

ABP

**Revista
Brasileira de
Administração
Política**

ISSN 2525-5495

volume 8 número II outubro de 2015

REB

15

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

HUCITEC EDITORA

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 8 (2) OUTUBRO 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 II**
Reginaldo Souza Santos; Fábio Guedes Gomes; Thiago Chagas
- 15 Embates sobre o desenvolvimento econômico/social e o papel do Estado no Brasil**
Francisco Fonseca
- 39 Investigando o interesse público subjacente à terceirização no âmbito da Administração Pública**
Vania Mendes Ramos da Silva
- 63 Consequências do produtivismo acadêmico para a vida docente**
Carla Guimarães Ferreira; Analice Valdman de Miranda; Carlos Roberto Marques Gurgel
- 85 Subdesenvolvimento, integração e administração política no pensamento de Raúl Prebisch e Celso Furtado**
Rômulo C. Cristaldo
- 111 Instrumentos de planejamento e controle na Administração Pública: elementos, características e evolução**
Ícaro Célio Santos de Carvalho; Camila Rusciolelli Barbosa; Adrielle Victoria Soares Alves
- 127 Empoderamento dos povos indígenas: o modelo de gestão do estado do Acre**
Francisco Ralph Martins da Rocha; Sarug Dagir Ribeiro
- 141 Biodiesel no Brasil: uma análise da regulação e seus reflexos na diversificação das matérias-primas usadas no processo de produção**
Lorena de Andrade Pinho; Francisco Lima Cruz Teixeira
- 163 Licenciamento ambiental e política de descentralização da gestão ambiental no território do Recôncavo da Bahia**
Jarbas Queiroz dos Santos; Jesus Manuel Delgado Mendez

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 8 (2) OUTUBRO 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 Pittiá Barreto, EAUFB Maurício
Roque Serva de Oliveira, UFSC Paulo Balanco,
Economia/UFBA
Paulo Emilio Matos Martins, Ebape/FGV
Paulo Guedes, UFBA
Pedro Lincoln, UFPE
Reginaldo Souza Santos, EAUFB
Renato Peixoto Dagnino, Unicamp
Sílvio Vanderlei Araújo, EAUFB
Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFB
Thiago Chagas Silva Santos, FFCH/UFBA
Wilson Cano, Unicamp

Edição

Editoração e produção gráfica: Hucitec Editora
Coordenação editorial: Mariana Nada
Assessoria editorial: Mariangela Giannella
Assessoria técnica: Mônica Matos Ribeiro
Projeto de capa: Alana Gonçalves de Carvalho, EDUFBA
Revisora: Vanda Bastos
Impressão e Acabamento: Fast Design

Realização

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

Apoio

FEA (Fundação Escola de Administração)

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

v.

Semestral

ISSN 1983-8166

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

CDD 350

A QUE SE PROPÕE A REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

A IDEIA DE ESTUDAR a gestão da sociedade surge da iniciativa de alunos do curso de Administração da UFBA, que, inquietos com a grade curricular oferecida (restrita a estudos no âmbito da organização empresarial, pública ou privada), buscaram, em conjunto com o professor da disciplina Seminários em Administração, aprofundar os estudos a partir de uma visão da Administração não apenas como uma ferramenta para gerir as organizações, mas enquanto um modo de gestão das relações sociais. Com a complexificação da vida, a gestão das relações sociais e o mundo das organizações derivado destas relações ganharam maior relevância na história da humanidade. Inúmeras instituições e organizações surgiram com os mais diferentes propósitos. Parece não haver mais espaço para se viver fora delas.

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

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

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

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

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

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

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

Os Editores

Apresentação

OUTRO MODO DE INTERPRETAR O BRASIL

II

REGINALDO SOUZA SANTOS*
FÁBIO GUEDES GOMES†
THIAGO CHAGAS‡

QUANDO o sapato se desgasta pelo uso, o solado fura, e a solução imediata é fazer o que popularmente se chama de *meia-sola*; porém, o seu dono sabe muito bem que a solução da meia-sola é paliativa e que em breve terá de comprar um sapato novo. É exatamente isso o que passou a acontecer com o Brasil após a mudança do padrão monetário, ocorrida em 1.º de julho de 1994, com o Plano Real.

Com o fim do *milagre econômico* — que pode ser datado com a decretação da maxidesvalorização do *Cruzeiro*, em novembro de 1979 —, o Brasil experimentou quinze anos de crise: *política*, pressão pelo restabelecimento da democracia (nova Lei da Anistia, nova Constituição Federal, eleições diretas para presidente, governador e prefeito de capitais); *econômica*, inflação elevada, queda do investimento, desemprego em alta, déficit nas contas externas e no orçamento público; *administrativa*, a mudança da visão de longo prazo para uma preocupação estritamente de curto prazo, a incompletude dos projetos públicos, sobretudo das políticas sociais, o esgarçamento da relação do funcionalismo com o patrão Estado, restabelecimento do federalismo fiscal; *ambiental*, importância maior para a instalação da indústria pela indústria, a falta de saneamento básico nos centros urbanos, degradação dos rios, mares, mananciais e lagos, devastação da fauna, da flora; e *social*, a queda na renda em razão direta do aumento do desemprego, a degradação da qualidade de vida nos grandes

* Doutor em Economia (Unicamp), professor titular da Escola de Administração da UFBA e coordenador do Grupo de Pesquisa em Administração Política.

† Doutor em Administração (UFBA), professor de Economia da Ufal e pesquisador associado do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas e Desenvolvimento.

‡ Doutor em Ciências Sociais (UFBA) e professor do Instituto Federal da Bahia (IFBA), *campus* Feira de Santana.

centros urbanos, principalmente por conta da queda de qualidade dos serviços públicos, da migração sem controle, etc.

A rigor, excetuando a estabilidade dos preços (controle da inflação) que ocorreu com a mudança do padrão monetário, todas as demais dimensões da crise só fizeram piorar, desde então. Desse modo, o Plano Real não trouxe as medidas para a superação da crise dos quinze anos anteriores: a estabilidade foi a grande ilusão do Plano Real!

De um lado, por conta da irreal valorização da nossa moeda, o País entra num ciclo longo de déficit na balança comercial; também por conta da venda de estatais e de empresas privadas para capitais internacionais, as remessas de lucros, juros, *royalties* e transferências unilaterais aumentaram de forma desproporcional. Esses saldos negativos crescentes na balança comercial e na balança de serviços levaram o País a déficits espetacularmente elevados na balança de transações correntes e a uma situação de insolvência internacional,¹ cuja solução –salvadora! foi o aumento do endividamento externo.

De outro lado, essa desestruturação das contas externas levou os governos a transformar o orçamento do Estado brasileiro em âncora do balanço de pagamentos. Como a entrada de recursos pelo IED (Investimento Estrangeiro Direto) não estava sendo suficiente para cobrir o déficit externo, a solução pragmática foi (e tem sido) elevar a taxa básica de juros (Selic) para atrair o capital externo especulativo. Com isso, a dívida pública, desde então, só fez crescer de forma cada vez mais autônoma — em 1.º de julho de 1994, a relação dívida pública/produto interno bruto (PIB) estava em torno de 10%; em 2000, passou para aproximadamente 48%! Estando, hoje, no patamar de 67%.

Esses números seriam compreensíveis caso o endividamento fosse direcionado para investimento e para o aumento da capacidade da produção e da riqueza nacionais; mas não era ou não tem sido o caso. O mais grave é que o setor público passava por uma conjuntura de—desinvesti-

¹ Não devemos esquecer que, no final dos anos 1990, o Brasil viveu momentos dramáticos para fechar as suas contas externas, recorrendo sempre ao Fundo Monetário Internacional (FMI), por meio de empréstimo-ponte (*stand-by*). Mentindo, as autoridades governamentais brasileiras (apoiadas pelos setores beneficiários) diziam e justificavam as medidas que deixavam o País e seu povo desconfortáveis diante dos seus desígnios culpando mal-estares de outras nações do mundo: como a crise mexicana de 1997 e a crise russa de 1998. Em verdade, os problemas (crises) decorriam mais de uma dada opção de política nossa do que por efeito exógeno autônomo. Não devemos esquecer que o grau de abertura da economia brasileira é relativamente baixo, algo em torno de 15%.

mentol — ou seja, o gasto em despesa de capital em um determinado ano não era suficiente sequer para cobrir a depreciação do ano anterior — com isso, o Brasil passou a padecer de um mal pouco conhecido porque ini-maginável e despercebido no atual momento do processo civilizatório: a despatrimonialização social (quando uma nação perde riqueza relativa); ou seja, em alguns setores a riqueza *per capita* é menor hoje do que há 35 anos: leito hospitalar, ferrovias, rodovias, etc.

A consequência direta dessa deliberada e desavergonhada política tem sido aumentar a riqueza e o bem-estar dos ricos (rentistas e não rentistas) e matar (literalmente, matar!)² aqueles que são dependentes das políticas públicas; esse foi (e é) o lado sórdido. E o lado dramático? Foram (e ainda são, infelizmente) os problemas das demais áreas (administrativa, econômica, social e ambiental) que ficaram à margem da dita política de estabilização e estão mais agravados do que estavam no primeiro lustro dos anos 1990. Nesse caso, com a edição do Plano Real imaginou-se que o País estava de sapato novo. Não estava; apenas o velho sapato havia recebido uma *meia-sola* e malfeita! — e nada mais.

É óbvio, portanto, que, quando se opta por preservar os interesses de determinados grupos, os interesses dos demais ficam inevitavelmente contrariados, total ou parcialmente; nesse sentido, a política de estabilização (de curto prazo, que atende a interesses específicos) se incompatibiliza com a política de expansão (de médio e longo prazo, supostamente de interesse mais geral). Com isso, o movimento da economia ocorre em marcha lenta!

Dessa forma, os *diagnosticadores encomendados*, também chamados de formadores de opinião, aparentemente compungidos, abrem um *falso debate* sobre erros e *acertos* da política administrativa e econômica — es-paço onde *os incautos* se perdem, pois esse é o objetivo do debate. Que fique bem claro, pois: a forma como fazemos não era e não é um erro da política econômica, mas uma opção política e ideológica para fazer a política econômica da forma que foi e é feita. Foi feita uma Administração Política bem de acordo com os interesses dominantes — portanto, a hipótese de erro deve ser descartada! Sendo assim, a linha de argumentação deve ser outra.

2 Alguns, certamente, fazem muxoxo quando leem uma afirmação dessas; porém, não negam que a expectativa de vida dos pobres é bem mais baixa em relação à dos ricos — as condições sociais impõem um modo de vida bastante precário; assim adoecem e morrem mais cedo do que deviam e certamente queriam! Ou acreditam que esse fato seja um desígnio de Deus?

Portanto, a questão central é: como orientar um movimento de expansão e distribuição da renda sem deteriorar a estrutura dos preços relativos? Se as nossas autoridades para estabilizar alegam que só —sabem fazer! pelo caminho *descendente* (da contração econômica), é certo, também, que deve haver um —saber fazer! pelo caminho *ascendente* (da expansão econômica). A macroeconomia pode ajudar e muito fazendo algumas simulações, cabendo à Administração Política a escolha das melhores alternativas compatíveis com o interesse mais amplo do País.

Toda essa situação de crise fica mais agravada ainda quando se observa o comportamento das contas externas brasileiras, depois de 2001 — instante em que a balança comercial volta a entrar num ciclo logo de superávit (tendo como causa fundamental a elevação dos preços das nossas *commodities* no mercado internacional). Mesmo com o agravamento da conta serviços (juros, lucros e *royalties*, consequências das privatizações e desnacionalização das empresas privadas nacionais), o superávit comercial tem sido decisivo para diminuir a necessidade de recursos externos para cobrir o déficit do balanço de pagamentos, bem como reduzir a pressão sobre o orçamento fiscal do setor público do Brasil.³

Com a situação de curto prazo (estabilização econômica) aparentemente resolvida — certa estabilidade no Balanço de Pagamentos (por conta do acúmulo de reservas internacionais), superávit primário no orçamento do setor público e inflação no patamar de 5% a.a. —, o que pode explicar os sucessivos governos continuarem desconsiderando a concepção e implantação de um *Projeto para o País*, dando relevância ao seu conteúdo político, administrativo, econômico, social e ambiental construindo um contexto e perspectivas mais seguros de: **não** à improvisação; **mais** integração e **menos** desperdício nas ações do Estado e dos agentes econômicos; **maior** certeza na conclusão das ações em seus respectivos prazos; **menos** custos na execução das ações e **mais** rapidez na superação dos problemas estruturais? E mais: por que continuar desconsiderando a necessidade de integração das ações de curto prazo às de médio e longo prazo, se o governo dos últimos treze anos é o mesmo que criticou sem trégua essa política dos governos dos doze anos anteriores?

