o bem-estar de todos).

O que se parece entender é que a Administração Política está inserida na segunda vertente exposta por Boaventura Santos (2002, p. 67), a de que as ciências sociais possuem estatuto metodológico próprio, considerando que “[...] o comportamento humano [...] não pode ser descrito e muito menos explicado com base nas suas características exteriores e objetiváveis”. De acordo com o autor, para essa abordagem epistemológica, são necessários métodos de investigação e critérios diferentes dos utilizados nas ciências naturais.

Dessa maneira, o Estado e o sujeito em questão têm grande relevância na Administração Política, principalmente por ser o bem-estar da sociedade o fim vislumbrado na gestão da Administração Política. Mais uma vez, observa-se corroborar a visão de Demo (1995) e Goldmann (1978) de que os conceitos científicos são elaborados pelos sujeitos, são concebidos, não preexistem. Demo (1995) afirma que não há conceito objetivo, porque todo conceito demanda um sujeito que o defina e construa — não há conceito sem sujeito. Goldmann (1978) aponta que, nas ciências humanas, pelo fato de que estas analisam a própria ação do homem, sua estrutura e interesses, o pesquisador insere no processo de pesquisa seus interesses e prenoções, ainda que inconscientemente.

Como afirma Demo (1995, p. 20), a realidade é ideológica e a ciência está “[...] pervadida de senso comum e de ideologia” e isso é observado, por exemplo, quando o conceito central da Administração Política é apresentado. Assim, ao que parece, critérios formais não bastam para definir o teor científico de uma obra, como afirma Demo, e a prática da ciência está relacionada também a outros fatores como os paradigmas, interesses políticos, autoridades constituídas e posições estabelecidas, tornando-se relevante um julgamento dessas influências sobre os aspectos formais de uma produção científica, segundo critérios internos e externos — nesse caso, o critério da intersubjetividade. A visão de Santos (2009), de que o conhecimento em Administração Política seria, ao mesmo tempo, descritivo e prescritivo, teórico e prático, aproxima-se da visão de Weber, segundo Goldmann (1978), de que as ciências humanas buscam um estudo objetivo, explicativo e compreensivo dos indivíduos e das individualidades históricas e sociais.

Da mesma maneira, compreender a Administração Política como sendo a gestão das relações sociais para consecução de um fim específico,

dentro de um contexto tridimensional da Administração Política — a sociedade, o Estado e o capitalismo (Santos, 2009b, p. 33) —, também aproxima as reflexões desse campo às ideias de Demo (1995) e Goldmann (1978), principalmente quando esses autores propõem que a pesquisa em ciência social seja contextualizada, social e politicamente, e exposta à crítica como medida de legitimação.

Enfim, na Administração Política, observa-se uma proposta de construção de um conhecimento declaradamente ideológico, declaradamente pragmático, funcional e de natureza subjetiva. Algumas indagações são pertinentes para a construção e as reflexões desse campo ainda em crescimento: Seria possível compreender essa proposta como tendo uma sustentação científica ou como sendo uma proposta “paracientífica”, autônoma ou antipositivista? É uma mudança de paradigma de ciência o que, implicitamente, esses autores estão propondo? Se sim, seria preciso atacar questões relevantes nessa proposta paradigmática, como o enfrentamento da subjetividade na construção desse conhecimento? Se um ponto de vista ideológico pode ser base para a construção de um conhecimento, por que outros não poderiam também sê-lo?

## Referências

- CARIBÉ, Daniel Andrade. Ciência ou ideologia? a constituição do campo da Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 1, n.º 1, pp. 35-48, out. 2008.
- DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. 3.ª ed. São Paulo: Atlas, 1995.
- DURKHEIM, Émile. *As regras do método sociológico*. São Paulo: Martin Claret, 2005.
- FRANÇA FILHO, Genauto Carvalho de. Para um olhar epistemológico da administração: problematizando o seu objeto. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. 2.ª ed. Salvador: FeaUfba; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009, pp. 123-47.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Atlas, 1999.
- GOLDMANN, Lucien. *Ciências humanas e filosofia, que é a sociologia?* Rio de Janeiro: Difel, 1978.