Não duvidamos que desejassem mudar, mas seria impossível haver a mudança pretendida em razão de também usarem a mesma teoria e a mesma

³ De certo modo, essa situação volta a preocupar com o déficit na balança comercial, agora em 2014.

metodologia da ortodoxia — os resultados serão sempre os mesmos ou talvez piores em razão dos conservadores serem os criadores desse conhecimento e terem mais tempo no exercício do poder. Deixaram de aprender o óbvio!

Independente do que já se tenha falado sobre essa questão, a história deixa evidente que a *Agenda* do Brasil, desde sempre, não só vem sendo elaborada pelos setores mais fortes economicamente — e mais conservadores ideologicamente —, mas o seu conteúdo tem contemplado de forma sórdida e debochada esses setores em detrimento da maioria do povo brasileiro. Porém, nas últimas duas décadas e meia (depois que o Projeto-mundo do G-7 deixa o estágio de mera expectativa e passa a ser de fato implantado, principalmente na periferia do sistema capitalista), é notória a prevalência dos interesses do *rentismo* sobre os demais interesses. Como o negócio principal das finanças é a compra e venda da *mercadoria dinheiro*, os empresários desse ramo estão em dupla vantagem: de um lado, por estarem em posição especulativa privilegiada; de outro lado, por estarem sempre protegidos em razão de serem os *hedges* de si mesmos. Os lucros decorrentes dos juros são tão extraordinários que a prática para obtê-los se aproxima mais da *agiotagem*, se distanciando, cada vez mais, do sentido *intermediação financeira* — seu papel histórico e conceitual dentro do sistema econômico, principalmente quando se trata do sistema econômico capitalista.

Para as autoridades, parece não importar muito constatarem que o câmbio errático tem desnacionalizado as empresas ou desindustrializado o Brasil ou mesmo que isso tem agravado o desemprego estrutural no País; ou, ainda, que a perseguição sem trégua ao superávit fiscal tem sido responsável em grande medida pela deterioração das políticas públicas, agravando o estado precário de nossa infraestrutura e consolidando a pobreza e piorando a situação de miséria social. Com o irrestrito respaldo externo e internamente, a omissão da imprensa e o peso do poder econômico para ganhar —proteção judicial, a posição hegemônica desse setor torna-se avassaladora e excludente, comprometendo seriamente o futuro desta nação!

Notem que, nos tempos recentes, toda vez que o orçamento do Estado, por razões diversas, dava sinais de que não produziria um saldo de caixa suficiente para pagar os compromissos com a dívida pública (juro), vezes expressando os interesses dos financistas anunciavam que a hecatombe se aproximava. Embora o conteúdo dessa política tenha sido esboçado (como dito) com a maxidesvalorização do Cruzeiro, em 1979, e evitando-se

qualquer indisposição com o último e moribundo governo militar, só a partir do Governo Sarney começou o movimento mais explícito em defesa dos interesses dos credores, manifestados por meio da política de ajuste fiscal. O conteúdo do discurso defendia a tese de que esse era o caminho para a economia se estabilizar e voltar a crescer, mas no texto oculto podia ser lido que esse caminho era a única possibilidade de o Estado honrar os compromissos com a dívida e os credores terem a garantia de um fluxo regular de recebimento do juro correspondente ao dinheiro emprestado.

No Congresso Constituinte de 1987, a revisão da política de incentivos fiscais e subsídios creditícios e unificação orçamentária eram os primeiros acordos dessa longa sinfonia que nos faz entrar em estado hipnótico. A simples possibilidade de Brizola ou Lula ser eleito, no pleito eleitoral de 1989, era o caminho — diziam — para jogar o País no abismo! Essa concepção se fortalece bastante com o anúncio do Projeto-mundo (como já salientado) pelo G-7, na reunião de 1989, em Washington. Porém, entre nós, a conquista do poder e o comando da Administração do País ocorrem definitivamente, em 1990, com a eleição de Fernando Collor de Melo. Não se precisou de muito tempo para a implantação das —novas ideias!!

A título de melhor entendimento de todo esse processo, é preciso esclarecer que as propostas neoliberais são de fácil execução porque se trata de *desconstruir o construído* com muito sacrifício, muita luta e alto custo pessoal e social. Senão vejam: o ato de *desregulamentar* as relações sociais (principalmente as de produção e distribuição) significa pôr abaixo por um simples decreto ou outra medida do gênero toda uma *estrutura jurídico-institucional* que levou anos, décadas e, em certos casos, séculos para ser edificada; o ato de *privatizar* uma empresa implica apenas assinar um contrato de compra e venda, não precisando de nenhuma *expertise empresarial* para tanto — notadamente quando o preço do ativo vendido está bem abaixo do valor de mercado; de igual modo, o ato para fazer a *abertura comercial* não exige sabedoria diplomática e nem há desgaste político nas relações bilaterais ou multilaterais nos fóruns dos organismos internacionais — basta a edição de —atos soberanos! de cada nação esta-belecendo regras mais livres para a entrada e saída de mercadorias, de trabalhadores ou de capitais!

De outro modo, para executar esses atos não será necessário um corpo técnico dotado de uma profunda base cognitiva sobre o assunto — não raro, são pessoas que têm muita dificuldade de estruturar uma linha de

argumentação lógica em defesa do que fazem ou querem fazer, mas disfarçam muito bem por que aprenderam a manipular alguns modelos mate-máticos⁴ — mesmo assim, são as mais bem pagas pelo mercado, lógico!

Embora essas medidas tenham levado a uma desestruturação psicológica, econômica e social de pessoas, famílias e de negócios de modo geral, mesmo assim seus êxitos eram (e ainda são) reafirmados incisiva e diuturnamente por conta da queda da inflação e da consequente estabilidade dos preços. Como já dito, o pesado custo dessas medidas só se teve a sensação de diminuído ou mesmo superado, a partir de 2002, quando o Brasil entra num longo ciclo de saldos positivos e elevados na balança comercial, os quais fizeram reduzir a pressão sobre o orçamento do setor público brasileiro e possibilitou o superávit fiscal e liberação de mixórdias de recursos para melhor estruturação da política de assistência social.⁵

A partir desse ponto, percebe-se claramente a mesquinhez e estreiteza do projeto neoliberal, dadas pela pouca ou nenhuma preocupação em fazer um projeto integrado para o País no qual estivessem em um só plano as medidas de curto prazo com as de médio e longo prazo. O ciclo longo de superávit comercial e, sobretudo, a alta liquidez de dinheiro no mercado financeiro internacional possibilitavam ao Brasil estruturar o seu projeto, visando superar problemas históricos graves — como os relacionados com a infraestrutura e com a melhor qualificação das ações públicas nos campos da educação, saúde e segurança. A alegação primordial sempre é uma incompatibilidade técnica para fazer as duas tarefas num mesmo movimento (no espaço e tempo). A máxima de sempre é: para crescer a economia, primeiro tem de estabilizar os preços.⁶

Certamente essa é a questão central, notadamente depois que se estruturou o Estado capitalista — conformado no final do século XIX e aperfeiçoado com a crise de 1929/1933, em cujo processo [o Estado] passou a ser a *locomotiva do capitalismo* (centralizando e executando todas as relações fundamentais) —, no âmbito do qual passaram a ocorrer grandes

4 Aqueles desapaixonados que assistiram ao debate entre os coordenadores econômicos do PT (Guido Mantega) e do PSDB (Armínio Fraga), referente às eleições presidenciais de 2014, entendem muito bem o que estamos dizendo.

5 Notem que apesar de todo o sacrifício imposto à sociedade pela política liberal, de 1990 a 2001, não foi possível conseguir o tão desejado superávit fiscal. Só a combinação de dois fatores, digamos externos ao cerne da política, ensejaram a conquista desse desiderato: a edição da Lei Complementar n.º 101 (a lei de responsabilidade fiscal, de maio de 2000) e os superávits da balança comercial, a partir de 2001.

6 Depois de 2007, o Governo deixou de fazer essa alegação, mas passou a conceber um projeto de poder (por outras vias) que agora se mostra interrompido.

disputas políticas por um pedaço do orçamento público, portanto, por uma fatia de poder! Essa é a grande questão da Administração Política que se tem de superar. Como?

Antes de tudo, deve-se considerar que os processos sociais, no tempo e no espaço, são concebidos e conduzidos, dirigidos, pois. Sendo assim, o *como queremos fazer* é realizável e perfeitamente administrável, porém temos de ter (ou construir) uma base cognitiva que possibilite tal desiderato. Por essa razão, as nossas autoridades movidas pelos interesses mais particulares e imediatos e menos pelos interesses gerais e futuros da nação, es-colheram um modo de pensar e fazer as coisas que lhes são convenientes; com isso, não veem pertinência em estudar o que se disse ou o que se fez no passado.

Há cerca de setenta anos, um professor brasileiro publicou um livro *Princípios de economia monetária* que trata justamente da solução desse impasse, qual seja: encontrar os meios pelos quais o programa de curto prazo (estabilização) seja executado simultaneamente com o programa de longo prazo (expansão da riqueza), de modo que o sistema de preços não se deteriore. Estamos falando de Eugênio Gudín, que, além de professor de economia (da FGV) de várias gerações, atuou, durante décadas, como executivo do Estado brasileiro e teve como principal momento de prática de suas ideias as reformas *monetário-bancário-financeira, tributária e administrativa* contidas no *Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg)* (1964-1967).⁷

A proposta é relativamente simples, que não exige grande esforço de aprendizagem e nem para a sua aplicação. Em situação de recessão, é fundamental que o total de despesa (demanda efetiva) se eleve, tendo como propósito absorver o desemprego causado pela crise. Mas essa visão malthus-keynesiana foi sempre criticada, rechaçada definitivamente dos anos 1970 para cá. Por essa razão, Gudín, bem antes, propôs os conceitos de **equilíbrio orçamentário e orçamento econômico da nação**.

Esse equilíbrio orçamentário deve ser exigido do que se pode chamar de *Orçamento Corrente da Nação* — tudo que é permanente que o Estado faz: educação, saúde, segurança, etc. e financiado com os impostos correntes, como: Imposto de renda, Imposto sobre Circulação de Mercadorias, Imposto sobre Produtos Industrializados, etc. Enquanto isso, o *Orçamento*

⁷ Além de Gudín, estiveram à frente desse programa, entre outros: Octávio Gouveia de Bulhões, Roberto Campos e Hélio Beltrão.

de Investimento do Estado pode e deve ser desequilibrado porque é um gasto que aumentará o nível da riqueza social e, por consequência, gerará novas receitas ao Estado por conta do aumento da renda. Por conta dessa compreensão, não se deve seguir o princípio rígido de equilíbrio anual; deve-se incorporar a noção de tempo mais elástico, passando à noção de um equilíbrio cíclico: com déficits nas fases de depressão e superávits nas fases de prosperidade. Sem o *Projeto da Nação* essa recomendação não tem nenhum sentido!

Para concluir estas notas, é imperioso fazer o exercício intelectual e compreender que o grande problema do capitalismo em geral e do nosso em particular (com baixo grau de defesa) é *aprender a Administrar melhor os processos sociais e menos o exercício de exaustivos e improdutos diagnósticos*. O atraso de se fazer esse exercício se deve, primeiro, à arrogância da *Economia* que pensa que sabe fazer, mas não sabe; e, segundo, à pequenez intelectual da *Administração* que segue à risca o prescrito pelo Divino Mestre que parece lhe ter reservado a eterna tarefa de capataz das relações de trabalho na linha de produção — extraindo do trabalhador o máximo de produtividade para proporcionar o maior rendimento possível desejado pelo capital!

EMBATES SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO/SOCIAL E O PAPEL DO ESTADO NO BRASIL *

FRANCISCO FONSECA[†]

Resumo

Tendo-se como perspectiva a Administração Política e, nesta, particularmente o Mani-festo de Garanhuns, entre outros manifestos dessa corrente da Administração, intenta-se analisar as possibilidades da emergência de um novo modelo de desenvolvimento tendo em vista as características e impactos gerados pela crise do capitalismo após o *crash* de 2008. Esta etapa do capitalismo tem como marca a financeirização do capital combinada com a agenda neoliberal de promover, por um lado, o enxugamento do Estado, desregulação e desregulamen-tação e, por outro lado, a diminuição de direitos trabalhistas e sociais.

Esse quadro contextual faz emergir dois projetos concorrentes: de um lado, o neoliberalismo financeirizado e, de outro lado, o (neo) desenvolvimentismo. Ambos delimitam a contenda entre concepções distintas de igualdade, de liberdade e, sobretudo, do papel do Estado.

Pretende-se, dessa forma, analisar a preponderância das ideias liberais e as possíveis saídas para a emergência de um novo desenvolvimento, notadamente no Brasil, que supere tanto as causas estruturais que levaram à crise de 2008 como os seus efeitos.

Palavras-chave: Desenvolvimento, Estado, Neoliberalismo, Embates Ideológicos, Igualdade Social.

Abstract

Having as perspective management policy and, in this, particularly Garanhuns Manifesto, among others manifest this current Administration, intends to analyze the possibilities of the emergence of a new bearing model of development in mind the characteristics and impacts generated by the crisis of capitalism after the crash of 2008. This stage of capitalism has branded as the financialization of capital combined with the neoliberal agenda to promote, on

* Este texto foi inspirado na pesquisa que desenvolvo no Núcleo de Pesquisas e Publicações (GVpesquisa) da Fundação Getúlio Vargas de São Paulo, intitulado —Adaptação, Descompasso ou Transformação?: Estado e Sociedade em Tempos de Mudança Estrutural do Capitalismo!. Além disso, partes foram apresentadas no Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (Anpocs), em 2009, e outras partes no Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) em 2010. Por fim, versão anterior foi publicada no livro *Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*, de Reginaldo Souza Santos, em 2010, pela Editora Hucitec. Portanto, o texto publicado nesta edição da *Rebab* contempla os debates realizados por ocasião desses dois encontros, tendo sido modifica-do e atualizado.

[†] Francisco Fonseca é professor de ciência política da FGV/Eaesp e da PUC/SP.

the one hand, the downsizing of the state, deregulation and deregulation and, on the other hand, the reduction of labor rights and social.

This contextual framework brings out two competing projects: on the one hand, the financialized neoliberalism and on the other hand, the (neo) developmentalism. Both border the strife between different conceptions of equality, freedom and, above all, the state's role.

It is intended, therefore, to analyze the prevalence of liberal ideas and possible solutions to the emergence of a new development, especially in Brazil, which overcomes both the structural causes that led to the 2008 crisis as its effects.

Keywords: Development; State; Neoliberalism; Ideological Clashes; Social Equality.

Introdução

A análise que se pretende fazer nesta seção introdutória, embora conhecida, objetiva demonstrar as bases estruturantes do capitalismo contemporâneo, agora em crise. Nesse sentido, como se sabe, o capitalismo é marcado por fases e ciclos distintos, com características e impactos diversos. Segundo Reginaldo Souza Santos,

[. . .] nada nos faz pensar numa trajetória diferente da que nos tem caracterizado na etapa capitalista atual: uma capacidade extraordinária de produzir riqueza material associada à outra etapa não me-nos extraordinária de transformar parte da humanidade em algo ab-jeto, desprezível e sem possibilidades de acesso a qualquer porção da riqueza produzida. Esse procedimento tem sido tão covardemente aceito como normal que o nosso olhar já parece transformar essa parcela excluída em seres da natureza não mais pertencente à raça humana!¹

Sintetiza-se, nesta passagem, a lógica do capitalismo contemporâneo, pois marcada, como veremos adiante, pela acumulação de capital — tanto o produtivo como o especulativo, que tendem a se fundir e confundir —, em detrimento da produção material, da distribuição da renda e da empregabilidade. Mas, indo além dessa estrutura do modo de acumulação, a grande crise econômica internacional que vem acometendo o capitalismo, desde 2008, acarretou em diversas transformações que ainda estão sendo desencadeadas, processadas e respondidas — ou não — pelos Estados nacionais e entidades multilaterais, assim como, por diversos atos estatais e não estatais.

¹ Santos, 2010, p. 7.

As bases estruturantes da crise ancoram-se no chamado —modelo de acumulação flexível, também chamado de pós-fordista/keynesiano. Este se estruturou fundamentalmente no ciclo crescimento/redistribuição, que permitira a massificação da produção e do consumo em setores, até então, reservados a poucos consumidores. Tal modelo, contudo, foi desestruturado na década de 1970, em razão dos dois —choques do petróleo que geraram alta inflação e outras —disfuncionalidades à economia que contribuíram para desmontar a estrutura de *Bretton Woods*, pavimentando o surgimento de um poderoso e inédito mercado financeiro, progressivamente desvinculado do lastro da produção. Um —capitalismo de cassino — terminologia já consagrada aos estudos sobre o capital financeiro e síntese dos novos tempos — fora, aos poucos, se consolidando por meio dos mercados *futu-ros*, de *opções e derivativos* (donde os chamados *subprimes* adquiriram grande notabilidade), dentre inúmeros outros, a ponto de circular em cerca de alguns trilhões de dólares diariamente nesses mercados em todo o mundo, ainda hoje. Trata-se de uma verdadeira *especulação virtual*, que somente se tornou possível graças à criação de mecanismos informacionais altamente matematizados que, além de compactarem o tempo e o espaço, rompendo certos limites das fronteiras nacionais, possibilitaram crescimento inédito de capitais especulativos. Estes se tornaram vorazes por moedas, ações e toda sorte de ativos voláteis — e fundamentalmente incertos e arriscados —, destruindo economias em razão do entrelaçamento entre mercados especulativos e produtivos.

Esses novos mercados financeiros representam, contudo, apenas parte de algo maior, inseridos no conhecido —modelo de acumulação flexível (Harvey), que pode assim ser sumariado:

a) em relação às drásticas mudanças da ordem internacional, o ocaso do socialismo, que representou por décadas uma alternativa ao capitalismo, contribuiu decisivamente para o fim da Guerra Fria, assim como, deu-se a expansão do capitalismo para quase todos os países do globo. As assimetrias entre os países foram vigorosamente ampliadas.

b) quanto à maior interdependência das economias nacionais e ao papel das agências multilaterais, foram viabilizados por meio da desproteção ao capital nacional, notadamente nos países periféricos. Apesar da assimetria entre os diversos países, o tema da *abertura econômica* ocupou a Agenda internacional, desde o início dos anos 1980. Do ponto de vista institucional, criaram-se agências voltadas à liberalização do comércio mundial,

sobretudo, a Organização Mundial do Comércio (OMC). Paralelamente, observou-se o papel impositor de políticas neoliberais por meio do Bird, do BID e do FMI. O modelo de acumulação flexível fora, portanto, a moldura econômica para importantes transformações políticas que se verificaram a partir do final dos anos 1970, e que, em larga medida, levaram à crise de 2008.

c) no que tange à reestruturação produtiva, paulatinamente tornada —flexível, ocorreu a introdução de novas tecnologias (informática, robótica e outras) e de novos modelos de gestão empresarial (reengenharia, entre outras) na atividade produtiva, que implicam a redução do capital humano; introduziu-se o incessante processo de subcontratação — terceirização e quarterização — de empresas em substituição à clássica —empresa gigante fordista; vem ocorrendo a expansão geográfica da produção econômica, o que implica o arrefecimento das fronteiras nacionais no que se refere a produção/circulação de produtos e serviços, embora não de mão de obra; deu-se o rompimento — em termos estruturais — do pacto entre Capital e Trabalho, intermediado pelo Estado desde o pós-guerra, implicando brutal diminuição do poder dos sindicatos; conseqüentemente, verifica-se o impressionante enfraquecimento da força de trabalho em razão, além do mais, da flexibilização da proteção à mão de obra, o que fragilizou ainda mais a organização dos trabalhadores;

d) em relação ao aparato ideológico, o liberalismo revigorado e hegemônico, entre a década de 1980 e 2008, pode ser assim sintetizado, pois personificado em diagnósticos e programas de governo: *i*) precedência da esfera privada (o indivíduo *livre* no mercado) sobre a esfera pública; *ii*) máxima desestatização da economia, privatizando-se ao máximo as empresas sob controle do Estado; *iii*) desproteção aos capitais nacionais, que deveriam competir livremente com seus congêneres estrangeiros; *iv*) desmontagem do Estado de bem-estar social, pois concebido (e estigmatizado) como ineficaz, ineficiente, perdulário, injusto/autoritário, e indutor de comportamentos não valorizadores do mérito e do esforço pessoais; *v*) forte pressão pela quebra do pacto corporativo entre Capital e Trabalho (como de fato ocorreu, em larga escala), em nome da liberdade de escolha individual e da soberania do consumidor; *vi*) desregulamentação e desregulação da produção, da circulação dos bens e serviços, do mercado financeiro e das relações de trabalho; *vii*) ênfase nas virtudes do *livre mercado*, em vários sentidos; *viii*) concepção de liberdade como —*liberdade*

mercado], isto é, ausência de empecilhos à relação Capital/Trabalho e à livre realização dos fatores produtivos; *ix*) crença de que o Estado interventor seria *intrinsecamente* produtor de crises — daí as chamadas —reformas do Estado orientadas para o mercado] e a ênfase na diminuição de impostos e gastos governamentais; *x*) ênfase nas mínimas funções do Estado: fundamentalmente a garantia da propriedade privada, dos contratos acordados e do livre mercado e a desregulamentação, desregulação e flexibilização dos fatores produtivos.

Em particular quanto a este último aspecto, tais predições foram válidas de forma mais ou menos acentuada dependendo de diversas particularidades de cada país, e vêm sendo contrastadas pelas perspectivas desenvolvimentistas, de matizes diversas, mas que têm como núcleo comum a descrença no —livre mercado], paralelamente ao papel ativo concebido pelo Estado, embora distinto do —velho desenvolvimentismo. Essas correntes podem ser identificadas pelas seguintes terminologias: nekeynesianismo, social democracia contemporânea, —novo] nacional—desenvolvimentismo, neodesenvolvimentismo, —novo desenvolvimentis-mol, entre outras.²

Quanto à crise econômica mundial, que eclodiu em setembro de 2008, é a contraface, do ponto de vista do *modus operandi* do capitalismo contemporâneo, das ideias hegemônicas neoliberais. Contudo, antes mesmo de sua eclosão, o debate nas hostes desenvolvimentistas manteve-se vivo, embora suas ideias tivessem amargado, por décadas, o ostracismo e o estigma de extemporâneas e obsoletas. É a respeito desse debate, por vezes oculto, por vezes aberto, que este texto pretende refletir, pois expressam — neoliberalismo e desenvolvimentismo — paradigmas conflitantes.

Ressalte-se que a atual crise é fundamentalmente uma crise estrutural do modelo de acumulação —flexível] que, reitera-se, tem como marcas a preponderância do capital financeiro em escala global; a complexa articulação deste capital — os aludidos mercados especulativos — com o capital produtivo; a diminuição substantiva do número de trabalhadores necessários à reprodução do capital; a extrema terceirização da produção, em escala global; a vigorosa fragilização dos trabalhadores; entre outros aspectos. Deve-se enfatizar que a ideologia neoliberal foi decisiva — autores

² Note-se que a citação acima de Reginaldo Souza Santos — *Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*, op. cit. — confirma amplamente esses postulados.

como L. von Mises,³ F. von Hayek,⁴ M. Friedman⁵ e J. Buchanan,⁶ por exemplo — para a sustentação teórica e ideológica desse modelo, em crise desde 2008.⁷ Deve-se destacar o papel da *Mont Pelérin Society* como *think tank* balizadora do pensamento ultraliberal.⁸ As reuniões da *Sociedade Mont Pelerin* realizam-se anualmente desde 1947 até hoje, tendo ocorrido no Brasil em 1993. O intuito dessas reuniões é, em se constituindo em —internacionais liberais, espalhar as ideias ultraliberais a partir de um *núcleo duro doutrinário*, à guisa do que fizeram os socialistas. De acordo com R. Cockett:

[. . .] in Hayek's opinion, regularly and successfully acted as if they fully understood the key position of the intellectuals and have directed their main efforts towards gaining the support of the "elite", which was certainly true of the Fabians and Keynes in Britain. [E continua o autor:] For Hayek, what to the contemporary observer appears as a battle of conflicting interests decided by the vote of the masses, has usually been decided long before in a battle of ideas confined to narrow circles.