- GOMES, Fábio Guedes. O jovem percurso da administração política. *Revista de Administração Pública*, n.º 46, vol. 1, pp. 7-24, jan.-fev. 2012.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.
- HESSEN, Johannes. *Teoria do conhecimento*. Trad. João Virgílio Gallerani Cuter. 2.ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- NETTO, José Paulo (org.). *Georg Lukács: sociologia*. São Paulo: Ática, 1981.
- SANTOS, Boaventura de Souza. *Para um novo senso comum: a ciência, o direito e a política na transição paradigmática*. 4.ª ed. São Paulo: Cortez, 2002.
- SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. 2.ª ed. Salvador: FeaUfba; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009.
- . As contribuições dos economistas ao estudo da administração política: o institucionalismo, o gerencialismo e o regulacionismo. In: Idem. (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. 2.ª ed. Salvador: FeaUfba; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009a, pp. 62-92.
- . Em busca da apreensão de um conceito para a administração política. In: SANTOS, Reginaldo Souza (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. 2.ª ed. Salvador: FeaUfba; São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009b, pp. 23-61.
- SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos & CHAGAS, Thiago. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista Brasileira de Administração Política*, vol. 2, n.º 1, pp. 19-43, 2009.
- SARTORI, Giovanni. *A política*. Brasília: Editora UNB, 1997.

# A IMPORTÂNCIA DA PRÁTICA NA FORMAÇÃO DO ADMINISTRADOR\*

JOSÉ LIMA DE ANDRADE NETO†

**H**á uma boa notícia para quem está entrando agora na universidade e daqui a pouco estará no mercado de trabalho: o nível de emprego no País está elevado. Há carência de profissionais qualificados. Estamos voltando ao período, na década de 50, em que, após os universitários se formarem, recebiam três, quatro propostas de trabalho. Uma realidade diferente daquela em que os estudantes se formavam e ficavam com o diploma sem saber o que fazer e para onde ir, sem oportunidades claras de emprego.

Dedicação aos estudos e preparação é fundamental, mas não é tudo. Além de conhecer os princípios, as técnicas, os métodos de gestão, os fundamentos, é preciso conhecer algo mais. Já vi primeiros alunos da turma ingressarem em uma empresa e terem muita dificuldade de realizar um bom trabalho. Às vezes, nem lhe dizem direito qual é o problema, mas você tem que buscar as soluções.

Tudo que se faz na vida e no mundo corporativo, ou quase tudo, envolve outras pessoas. Sua atuação e desempenho dependerão também de quem está ao seu redor. Por isso, o conhecimento combinado com a habilidade de interagir, de se relacionar com as pessoas, é que faz a diferença. Esta é uma grande lição que aprendi em minha trajetória profissional.

Gosto de receber os novos empregados e de fazer palestras porque esse é um momento de passagem. A vida é um eterno aprendizado e a cada estágio que a gente avança surgem novos desafios, novas dificuldades.

\* Palestra proferida como aula inaugural do primeiro semestre do ano letivo de 2012, na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia.

† Engenheiro químico (Universidade Federal de Sergipe). Atualmente, é presidente da Petrobras Distribuidora S/A.

Um administrador, ao ingressar numa empresa, leva uma grande vantagem porque já traz consigo ferramentas básicas, o conhecimento da gestão, que ele aprende na universidade. Não é o único, mas é um bom caminho. Aonde você for, irá aprender como o negócio funciona. Pode ir para uma empresa de petróleo, de transporte, empresa pública ou comercial, mas o ferramental o estudante já possui. Este é o grande diferencial que eu acredito que o administrador oferece e que, em minha opinião, poderia utilizar cada vez mais e melhor.

E, uma vez contratado, ao longo da vida profissional, como é que se avalia o desempenho do empregado? Esta é uma das preocupações que existem no mercado de trabalho. Qual o objetivo da avaliação do desempenho? Dizer a verdade, com o intuito de desenvolver no profissional o seu melhor potencial.

Mais da metade das pessoas que abandonam os empregos têm dificuldades no relacionamento com o gerente, o chefe. Nós não sabemos lidar com as pessoas. Nós aprendemos um pouco com a família, com o professor, com uma pessoa de referência. Mas onde é que aprendemos claramente como devemos lidar com as pessoas?

Alain de Botton, um filósofo moderno, ateu, escreveu um livro chamado *Religião para ateus*, em que chama a atenção para um ponto interessante: “As religiões entendem mais de gente do que as universidades”.

Para esse filósofo, a religião sabe que os ensinamentos que transmite hoje serão esquecidos na semana seguinte, por isso promove constante repetição. A escola acredita que se você aprendeu uma vez, não vai esquecer nunca mais.

As pessoas têm de aprender um pouco com as religiões, que fazem seus ritos, repetem, pregam que as pessoas não devem pecar, mas pecam, e para isso existe o perdão. É interessante ver como a religião lhe ensina a se relacionar com seus pais, vizinhos, filhos, amigos. E, às vezes, a escola não ensina isso. Estou aqui fazendo uma provocação.