É, portanto, nesse contexto político, econômico e ideológico que se deve analisar o papel de diversas instituições, que por vezes atuam como importantes *think tanks*. Como se observa na passagem acima, a ideologia radicalizada do neoliberalismo, por isso traduzido em ultraliberalismo, vicejou tendo em vista a insistência — por meio da simplificação e divulgação de suas ideias — com que foram afirmadas.

Em contraposição, nos últimos anos, percebe-se clara postura voltada à discussão acerca do *novo desenvolvimento* na perspectiva da construção

3 Ver o *site* que expressa as idéias deste autor: <<http://mises.org/>>.

4 Ver o *site* <<http://hayekcenter.org/>>, pois expressa o legado das ideias hayekianas e in-titula-se: Taking Hayek Seriously the Home of the Friedrich Hayek Scholars Page.

5 Ver Escola de Chicago, notadamente seu departamento de Economia: <<http://economics.uchicago.edu/>>.

6 Ver o *site* do Center for Study of Public Choice — <<http://www.gmu.edu/jbc/>> —, em que se destacam as ideias de James Buchanan, entre outros.

7 Hayek, 1948, apud Cockett, 1995, pp. 104 e 105. Ver <<http://www.montpelerin.org/>>. Esses *sites* representam verdadeiras -trincheiras ideológicas, segundo a terminologia de Antônimo Gramsci.

8 Denomina-se assim, neste texto, o movimento comumente chamado de —neoliberal em razão da radicalidade tanto dos diagnósticos como das proposições que seus ideólogos fizeram durante décadas de oposição às ideias —intervencionistas, mas sobretudo as reformas que influenciaram desde os anos 1980. O termo —ultraliberalismo confere maior clareza a essa radicalidade.

de um outro paradigma em relação à superação tanto do neoliberalismo como dos erros do —velho desenvolvimentismo. Quanto a esses últimos, ao olhar para a história deve-se destacar características do desenvolvimentismo tradicional, tais como: a ausência de controle social sobre o Estado; a proteção relativamente indiscriminada e sem contrapartidas aos setores empresariais, vigente por décadas; o crescimento econômico sem distribuição de renda, em diversos casos; a despreocupação ambiental; o crescimento dependente e associado ao capital externo; entre outros.

Dessa forma, é nessa intersecção entre debate teórico e embate político/ideológico que este artigo objetiva refletir sobre a possível mudança de paradigma tendo como contexto a crise mundial, iniciada em 2008.

A financeirização do capitalismo

Notadamente a partir dos anos 1980, os mercados especulativos, progressivamente associados aos produtivos, vêm estabelecendo novos contornos ao capitalismo: —Conforme estatística do Bank for International Settlements (BIS), estima-se que o mercado de derivativos de balcão, em meados de 2000, esteve perto de US\$80 trilhões. Para dar ideia do que isso significa, o PIB brasileiro, em 2000, foi de aproximadamente de US\$ 602 bilhões.⁹ Esse impressionante número demonstra que a economia contemporânea —funcional cada vez mais sem lastro na produção real. O mais interessante é que a clássica separação entre mercados produtivos e mercados financeiros tem sido desfeita, dada a intensa e complexa articulação entre ambos.

De acordo com a proposta do Governo de Barack Obama, sistematizada pelo secretário do Tesouro, Timothy Geithner, o sistema bancário deveria ser balizado pelos seguintes princípios, que, por si só, revelam o descompasso entre o valor real dos ativos e a especulação virtual: 1.^o) deveriam ser criadas exigências de capital para proteger o sistema financeiro como um todo; 2.^o) as exigências de capital deveriam aumentar, principalmente, para instituições financeiras importantes; 3.^o) dever-se-ia exigir que os bancos detenham capital de qualidade; 4.^o) medidas visando o capital sujeito a risco deveriam avaliar cuidadosamente os riscos; 5.^o) as exigências de capital deveriam ser contra cíclicas, e não pró-cíclicas; 6.^o) deveria existir um limite fixo para a alavancagem; 7.^o) as autoridades reguladoras deveriam

9 Fonte: —Mercado de Derivativos| — BM&F Brasil: <http://www.bmf.com.br/portal/pages/certificacao/Derivativos_ConceitosDefinicoes.pdf>.

fiscalizar a liquidez dos bancos, não apenas sua solvência; 8.^o) exigências de capital mais rigorosas para o sistema bancário não deveriam provocar o ressurgimento de um *setor financeiro não bancário* pouco regulado e que representa ameaça à estabilidade financeira global.¹⁰

Esse conjunto de propostas, como se observa, demonstra que grande parte do sistema bancário internacional, notadamente o dos EUA, é não apenas desregulado como desregulamentado. Por isso, as sete primeiras exigências — que, reafirme-se, são proposições que nunca foram efetiva-das — integralmente — são voltadas ao sistema bancário no intuito de garan-tir que os empréstimos e endividamentos fossem solúveis, lastreados em ativos reais e de —qualidadel: eufemismo de não baseados em títulos de difícil resgate e baixa credibilidade, também chamado, no jargão do merca-do financeiro, de —podresl. Contudo, o aspecto mais importante refere-se ao item oitavo, uma vez que explicita ser o sistema bancário apenas uma parte, embora crucial, do Sistema Financeiro (SF) como um todo. Afinal, o SF é marcado pela volatilidade de fluxos financeiros internacionais e informacionais e pelo —risco morall altíssimo, em que os agentes privados esperam que o Estado — como se viu após o *crash* de 2008 — assegure aos investidores as —externalidadesl (fortemente negativas) causadas por eles. Aqui, tal como na crise de 1929 e em todas as outras em que o capitalismo esteve sob enorme risco, o discurso ultraliberal do livre mercado dá lugar ao extremo pragmatismo.

O Sistema Financeiro Internacional vem protagonizando, desde a década de 1970, por meio de novos mercados altamente voláteis, sucessão de crises financeiras. Para Charles Morris:

As hipotecas residenciais se tornaram matéria-prima para a gestão quantitativa de portfólios depois de terem sido estruturadas como instrumentos que eram muito semelhantes a títulos negociáveis. As eficiências de investimento geraram benefícios tanto para os bancos de investimento quanto para os consumidores, mas foram rapida-mente levadas a extremos perigosos. Depois houve uma pressão gene-ralizada para reconfigurar quase todos os ativos — hipotecas de edi-fícios de escritórios, títulos de mercados emergentes, empréstimos

10 Fonte: jornal *The Washington Post*, 13-9-2009. É interessante notar que grande parte do alto escalão das finanças estadunidenses permaneceu no poder no Governo Obama, o que demonstra o enraizamento do rentismo internacional, cujas bases se encontram nosEUA.

bancários de risco e muito mais —, de modo que eles se comportassem mais como títulos idealizados do que como os instrumentos de-sajeitados e obscuros que realmente são. A reengenharia melhorou muito a eficiência do mercado e reduziu os custos de financiamento, mas também criou a ilusão de que os riscos subjacentes eram bem entendidos e estavam sob controle.

Essas três tendências — a transferência das transações financeiras para mercados não regulados, o constante agravamento do problema da —agêncial e a pretensão de que todas as finanças podem ser matematizadas — convergiram para criar a grande bolha de crédito da década de 2000.¹¹

A análise de Morris, como se observa, demonstra como as chamadas —bolhas especulativasl fazem parte da lógica do capitalismo contemporâneo. Embora o autor analise o caso dos EUA, sua descrição envolve, na verdade, toda a dinâmica especulativa permitida pela especulação financeira global. Nesse aspecto, o significado de —globalizaçãol, tão vulgarmente alardeado desde a década de 1980, adquire de fato substância, pois moedas, ativos, ações e papéis os mais diversos são negociados no mundo todo, utilizando-se também do fuso horário como forma de ampliar os ganhos.

Como se sabe, a complexa estrutura financeira é extremamente ilustrativa do funcionamento do *mercado subprime* tendo em vista a incrível cadeia de relações bancárias ancoradas em hipotecas, atingindo-se cifras impressionantes. O emaranhado de relações financeiras envolvidas, cujo crédito farto, apostas arriscadas e leniência estatal perante o que seria o colapso global do crédito indica claramente a maneira de operar do capitalismo contemporâneo. Embora haja grande virtualidade nesse processo especulativo — possibilitada pelas tecnologias digitais e pelos novos mercados criados, desde a década de 1970 —, o fato é que seus efeitos são extremamente tangíveis, como se observa, desde 2008, sendo o símbolo mais marcante a quebra do Lehman Brothers Bank. Seus efeitos sociais são, contudo, muito mais perversos, a começar pelo desemprego.

Em reação a essa situação caótica, do ponto de vista social, diversos grupos críticos ao capital especulativo surgiram como forma de protestar e propor alternativas, tais como o Attac (Association pour la taxation des

11 Morris, 2009, pp. 104 e 105.

transactions pour l'aide aux citoyens), entre outros, cujo objetivo central é taxar as atividades financeiras internacionais e, com isso, criar um fundo com vistas a diminuir desigualdades mundiais. Embora aceite, no limite, a existência desses mercados, pretende diminuir sua incidência e, por meio de taxaço, distribuir parte do dinheiro obtido entre os países pobres.

Nesse sentido, a bandeira do Attac, assim como, do Fórum Social Mundial e de outros movimentos como o Occupy Wall Street, os Indignados e tantos outros, demonstra claramente como o capitalismo financeirizado é parte constitutiva do próprio programa ultraliberal: a crítica aos efeitos deletérios dessa constelaço de capitais financeiros é abertamente exposta por todos esses movimentos. Afinal, a liberdade extremada aos diversos mercados, pregada pelas escolas ultraliberais (como a Austríaca, a de Chicago e a de Virgínia), foi importante justificativa em prol da —liberdade de empreender|. Mais ainda, o capital financeiro foi saudado com inovador e potencial financiador da produço, sem nenhuma consideraço acerca de seus efeitos deletérios. Daí a sequênciade desregulaço e desregulamentaço internas a cada país, num contexto marcado pela flexibilidade internacional de todos os mercados, definindo claramente o significado e o impacto desses capitais e desses mercados. É também por isso que o Attac luta pela regulaço do capital especulativo e por sua taxaço.¹²

Acumulaço capitalista e sustentação ideológica

Paralelamente ao modelo de acumulaço, cujo capital financeiro ocupa lugar proeminente, os ideólogos ultraliberais propugnaram um capitalismo altamente desregulado e desregulamentado, a precedênciabsoluta do Capital sobre o Trabalho, o —livre mercado|| como panaceia e *locus* da —democraciade, entre outras agendas. O —capitalismo de cassino|| é, nesse sentido, nada mais do que a consequênciade lógica à —liberdade|| — extrema e sem controles — concedida às fraço do Capital.

Embora o mercado seja, *per se*, assimétrico, os poderes advindos dos grupos cujos poderes aumentaram fartamente, caso do SF, jamais foram considerados excepcionais pelos ultraliberais quanto às relaço econômicas assim como em relaço à sua influência na democracia. Mais ainda, desde os anos 1970, ditadores como Pinochet foram apoiados e assessorados por

12 Ver <<http://www.attac.org/>>.

economistas ultraliberais em razão das políticas de —livre mercado! desenvolvidas pela ditadura chilena.

A grande crise que eclodiu em 2008 e se abateu sobre o mundo capitalista, cujas consequências são enormes e distintas aos países e sentidas até os dias de hoje, é portanto resultante do enquadramento ideológico dos governos ao SF, mas também às instituições multilaterais, à mídia, entre outros fóruns e aparelhos ideológicos.¹³ Afinal, por décadas, a cantilena de que o Estado interventor sufocava os investimentos, o empreendedorismo,¹⁴ a liberdade e o mérito ressoaram fortemente pelo mundo: na mídia, nos mais diversos espaços públicos e nas universidades. Quando, na década de 1970, a crise que sustentou os modelos sociais-democratas, sobretudo na Europa, fez ruir o chamado —consenso keynesiano! (que na América Lati-na teve sua expressão no —nacional desenvolvimentismo!), os ultraliberais possuíam uma agenda pronta para ser implantada.¹⁵ Essa agenda possibilitou a desestatização, a desregulação e a desregulamentação, sustentando--se como legítimos os mercados financeiros altamente voláteis e dissociados da economia —reall, isto é, não baseados no lastro da produção de bens e serviços. As justificativas ultraliberais legitimaram a hoje denominada, popularmente, —farras das hipotecas imobiliárias!, os empréstimos bancários muitas vezes acima de seu patrimônio e a existência de mercados virtuais, na esteira da tecnologia digital. Em outras palavras, o capitalismo produtivo, típico da primeira e da segunda revoluções industriais, fora de certa forma —substituído! pelo da especulação virtual, embora haja complexa articulação entre esses dois mercados.

As consequências desse capitalismo flexibilizado e financeirizado, após anos de crescimento econômico ilusório, desenlaça um capitalismo que necessita do Estado, sem o qual o sistema como um todo seria devorado por si mesmo. Nesse sentido, toda a cantilena antiestatal é obrigada a aceitar a intervenção vigorosa dos Estados nacionais, assim como, das entidades multilaterais: estas, em particular, até há pouco títeres do ultraliberalismo, uma vez que tiveram (Estados e instituições multilaterais) de

13 Compreende-se os aparelhos ideológicos como —aparelhos privados de hegemonia! (Gramsci), que foram fundamentais à construção do ideário e do imaginário ultraliberal.

14 O termo —empreendedorismo!, tomado como a liberdade sem limites de —empresariado! dominou ideologicamente o discurso e a agenda mundiais, nas décadas de 1980 e 1990, e mesmo nos dias de hoje. Toda e qualquer ação, notadamente estatal, que pudesse enquadrar ou mitigar seus eventuais efeitos negativos fora considerada extemporânea e atentatória à liberdade, caso do mercado financeiro.

15 Ver Fonseca, 2005.

participar da onda de estatizações e outras formas de intervenção estatal em diversas empresas ícones do capitalismo, após o *crash* de 2008.

Embora o ciclo de intervenção do Estado (entre 1929 e a década de 1970), substituído pelo liberalismo, nova intervenção, nova crítica posterior à intervenção, etc., seja conhecido ao longo da história, aparentemente a atual crise vai além dessa conhecida oscilação circular, pois aponta para fatores estruturais: a impossibilidade de o projeto ultraliberal de —radical liberdade aos capitais ser exitoso. Mais ainda, demonstra que o programa teórico/ideológico ultraliberal fracassou, embora não tenha se exaurido, muito ao contrário.

No que tange às perspectivas para sua eventual superação, quanto a uma outra forma de ser do capitalismo, estão em pleno processo de construção, no contexto de embates políticos, econômicos, sociais e ideológicos. Afinal, a intervenção estatal, requerida *momentaneamente* pelos ícones do capitalismo para salvá-lo, tem efeitos imprevistos, tanto em termos econômicos como políticos e ideológicos.

O ocaso do projeto ultraliberal, caso se confirme, abrirá, por si só, longo caminho para maior regulação do Estado, ao lado da criação de novos mecanismos de controle do capital financeiro e de melhor equação quanto à extremada desigualdade social.¹⁶ Essas possibilidades, contudo, convivem com um modelo de acumulação, em termos estruturais, altamente excludente e precarizante. Nesse sentido, as perspectivas políticas em contenda terão, necessariamente, de enfrentar os desafios de reorganizar o modelo vigente, o que não é propriamente tarefa simples e menos ainda de uma geração, isto é, tal processo possivelmente esteja apenas começando, se é que está, uma vez que o poder do SF continua extremamente presente. E, como a história só pode ser avaliada no —longo prazo (Braudel), há um vasto caminho aberto, cuja possível derrota do projeto ultraliberal representará passo histórico e teoricamente significativo.

Ressalte-se que um dos aspectos mais marcantes do mundo contemporâneo — isto é, dos anos 1970 aos dias de hoje — diz respeito à chamada —crise do emprego (terminologia eufemística) ou mais precisamente do que alguns autores definem como o —fim do emprego formal, cada vez mais substituído por ocupações precárias e transitórias: esse processo atingiria indistintamente os trabalhadores, embora assimetricamente, o que

¹⁶ Deve-se lembrar que, em 2015, 1% dos mais ricos, em todo o planeta, detêm 50% da riqueza mundial.

inclui as assim denominadas –classes médias|. Segundo J. Rifkin, em seu instigante livro sobre o –fim dos empregos|, uma das expressões dessa ruptura seria a chamada –reengenharia| (*reengineering*), pois:

A —reengenharia| está arrebatando a comunidade corporativa, transformando em crentes até mesmo os executivos mais céticos. As empresas estão reestruturando rapidamente suas organizações, tornan-do-as *computer friendly* [. . .]. Com isso, estão eliminando níveis de gerência tradicionais, comprimindo categorias de cargos, criando equi-pes de trabalho, treinando funcionários em várias habilidades, redu-zindo e simplificando os processos de produção e de distribuição e dinamizando a administração. Os resultados têm sido impressionantes. Nos Estados Unidos, a produtividade global saltou 2,8% em 1992, o maior aumento em duas décadas [informação baseada no artigo —Price of progress: ee-engineering gives firms new efficiency, workers the pink slip| publicado no *Wall Street Journal*, em 16-3-1993, pá-gina 1]. A vertiginosa escalada da produtividade significou demissões em massa da força de trabalho. Michael Hammer, ex-professor do MIT e pioneiro na reestruturação do ambiente de trabalho, diz que a reengenharia resulta na perda de mais de 40% dos empregos numa empresa e pode levar a uma redução de até 75% dos funcionários. A gerência média está especialmente vulnerável à perda do cargo em função da reengenharia. Hammer estima que até 80% das pessoas envolvidas em funções de gerência intermediária são suscetíveis de demissão.¹⁷

Como se vê, a lógica da terceira revolução industrial — a chamada —acumulação flexível —, encarnada em diversas estratégias, como a cita-da reengenharia, implica formas distintas de terceirização, contratações de autônomos (cada vez mais obrigados a se transformarem em —pessoas jurídicas| e temporários) no contexto de processos baseados em *downsizing*. Paralelamente, processos *just in time* — emoldurados pela propaganda como —soberania do consumidor| — destinam a produção a nichos cien-tificamente planejados e gerenciados. Especificamente quanto à adminis-tração, o conceito de —produção enxuta|, —escritório enxuto|, entre outros,

17 Rifkin, 2001, p. 7.

chegam até o setor de serviços por meio da imposição da lógica estrutural do desemprego tecnológico.

Finalmente, a produtividade e os lucros aumentam vertiginosamente simultaneamente à redução global da força de trabalho. Essa é a dinâmica da terceira revolução industrial cujo capital financeiro é uma de suas ex-pressões. Mesmo que novas regulamentações ocorram quanto ao capital volátil, não há nenhum indicador de que essa forma —flexível de produzir se altere. Ressalte-se que o ultraliberalismo foi o sustentáculo ideológico dessa forma de ser do capitalismo contemporâneo. Nesse sentido, Reginaldo Souza Santos, no referido texto —Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil, assim define o neo (ou ultra) liberalismo:

[. . .] esse é um período [década de 1990] marcado por um discurso ideológico construído e posto em prática pela corrente neoliberal e que assegura a ineficiência dos serviços públicos gerenciados pelo Estado. Assim, o papel do Estado passa a ficar restrito à criação das condições para crescimento do capitalismo, com forte ênfase na desestatização e na constituição de normas legais que garantam o acesso da iniciativa privada como executora dos serviços —públicos. Esse contexto foi criado devido às sucessivas crises do capitalismo, encaradas ideologicamente como crise do Estado, consequência direta do redirecionamento do modelo político mundial necessário à expansão do sistema capitalista, sendo importante no processo a reintegração da periferia a essa dinâmica remodelada.¹⁸

A doutrina ultraliberal, como se observa, foi o cimento intelectual e ideológico utilizado para conquistar corações e mentes em torno de um projeto que objetivava, simultaneamente, duas frentes: desacreditar e estigmatizar a intervenção do Estado na economia — em sentido lato —, tal como demonstra a passagem acima, e criar o mito de que o propalado —livre mercado seria a panaceia que tudo resolveria. Como vimos, sobre-tudo a partir de 2008, sem Estado não haveria capitalismo: truismo sistematicamente desconsiderado pelos ideólogos neoliberais.

¹⁸ Santos, op. cit., p. 13.

Novo desenvolvimentismo no século XXI?

Para que haja um novo ciclo de desenvolvimento, deve-se aprender com os erros do passado, assim como (re)significar o próprio conceito. Segundo João Sicsú et al., tais bases poderiam ser sintetizadas por meio das seguintes premissas:

(i) não haverá mercado forte sem um Estado forte; (ii) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; (iii) mercado e Estado fortes somente serão construídos por uma estratégia *nacional* de desenvolvimento; e (iv) não é possível atingir o objetivo da redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas.¹⁹

Já para Bresser-Pereira, tais bases teriam os seguintes condicionantes:

(i) uma maior abertura da conta comercial do País, que deve ser feita de forma negociada e com reciprocidades; (ii) um novo papel do Estado, com um planejamento mais estratégico; (iii) preocupação com a estabilidade macroeconômica, incluindo não só estabilidade de preços como também equilíbrio do balanço de pagamentos e busca do pleno emprego; (iv) uma nova política macroeconômica que permita inverter a equação perversa juros elevados e câmbio depreciado; (v) não aceitar a estratégia de crescimento com poupança externa, visando alternativamente financiar o desenvolvimento como recursos *pró-prios* de cada nação.²⁰

Ambos os textos têm por base o fortalecimento do Estado, embora não nos termos anteriores — que fora marcado pela ampla proteção ao capital nacional e pela atuação do Estado centralizado —, assim como o apoio ao fortalecimento do capital nacional. Essa equação seria organizada

19 Sicsú, Paula & Michel, 2005: —Por que o novo-desenvolvimentismo?!: <http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/porque_novo_desenvolvimentismo.pdf>.

20 Bresser-Pereira, L. C. (2004). —Novo-desenvolvimentismo. *Folha de S.Paulo*, Cader-no Dinheiro, 19-9-2004.

da seguinte forma, embora ambos os autores não proponham exatamente os mesmos receituários: *a)* abertura comercial e a integração com os mercados internacionais deveriam ser intentadas, mas com estratégia e inteligência, superando a fase da substituição de importações. O Estado deveria apoiar — por meio de crédito e da pesquisa de ponta em ciência & tecnologia — o fortalecimento do capital nacional; *b)* o Sistema Financeiro deveria ser modelado para financiar a produção, distanciando-se do circuito especulativo; *c)* a existência de poupança doméstica seria o meio de promover o desenvolvimento, não dependendo da poupança externa; *d)* necessidade de criação e/ou aprofundamento de uma rede de proteção social, mas que teria como horizonte o mercado privado de trabalho, por sua vez sustentado pelo crescimento sustentado da economia; *e)* necessidade de se desenvolver inovações tecnológicas e outras internamente, não dependendo da dinâmica exterior; *f)* articulação da política macroeconômica com políticas de desenvolvimento, sobretudo voltadas ao longo prazo; *g)* proteção à —conta de capitais!; *h)* promoção da empregabilidade por meio do estímulo ao investimento privado e ao crescimento da economia, mas de forma sustentada e de longo prazo; *i)* ênfase à competitividade apoiada pela taxa de câmbio, notadamente quanto às exportações; *j)* estímulo à competitividade das empresas nacionais e ao aumento da produtividade dos trabalhadores.

Alguns aspectos acima são assim retratados por Sicsú et al. Quanto ao desenvolvimento econômico:

Também não temos conseguido mais adotar uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo para o País. Este requer uma boa combinação de políticas de longo prazo (política educacional, política industrial, política científico-tecnológica, etc.) e políticas macroeconômicas consistentes. Por exemplo, o sucesso de uma política industrial depende, em parte, de uma boa articulação com as políticas macroeconômicas. Uma política econômica persistentemente contracionista — com juros reais elevados e política fiscal apertada — pode inviabilizar uma política industrial pelo simples fato de que não cria um ambiente propício que estimule os empresários a investir.²¹

21 Ver em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/porque_novo_desenvolvimentismo.pdf>, p. 13.

O autor prega, como base do novo desenvolvimentismo, a revisão da política macroeconômica no sentido de estimular o investimento empresarial, criando um ambiente favorável para tanto. Especificamente em relação ao estímulo ao empresariado:

A política econômica, na perspectiva novo-desenvolvimentista aqui proposta, relaciona-se à adoção de um conjunto de medidas que visa a aumentar o nível de demanda agregada, de modo a criar um ambiente estável que estimule os empresários a realizar novos investimentos — uma vez que os níveis de emprego e utilização da capacidade produtiva dependem, em boa medida, dos determinantes da demanda agregada, principalmente da decisão de investimento dos empresários. Em outras palavras, a política econômica deve procurar afetar o investimento privado global, criando um ambiente seguro que estimule escolhas mais arriscadas — mas que rendam lucros e gerem empregos — no lugar da simples acumulação de ativos líquidos — isto é, a boa política é aquela que induz os agentes a investirem em ativos de capital, dando origem a investimento novo [. . .].²²

Como se observa, a lógica da argumentação tem como premissas que: 1.^o) a origem do capital, notadamente o empregador, isto é, de médio e grande porte, é nacional; 2.^o) independentemente da origem do capital, o crescimento da economia levará ao aumento do emprego: supõe-se que seja o emprego formal. Em outras palavras, o crescimento da economia implicaria, tal como na lógica da segunda revolução industrial, empregabilidade.