Recentemente, uma revista científica publicou artigo sobre a conclusão a que chegou um pesquisador a respeito da importância da intuição, sempre considerada menos importante do que o raciocínio. A intuição é um processo mental muito mais sofisticado do que o raciocínio. Nós consideramos a racionalidade sempre superior, tanto é que só existe crime passional, não existe crime racional. Na nossa cultura, valorizamos o racional em detrimento do passional.



Há uma mensagem importante aqui: quem não entender de gente, pode ser um gênio, mas irá encontrar grandes dificuldades pela frente. Quando você tem uma ideia, precisa vendê-la e, para isso, precisa interagir. Saber se relacionar com os outros é fundamental.

Quando alguém chega a uma corporação, trava-se um embate entre a “inocência do novo entrante” *versus* a “cegueira do residente”. O que é isso? O funcionário mais antigo nem percebe mais aquilo que está fazendo, às vezes está fazendo errado. O que ingressou recentemente tem a inocência do novo entrante, que acha tudo errado e não sabe o motivo.

A grande vantagem é que o novato tem o direito de fazer perguntas idiotas, pelo menos durante certo período de tempo. Eu incentivo que sejam feitas essas perguntas porque é do choque entre a “cegueira dos residentes” e a “inocência dos que chegaram” que, às vezes, surgem mudanças de procedimento. Acredito que esta é uma das mais relevantes habilidades que temos: a capacidade de comunicação.

A administração é tão importante que todas as outras profissões precisam e querem empreender. Todos: engenheiros, médicos, advogados, todos os outros profissionais. Quando saírem da universidade, os estudantes de administração levarão algo muito importante para todo o sempre. É um diferencial, de fato.

Aos alunos, faço votos de sucesso na profissão que abraçaram. Que tenham garra, vontade. Aproveitem o que esta tradicional Universidade tem a ensinar. Aprendam com os professores, não só o que eles têm a oferecer de conteúdo, de conhecimento, mas também pelo caráter, ética, maneira de encarar a vida. Porque é isso que, no final do dia, vai contar. É um desafio que vocês certamente terão quando chegarem ao mercado de trabalho.

Quando, efetivamente, esses estudantes se tornarem administradores, devem se lembrar de um conceito que ganha cada vez mais importância: a chamada *licença social*, concedida não por órgãos públicos normatizadores e fiscalizadores, e sim pela própria sociedade. Se uma empresa não tem credibilidade, não age com transparência, a sociedade irá dificultar a atuação desta companhia, por vários meios, mesmo que não seja formalmente. Então, o gestor privado tem de voltar sua preocupação para esses fundamentos e interesses da sociedade, tanto quanto os gestores de empresas públicas, que precisam cumprir exigências, até por força de lei, como as previstas no artigo 37 da Constituição Federal.

**Apresentação — Outro modo de interpretar o Brasil**

*Reginaldo Souza Santos; Elizabeth Matos Ribeiro; Fábio Guedes Gomes; José Murilo Philliget Baptista; Mônica Matos Ribeiro*

**A Administração Pública deliberativa: inteligência coletiva e inovação institucional a serviço do público**

*Daniel Tarragó; Quim Brugué; José Celso Cardoso Jr.*

**A política em conselhos municipais: uma releitura sob a ótica da Administração Política**

*Yana Moura de Sousa; Otacillo Torres Villas Boas*

**A contratação pública eletrônica no Brasil e na Espanha: duas trajetórias, dois modelos contemporâneos**

*Carmen Pineda Nebot; Valdemir Pires; Jordi Romeu Granados; Gregorio Juárez Rodríguez*

**Administração Política e a participação no desenvolvimento urbano: análise comparativa de experiências pontuais entre Brasil e Portugal**

*João Pereira Oliveira Júnior*

**Gestão da feira no interior: estudo na feirinha do bairro Brasil, Vitória da Conquista-BA**

*Lilian Amaral Bomfim; Almiralva Ferraz Gomes*

**A criação do conhecimento organizacional**

*Paulo Guedes*

**A Administração Pública e o projeto de educação brasileiro: o caso do Rio de Janeiro**

*Lucas Pacheco Campos; Laura Leboso Alemparte Abrantes dos Santos; Gabriela Alvarenga Prestes; Fernando Bichara Pinto*

**Administração Política e a participação no orçamento público**

*Flávio Santos Novaes*

**A natureza do conhecimento científico e a proposta da Administração Política**

*Marcelo Santos Amaral; Doraliza Auxiliadora Abranches Monteiro; Tatiane Nunes Viana de Almeida*

**A importância da prática na formação do administrador**

*José Lima de Andrade Neto*

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