Esses autores, assim como diversas correntes que repensam o desenvolvimento, não levam em consideração a lógica — tal como a discutimos em seções anteriores — de que o capitalismo contemporâneo tem como marca a redução do estoque necessário (à reprodução do capital) da mão de obra. Embora o crescimento econômico necessariamente fará aumentar o número de empregos, tal contingente ou será sazonal, ou jamais semelhante aos padrões do pós-guerra, tendo em vista a dinâmica da acumulação flexível: neste modelo, a necessidade de mão de obra vem diminuindo de forma inversamente proporcional à produção de bens de serviços e do lucro.

22 Ver em: <http://www.ie.ufrj.br/moeda/pdfs/porque_novo_desenvolvimentismo.pdf>, p. 4.

Afinal, os processos de subcontratação — em escala internacional —, *just in time*, obsolescência programada, oligopolização dos segmentos econômicos, segmentação do consumo e reengenharia, apenas para citar algumas características, não apenas reduzem drasticamente o emprego formal como garantem fidelização dos consumidores e controle sobre a demanda. Além disso, sobretudo em países periféricos, como o Brasil, o processo de privatização de empresas estatais e de venda de empresas privadas nacionais para conglomerados multinacionais levou à transferência dos espaços decisórios do território nacional para o exterior: o impacto desse processo implica que decisões de investimentos, de utilização de determinadas tecnologias e de entrelaçamento com a cadeia produtiva independem em larga medida dos Estados e do empresariado nacional.²³ Dado esse conjunto de questões, estratégias desenvolvimentistas, mesmo que por meio de novos paradigmas, esbarram em constrangimentos — até então não superados — da dinâmica do capitalismo contemporâneo. A esse conjunto de problemas os autores em foco e diversas correntes desenvolvimentistas não se manifestam, observando outros problemas estruturais que não esses.

De outro ângulo, é interessante observar como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) vem discutindo a questão do desenvolvimento no Brasil por meio de uma série de seminários e livros. Assim, Carlos Lessa, destacado economista desenvolvimentista e ex-presidente do BNDES, se expressa perante o desenvolvimento brasileiro:

A mediocridade do crescimento brasileiro não engendrou apenas a paralisia nas matrizes energética e logística. É visível que seu desempenho se atrofiou e se degradou. A erosão da infraestrutura tem sua macroexplicação no percurso rastejante da economia nacional e nas respostas político-econômicas setoriais adotadas durante o último quarto de século.

No início dos anos 1980, a especulação financeira mundial dá origem à chamada —crise da dívida externa—. No Brasil, a crise acentua a aceleração inflacionária. A década de 1980 é orientada à reconstituição político-institucional, com a transição entre o regime militar

23 O caso da desnacionalização do setor de autopeças é bastante significativo nesse sentido. Há de se ressaltar também os processos de fusão entre empresas nacionais e estrangeiras, assim como a participação das primeiras em circuitos produtivos internacionais, o que implica adequação a normas dadas por matrizes ou grandes conglomerados multinacionais.

autoritário e o novo Estado de Direito inscrito na Constituição de 1988. Apesar da estagnação da economia, do cenário externo asfixiante e do processo inflacionário acelerado, houve relutância em abandonar o projeto nacional desenvolvimentista. A Constituição consagrou regras e conceitos que haviam impulsionado e protegido os programas setoriais de energia e transporte.

Como é sabido, o centro hegemônico mundial pós-Guerra Fria proclama as teses da globalização e restaura a exaltação dos mecanismos de mercado. O comportamento da periferia é referenciado pelo Consenso de Washington, cuja tradução interna inaugura, para o Brasil dos anos 1990, um discurso de três diretivas. A primeira afirma que o modelo de crescimento nacional-desenvolvimentista estaria esgotado, tendo terminado o processo dito —de substituição de importações—. Entre suas principais falhas estariam a debilidade do sistema de ciência e tecnologia e o excessivo fechamento externo da economia.

A segunda diretiva preconiza a ideia de —integração competitiva, propondo abrir a economia brasileira a uma participação maior nos fluxos de comércio internacional [. . .]

A terceira diretiva estabelece como prioridade absoluta da política econômica a desmontagem da espiral preços-salários. [. . .]

A esta altura, cabe perguntar: qual é o projeto nacional brasileiro? Persiste o neoliberal? O PAC [Programa de Aceleração do Crescimento] é introdutório a um futuro projeto nacional? Há uma surda saturação brasileira com a mediocridade da economia e a precariedade nos serviços públicos essenciais: saúde, educação e segurança. A questão do emprego domina as ansiedades do jovem brasileiro [. . .]. A tolerância a —apagões— tende a diminuir.

O neoliberalismo começa a recuar ao compasso das dificuldades crescentes do sistema financeiro internacional. [. . .]

Diretivas relevantes para a construção de um futuro projeto nacional têm sido antecipadas pelo atual governo.²⁴

Embora a passagem acima seja referenciada a uma conjuntura específica, seus elementos basilares continuam presentes. Nesse sentido, não bastassem os constrangimentos apontados por todas as linhas de pensamento

24 Lessa, in Cardoso Jr., 2009, pp. 96 e 97.

e pelos principais intérpretes desenvolvimentistas, deve-se levar em conta a variável ambiental, tendo em vista a finitude dos recursos naturais e o fato de que o atual modelo capitalista produtivo internacional necessita de mais recursos naturais do que o planeta pode oferecer,²⁵ o que coloca em questão o próprio sentido de desenvolvimento, pois, afinal, se trata de um problema planetário, mas com efeitos em todos os países e regiões, notadamente nos que procuram firmar-se como potências econômicas industriais ou estão emergindo para tanto.

Além desses aspectos, há de se observar a reconfiguração do tabuleiro mundial, com a crise da política de unilateralidade dos EUA, a decadência relativa do dólar como moeda mundial, o alcance apenas regional do euro, a ascensão dos Brics, particularmente da China,²⁶ e a crise financeira de 2008 — com seus efeitos vigentes até os dias de hoje —, colocam novas questões que, articuladas ao modelo de acumulação, tornam a reflexão sobre desenvolvimento muito mais complexa do que as perspectivas acima demonstram. Afinal, há variáveis extranacionais que, articuladas a atores nacionais, diminuem o poder do Estado nacional e de certas estratégias de desenvolvimento. Com tal constatação, não se pretende, de forma alguma, diminuir a importância da reflexão e de estratégias acerca do desenvolvimento, ao contrário, e sim demonstrar os limites aos quais o atual debate vem incorrendo.

À guisa de conclusão

A militante atuação do *movimento ultraliberal*, desde os anos 1940, foi decisiva ao surgimento do modelo de acumulação flexível: por meio de mordazes críticas aos modelos de regulação do Estado, do discurso radicalizado, da ascensão de governos ideologicamente vinculados a essa corrente e da mudança das instituições internacionais, dentre outros fatores.

Por mais que esses diversos aspectos possuam relativa independência, não se pode deixar de considerar o papel de um movimento que fora, pau-

25 Nos sites <<http://dowbor.org/>> e <<http://www.akatu.org.br/>> há discussões importantes sobre essa questão. Ver particularmente o relatório, coordenado pelo Instituto Akatu e pela Worldwatch Institute (WWI), intitulado —Estado do Mundo — 2010!, em que a relação produção, consumo, desigualdades e sustentabilidade mundiais são analisadas de forma inédita: <http://www.akatu.org.br/akatu_acao/publicacoes/reflexoes-sobre-o-consumo-consciente/estado-do-mundo-2010-transformando-culturas-2013-do-consumismo-a-sustentabilidade>.

26 A recente criação do fundo e do banco dos Brics representa clara inflexão, aos países do Sul, no sentido de autonomia político/financeira jamais vista, o que implica recolocar as peças no tabuleiro instituído por Bretton Woods, ao menos em tese.

latinamente, conquistando *corações e mentes*. Afinal, *estrutura produtiva e discurso ideológico* se retroalimentam, influenciando-se dialeticamente, tendo conseguido, portanto, transformar a agenda e a hegemonia desenvolvimentistas. Em outras palavras, a proteção estatal aos direitos sociais e políticos dos trabalhadores, conquistada a partir de acontecimentos como a grande depressão, as duas guerras mundiais e o espectro revolucionário de esquerda, dentre outros eventos, vem paulatinamente regredindo. A junção, contudo, de *desemprego estrutural tecnológico* com *diminuição do Estado de bem-estar*, ao lado do *caráter especulativo do capital financeiro*, têm possibilitado o ressurgimento relativo das ideias keynesianas e desenvolvimentistas, uma vez que a crise cíclica ocorreu mais uma vez em 2008 e numa dimensão maior que a de 1929, embora com maior capacidade de resposta dos Estados nacionais centrais e das instituições multilaterais do capitalismo. Na verdade, as previsões de Marx quanto ao caráter autodestrutivo do capitalismo voltaram a ser invocadas, mas deve-se ter muito cuidado em aceitar dicotomias simples no contexto da complexidade do modelo de acumulação.

Ressalte-se que os embates ideológicos que levaram à hegemonia do ultraliberalismo são reeditados contemporaneamente, com a diferença de que os ultraliberais estão, agora, na defensiva, pois responsabilizados pela sustentação ideológica de um capitalismo sem lastro na economia real, antissocial e pró-Capital.

Diferentemente da previsão de Francis Fukuyama, a história não acabou, o que implica, contemporaneamente, novo ciclo de embates, que se dão tanto ao nível teórico/ideológico como político/eleitoral, assim como no âmbito das lutas sociais e dos movimentos organizados. Daí a importância de inventariarmos as raízes materiais e ideológicas da grande crise de 2008, sobretudo porque novos embates estão se expressando em busca de novos paradigmas, em que o desenvolvimentismo pode ocupar novos espaços em meio à crise e aos desastres provocados pelo capital especulativo.

Finalmente, embora haja movimentos em várias dimensões voltados à crítica ao modelo ultraliberal — cujo *Manifesto* de Reginaldo S. Santos é um dos importantes exemplos —, em cujo sistema o capital especulativo ganhou ampla notoriedade, o fato é que a estrutura produtiva da —acumulação flexível não foi alterada, e dificilmente o será em pouco tempo. Trata-se de gargalo estrutural cuja crítica ao ultraliberalismo precisará ocupar--se. Afinal, as novas perspectivas desenvolvimentistas têm diante de si variada

gama de desafios, tais como: superar a ideologia ultraliberal; evitar os erros do antigo desenvolvimentismo, notadamente a proteção generalizada ao capital nacional sem contrapartidas; inserir a variável ambiental em suas previsões; e sobretudo articular um novo padrão de desenvolvimento que seja capaz de — em meio a um sistema produtivo poupador de mão de obra, propulsor do capitalismo financeirizado e fortemente pró-Capital, entre outras características nefastas às sociedades e à democracia — produzir o desenvolvimento da economia, da sociedade (vigorosas políticas sociais e compensatórias) e das instituições democráticas. Sem uma crítica aos padrões da acumulação flexível e sem a postulação de alternativas a esse modelo as proposições desenvolvimentistas correm o risco de se tornar letra morta em sociedades que estão em plena transformação. Daí as respostas do Estado terem necessariamente de levar em conta essa dimensão. Afinal, os pressupostos do Sistema Financeiro e da lógica ultraliberal permanecem como balizas estruturantes ao mundo contemporâneo, mesmo que com fissuras e reconfigurações.

Em contraposição a esse quadro de preponderância ultraliberal, é instrutivo o documento recém-lançado por economistas progressistas e de esquerda, intitulado —Por um Brasil justo e democrático, em que são sistematizadas as bases de um novo desenvolvimento,²⁷ que deve ser objeto de reflexões para outros artigos.

Referências

- BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: um desenho conceitual. *Economia e Sociedade*, vol. 21, número especial. Campinas: IE-Unicamp, 2012.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Novo-desenvolvimentismo. *Folha de S.Paulo*. Caderno Dinheiro, 19-9-2004.
- . *Macroeconomia da estagnação: crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994*. São Paulo: Editora 34, 2007.
- BRAUDEL, F. *Escritos sobre a História*. São Paulo: Perspectiva, 1978.

27 São dois volumes: o primeiro, intitulado *Mudar para sair da crise — alternativas para o Brasil voltar a crescer!*: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/porumbraziljustoe-democratico-vol-01_0.pdf>; e o segundo, intitulado *O Brasil que queremos: subsídios para um projeto de desenvolvimento nacional*: <http://novo.fpabramo.org.br/sites/default/files/porumbraziljustoedemocratico-vol-02_0.pdf>. Trata-se de publicação da Fundação Perseu Abramo, de 2015.

- . *A dinâmica do capitalismo*. Rio de Janeiro: Rocco, 1987. CARDOSO JR, J. C. (org.). *Desafios ao desenvolvimento brasileiro — contribuições do conselho de orientação do Ipea*. Livro 1. Brasília: Ipea, 2009.
- CEPAL. *Transformación productiva com equidad*. Santiago do Chile: Cepal, 1990.
- CHANG, H.-J. *Chutando a escada: a estratégia de desenvolvimento em perspectiva histórica*. São Paulo: Editora Unesp, 2004.
- COCKETT, R. *Thinking the unthinkable (think-tanks and the economic counter-revolution, 1931-1983)*. Londres: HarperCollins, 1995.
- DAVIDSON, P. *Post Keynesian macroeconomic theory*. Cheltenham: Edward Elgar, 1994.
- EVANS, P. —Class, State and dependence in East Ásia: lessons for latin americanistsl. In: DEYO, F. (org.). *The political economy of the New Asian industrialism*. Ithaca: Cornell University Press, 1987.
- FANJNZYLBER, F. *Industrialización en América Latina: de la —caja ne-gral al —casillero vacío*. Santiago do Chile: Cepal, 1989.
- FONSECA, F. *O consenso forjado — a grande imprensa e a agenda ultra-liberal no Brasil*. São Paulo: Hucitec, 2005.
- HARVEY, D. *Condição pós-moderna*. São Paulo: Loyola, 1992.
- HAUSMANN, R.; PRITCHETT, L. & RODRIK, D. Growth accelerations. *NBER Working Paper Series* n.º 10.566, jun. 2004.
- IPEA. A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda. Brasília: Ipea, Comunicados do Ipea, n.º 155, 2012.
- KEYNES, J. M. *The general theory of employment, interest and money*. Londres: Macmillan, 1986.
- KRUGMAN, P. *The conscience of a liberal*. Nova York: Norton & Company, 2008.
- MORRIS, C. *The trillion dollar meltdown: easy money, high rollers, and the great credit crash*. Nova York: Public Affairs, 2009.
- NASSIF, A. Tripé macroeconômico: limites e propostas de mudança. *Re-vista Plataforma Política Social e Desenvolvimento*, n.º 15, abr. 2015. <<http://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/>>.
- OCDE: <<http://revistapoliticasocialedesenvolvimento.com/>>. OCDE. *Government at a glance*, 2015. Paris: OCDE Publishing (<http://www.keepeek.com/DigitalAsset-Management/oced/governance/government-at-a-glance-2015_gov_glance-2015-en#page1>).

- PRADO, A. Gestão macroeconômica e desenvolvimento. *Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento*, n.º 14, fev. 2015. <<http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>>
- ROSSI, P. & BIANCARELLI, A. Do industrialismo ao financismo. *Revista Plataforma Política Social e Desenvolvimento*, 13, fev. 2015. <<http://revistapoliticassocialedesenvolvimento.com/>>.
- RIFKIN, J. *O fim dos empregos — o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho*. São Paulo: Pearson, 2001.
- SANTOS, Reginaldo S. *Manifesto da Administração Política para o desenvolvimento do Brasil*. Manuscrito, Salvador/BA, 2010
- SICSÚ, J.; PAULA, L. F. & MICHEL, R. (orgs.). *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social*. Barueri-Rio de Janeiro: Manole-Fundação Konrad Adenauer, 2005.
- STIGLITZ, J. (More instruments and broader goals: moving toward the Post-Washington consensus. *Revista de Economia Política*, vol. 19, n.º 1, jan.-/mar. 1999.
- SUZIGAN, W. Estado e industrialização no Brasil. *Revista de Economia Política*, vol. 8, n.º 4, out./dez. 1988.
- WALLERSTEIN, I. *The end of the world as we know it: social science for the Twenty-First Century*. Minneapolis-Londres: University of Minnesota Press, 1999.

INVESTIGANDO O INTERESSE PÚBLICO SUBJACENTE À TERCEIRIZAÇÃO NO ÂMBITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VANIA MENDES RAMOS DA SILVA*

Resumo

O presente estudo tem por fim investigar a tensão entre os interesses público e privado presente na implementação da terceirização no âmbito da Administração Pública Federal, levada a efeito na década de 1990. Foram utilizadas a revisão bibliográfica e a análise documental. O falacioso argumento de modernização da máquina administrativa, por meio de um discurso que dizia priorizar a eficiência e a economicidade, é posto em questionamento pela demonstração da existência de custos operacionais e financeiros não computados na conta da terceirização. Além disso, o interesse público não se limita à propalada e não cumprida redução de gastos e nem ao alcance da eficiência. Nesse processo os trabalhadores não foram apenas desconsiderados, mas reduzidos a insumos de uma relação moldada apenas entre capital e Estado. A pesquisa permitiu concluir que o interesse público foi suplantado pelo interesse de um único grupo e que a terceirização tem-se mantido à custa da violação dos direitos sociais constitucionalmente assegurados aos trabalhadores.

Palavras-chave: Terceirização; Tensão; Interesse público x Interesse privado.

Abstract

The present study aims to investigate the tension between the public and private interests in the implementation of this outsourcing within the Brazilian Federal Public Administration, carried out in the 1990s. It were used the literature review and document analysis. The fallacious argument of modernization of the administrative machine, through a speech saying prioritize efficiency and economy, it called into question by the demonstration expansion of operating and financial costs, although not computed on account of outsourcing. Furthermore, the public interest can't be reduced searching cost reduction and the efficiency principle. In this process the workers rights were ignored in a relationship that was formed exclusively by the interests of the big capital and of the State. The research concluded that the public interest was outweighed by the interest of a single group and that outsourcing has remained at the expense of violation of constitutionally guaranteed social rights for workers.

Key-words: Outsourcing; Tension; Public interest x Private interest

1. Introdução

A POLÍTICA de terceirização de determinadas atividades realizadas dentro do aparelho do Estado teve como finalidade, ao menos no âmbito

* Procuradora federal da Advocacia-Geral da União. Mestranda em Gestão Pública e Sociedade pela Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG). Especialista em Direito Público com ênfase em Direito Administrativo pela Universidade de Brasília (UNB). E-mail: <vania.mrs@hotmail.com>.

do discurso, a modernização da máquina administrativa, com o fim pro-duzir um serviço público mais eficiente, célere e econômico para os cida-dãos e para o Estado.

O passar dos anos tem evidenciado, no entanto, os efeitos nefastos da terceirização sobre os trabalhadores, provocando graves violações aos direitos sociais constitucionalmente garantidos.

Emerge, destarte, a indagação sobre a real presença do interesse público em relação à política pública de terceirização ou se subjaz a essa prática a preponderância do interesse privado de um grupo que controla o Estado, pairando também dúvidas em relação aos propalados discursos de economicidade e eficiência.

Assim, a pesquisa tem por fim provocar uma reflexão sobre a terceirização de serviços no setor público federal, mais especialmente os que exigem dedicação exclusiva de mão de obra, realizando um diagnóstico dos problemas hoje vivenciados no âmbito da Administração Pública Federal.

O objetivo geral é investigar se a terceirização de serviços praticada pelo setor público federal está adequada ao interesse público constitucional.

Para responder a essas perguntas, o presente estudo se fundamenta na pesquisa bibliográfica e na análise documental.

II. Investigando o interesse público subjacente à terceirização no âmbito da Administração Pública

Passando do Taylorismo ao Fordismo e deste ao Toyotismo, a organização do trabalho sofre profundas mudanças para se adaptar ao grande rearranjo estrutural provocado pelas alterações na economia mundial decorrentes das crises capitalistas, especialmente após a crise do petróleo de 1973.

Após o fim da Guerra Fria e a derrocada do socialismo, o capitalismo decide livrar-se dos óbices criados pelo Estado do bem-estar social, voltando sua atenção somente para o mercado (Carelli, 2014, p. 20).

Polanyi (1983) permite a compreensão desse fenômeno, na medida em que, para ele, as escolhas das políticas públicas são o resultado do movimento pendular histórico entre o movimento liberal e o contramovimento social.

O movimento liberal transformou em mercadoria o trabalho, a terra e o dinheiro. O mercado de trabalho competitivo atingiu o homem, o comércio livre internacional ameaçava a maior indústria dependente da

natureza: a agricultura, e o padrão ouro ameaçou as organizações produtivas que dependiam do movimento dos preços para o seu funcionamento. Os três pilares do mercado foram atingidos por ele mesmo, tornando-se uma ameaça latente para a sociedade, fazendo com que grupos ou classes pressionassem por proteção (Polanyi, 1983).

As reações do homem, da natureza e da organização produtiva foram, assim, um movimento de autopreservação do qual emergiu um tipo de sociedade mais intimamente entrelaçada e que, no entanto, estava ameaçada de total rompimento (Polanyi, 1983).

O contramovimento social visava defender e resgatar algum interesse público contra os perigos originados das modernas e terríveis condições industriais (Polanyi, 1983). O Estado do bem-estar social consistiu nessa defesa, sendo este o momento em que em trabalhadores nos vários países do mundo, entre os quais o Brasil, conquistaram o reconhecimento dos direitos sociais.

Uma vez inexistente a ameaça socialista, o capitalismo liberal reage fortemente por meio do neoliberalismo, forçando um novo movimento para aniquilar as amarras que o impedem de expandir-se ferozmente, direcionando-se agora contra os direitos trabalhistas, sendo a terceirização um dos mecanismos utilizados.

A terceirização surge, portanto, como resultado do movimento neoliberal, uma das ditas novas formas de organização do trabalho decorrentes do processo de globalização, bem como das práticas impostas pelo Consenso de Washington aos países periféricos visando à entrada do Estado na globalização econômica. Impõe-se aos países subdesenvolvidos um rearranjo estrutural que abrange medidas como a desregulamentação estatal, privatizações, controle da inflação, primazia das exportações, cortes nas despesas sociais e redução do déficit público (Carelli, 2014, p. 21, apud Santos, 1999, pp. 95-6).

O neoliberalismo se instalou na máquina estatal paralelamente à redemocratização do País, por meio da implementação do modelo gerencial de Estado. Bresser-Pereira, no comando do Ministério da Reforma do Aparelho do Estado, cuida dessa passagem da administração pública burocrática à gerencial na década de 1990, promovendo uma ampla reforma administrativa (Bresser-Pereira, 2005).

O movimento reformista e seus agentes negam, no entanto, a premissa neoliberal em que está assentado, creditando a necessidade de mudanças

à crise vivenciada nos anos 80 e ao processo de globalização da economia. Constrói-se uma teoria de que a crise econômica é decorrência de uma crise do próprio Estado, demandando, por isso, profundas alterações no modelo existente (Bresser-Pereira, 2005).

A reforma é apresentada como uma proposta social democrática, porquanto não visaria à retirada do Estado da economia, mas sim uma modernização no modo de governança, sob o argumento de que, após a globalização, o Estado precisava passar de protetor da economia nacional ao papel de facilitador, como forma de tornar o país internacionalmente competitivo (Bresser-Pereira, 2005).

O discurso oculta, entretanto, a existência de um conflito travado entre os interesses público e privado. A reforma se apresenta como sendo decorrência de um movimento social legítimo, em prol do interesse de todos, fazendo negligenciar propositadamente a tensão subjacente entre os interesses do capital e dos trabalhadores.

Não é possível olvidar que a distinção entre Estado e sociedade, aquele enquanto espaço político e esta enquanto espaço econômico, não deve ser realizada para a compreensão das sociedades periféricas, como a sociedade brasileira. Trata-se de suporte ideológico que sustenta de um lado —a naturalização da exploração econômica capitalista, e, por outro, a neutralização do potencial revolucionário da política liberal, dois processos que convergiram para a consolidação do modelo capitalista das relações sociais (Santos, 2006, p. 118).

Necessário esclarecer que a dualidade aqui vislumbrada não contempla propriamente Estado e sociedade, tampouco o político e o econômico, mas sim uma tensão entre o interesse social coletivo e os interesses privados de um grupo que se apropria do Estado na exata medida em que o capitalismo liberal, contraditoriamente, necessita do Estado para manter sua hegemonia, apesar de sempre negar essa premissa, quando diz defender irrestritamente a aplicação do princípio do *laissez-faire* e a autorregulação dos mercados (Santos, 2006, p. 119). Ocorre, entretanto, que a autorregulação se baseia numa hierarquia de interesses estabelecida *a priori* e comporta exceções no exato momento em serve aos interesses do capital, o que fica explícito na máxima: —Qualquer desvio do *laissez-faire*, a menos que ditado por um grande bem é um mal indubitável (Santos, 2006, p. 119, apud Mill, 1921, p. 950).

Assim, a esfera pública torna-se parte do setor privado a partir do intervencionismo estatal, que tende a atender aos interesses de um grupo

específico, provocando um movimento de socialização do Estado e de estatização da sociedade, limitada esta, no entanto, à sociedade burguesa (Habermas, 1994, p 169).

É cíclica a utilização do Estado para a superação das crises capitalistas. Já no crepúsculo do século XIX o Estado promove intervenções para superar a grande depressão que começa em 1873, sacrificando em favor de um novo protecionismo os princípios do livre comércio, tão apregoados pelo liberalismo econômico (Habermas, 1994, p. 171). A superação da Grande Depressão de 1929 também dependeu de aportes e rearranjo dos governos. Não foi diferente em 1973 com a crise mundial do petróleo, cujos reflexos no Brasil foram propositalmente confundidos com uma crise do próprio Estado (Bresser-Pereira, 2005).

Segundo apregoado pelo então Ministério de Administração e Reforma do Aparelho do Estado (Mare), a Constituição de 1988 foi incapaz de enfrentar a crise, e manteve uma estrutura arcaica que levou o País à insustentável situação vivenciada na década de 1990, com hiperinflação, desemprego e uma imensa descrença popular no governo para fazer face aos problemas que assolavam o País. A partir dessa afirmação, de que a crise capitalista foi provocada pelo Estado do bem-estar social, o então Governo justifica a necessidade de uma reforma administrativa e da implementação do modelo gerencial, postos como condição de sua superação (Bresser-Pereira, 2005).

A reforma gerencial é apresentada como a precursora da eficiência, uma maneira de resgatar a legitimidade da burocracia, tão desgastada, perante as demandas da cidadania (Bresser-Pereira, 2005). De fato, a administração burocrática se mostrava lenta, cara e autorreferida, pouco ou nada orientada para o atendimento das demandas dos cidadãos, que estavam imensamente insatisfeitos (Bresser-Pereira, 2005). Porém, esses argumentos sedutores ocultam uma realidade em que o interesse público, que deve nortear as escolhas das políticas públicas, está sendo negligenciado, uma vez que as soluções apresentadas estão em conflito direto com os direitos sociais constitucionalmente assegurados aos trabalhadores.

Os cidadãos estavam mesmo suscetíveis a concordar com as reformas que pretendiam salvar o Estado, transformando-o em uma máquina eficiente e mais barata. O combate à inflação era a maior das expectativas de uma população esvaída por uma economia incapaz de produzir o desenvolvimento e a justiça social. Assim, o modelo gerencial vence as resistências

iniciais e conquista o apoio político necessário para ser implementado, porquanto alardeadamente calcado em práticas de gerência da eficiente iniciativa privada e num discurso de modernização do Estado (Bresser-Pereira, 2005).

A proposta gerencial abrangia: *i*) o fortalecimento das carreiras que compõem o núcleo estratégico do Estado; *ii*) a descentralização da administração dos serviços não exclusivos do Estado através da implantação das agências autônomas e de organizações sociais, controladas por contra-tos de gestão; *iii*) a privatização como proposta para as empresas estatais produtoras de bens e serviços para o mercado; *iv*) e a terceirização como forma de reduzir a máquina estatal, entregando à iniciativa privada as atividades secundárias, complementares e acessórias às atividades finalísticas do Estado (Bresser-Pereira, 2005).

Mister ressaltar, no entanto, que o discurso da reforma não escapa de denunciar seus propósitos implícitos, na medida em que — para justificar as alterações que se realizariam por meio das Emendas Constitucionais n.ºs 19 e 20/1998 — desmoraliza o texto original da Constituição de 1988, acusada de recrudescer o Estado, engessando-o ainda mais:

Por isso a Constituição sacramentaria os princípios de uma administração pública arcaica, burocrática ao extremo. Uma administração pública altamente centralizada, hierárquica e rígida, em que toda prioridade seria dada à administração direta, e não à indireta. A Constituição de 1988 ignorou completamente as novas orientações da administração pública. Os constituintes e, mais amplamente, a sociedade brasileira revelaram nesse momento uma incrível falta de capacidade de ver o novo. [. . .]

A partir dessa perspectiva, decidiram, através da instauração de um —regime jurídico único para todos os servidores públicos civis da administração pública direta e das autarquias e fundações, tratar de igual forma faxineiros e professores, agentes de limpeza e médicos, agentes de portaria e administradores da cultura, policiais e assistentes sociais; através de uma estabilidade rígida, ignorar que esse instituto fora criado para defender o Estado, não seus funcionários; através de um sistema de concursos públicos ainda mais rígido, inviabilizar que uma parte das novas vagas fossem abertas a funcionários já existentes; através da extensão a toda a administração pública das novas

regras, eliminar toda autonomia das autarquias e fundações públicas (Bresser-Pereira, 2005).

A Constituição Federal de 1988 é ainda criticada de ter sido usada como veículo de privilégios, verdadeiro instrumento que visava assegurar interesses particulares, a partir da garantia de aposentadorias integrais e sem contribuição dos funcionários públicos, assim como da transformação de quatrocentos mil funcionários celetistas em estatutários, detentores de estabilidade e aposentadorias integrais, num verdadeiro retrocesso patrimonialista (Bresser-Pereira, 2005).

Não que a máquina administrativa não carecesse de reforma, porém é muito importante identificar no trecho acima transcrito a maneira como algumas atividades — faxineiros, agentes de limpeza, agentes de portaria e, até mesmo, os assistentes sociais, cuja formação superior é exigida — são desvalorizadas para justificar um futuro tratamento diferenciado. Um tratamento que, na realidade, vai se mostrar bastante inferior em relação às carreiras receberiam o reconhecimento de —núcleo estratégico.

Assim é que o discurso da reforma gerencial, apesar de se apresentar como social democrático, desqualifica diversos grupos de trabalhadores, especialmente aqueles cuja atividade requer menor grau de escolaridade, para legitimar a entrega dessas atividades à iniciativa privada, por meio da terceirização. O Estado se desvencilha de um ônus que alega ser pesado demais, e, ao mesmo tempo, justifica a desnecessidade de garantir a esses trabalhadores a mesma dignidade concedida aos que continuaram usufruindo do *status* de servidores públicos.

Esse é o contexto em que foi editada a Lei 8.666/93, que, regulamentando o art. 37, inciso XXI da CRFB/88, dispõe sobre o procedimento licitatório como condição para a contratação pelo Poder Público. Em 1997 é editado o Decreto n.º 2.271/97 que dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração direta, autárquica e fundacional, e em 1998 a legislação se completa com a Lei n.º 9.632, que propõe a extinção de 79.000 cargos, sugerindo a contratação desses profissionais na iniciativa privada.

oOo

Bem, a essa altura, cabe retornar ao início do texto, para contextualizar o surgimento da terceirização no âmbito da Ciência da Administração e da Ciência Jurídica, bem como para conceituá-la, com o fim de

compreender por que sua implementação foi tão maléfica aos trabalhadores e ela submetidos.

No âmbito da Ciência da Administração, a terceirização é um processo de transferência de serviços ou atividades periféricas e acessórias à atividade central de uma empresa principal (ou tomadora de serviços) para uma empresa com melhores condições técnicas de realizá-las (empresa terceirizante). Surge idealizada pelo Toyotismo, sob o argumento de modernização, para atender às exigências da competição globalizada. A empresa, agora mais enxuta, pode lançar mão de mão de obra e serviços nos momentos de aumento da produção, desonerando-se dela em períodos de crise (Carelli, 2014).

Assim, para a Ciência da Administração terceirizar consiste em delegar a um terceiro uma atividade acessória para que a empresa possa se concentrar e especializar em sua atividade principal. Diz-se tratar, portanto, de técnica de administração e não de gestão de pessoas, de modo que essa transferência não significa repasse de trabalhadores ou de responsabilidade sobre estes (Carelli, 2014).

O conceito deixa claro que a entrega de atividades para outras empresas não visa burlar a legislação trabalhista e precisa ser observado à risca, porque não é mesmo permitido, do ponto de vista jurídico, transferir a gestão de trabalhadores para uma outra empresa. Assim, as consequências que a nova prática podem ensejar determinam um alerta vermelho para o Direito, para quem a terceirização passa a ser conceituada como o fenômeno pelo qual se dissocia a relação econômica de trabalho da relação de direito trabalhista correspondente (Delgado, 2014).

Impõe esclarecer que até o surgimento da terceirização, a clássica relação de emprego é vivenciada entre trabalhador e empregador, compreendendo, portanto, uma relação meramente bilateral que engloba os aspectos econômicos (de prestação do trabalho) e de direito trabalhista. A terceirização é um novo modelo que faz inserir um terceiro nessa relação, a empresa terceirizante. Nesse modelo emergente a relação econômica de prestação do trabalho se mantém entre o trabalhador e o tomador de serviços, enquanto a relação de direito trabalhista se desloca para ser firmada entre o trabalhador e uma empresa terceira a essa relação (Delgado, 2014).

Cabe resgatar, para reforçar a ideia, que o reconhecimento dos direitos sociais no Brasil é consequência de uma importante conquista do contramovimento social, decorrente de décadas de lutas, travadas não apenas

em terras tupiniquins, mas no mundo inteiro (Polanyi, 1983). O Direito do Trabalho, cujo papel é garantir a efetivação prática desses direitos sociais, foi edificado sobre o modelo bilateral clássico de relação de trabalho, estruturando um conjunto de princípios protetivos, que garantem ao trabalhador um patamar civilizatório mínimo de direitos visando retificar (ou atenuar), no plano jurídico, o desequilíbrio inerente ao plano fático do contrato de trabalho (Delgado, 2014).

O Direito do Trabalho não garante, porém, uma emancipação do trabalhador ante a exploração capitalista, mas ameniza e evita a superexploração, permitindo um mínimo de dignidade a essas pessoas. Habermas (1994, p. 183) descreve o papel público que a empresa passa a ter em relação ao trabalhador, assumindo uma função social para com este. Essa relação, ao mesmo tempo que estabelece um tipo dominante de organização do trabalho social ante a separação entre a esfera privada e esfera pública, impõe um vínculo de responsabilidade da empresa para com seus funcionários:

As empresas industriais constroem moradias ou até ajudam ao empregado para que consiga uma casa, formam parques públicos, constroem escolas, igrejas e bibliotecas, organizam concertos e sessões de teatro, mantêm cursos de aperfeiçoamento, proveem em prol de anciãos, viúvas e órfãos. Em outras palavras: uma série de outras funções que, originalmente, eram preenchidas por instituições públicas não só no sentido jurídico, mas também no sentido sociológico, passam a ser assumidas por organizações cuja atividade não é pública. . .
(Habermas, 1994, p. 183)

Ao trazê-lo para o âmbito das leis, o Direito do Trabalho cristaliza esse vínculo de obrigações, mas pressupõe o delineamento preciso da identidade entre empregado e empregador, que ficam definidos já nos arts. 2.º e 3.º da Consolidação das Leis do Trabalho (Decreto-Lei n.º 5452, de 1.º-5-1943).

A terceirização não revoga a legislação trabalhista, atitude política que poderia custar uma revolta social, mas provoca de forma imediata a perda da identidade entre a empresa onde os serviços são prestados (a tomadora de serviços) e os trabalhadores, que estão a lhe servir com sua força de trabalho. A lógica de dominação se torna mais sofisticada, porque extingue com a responsabilidade social da empresa, mas deixa subsistir a

sensação de proteção dos direitos trabalhistas, que continuam formalmente previstos, mas passam para um âmbito de incidência tão tênue que perdem aplicabilidade.

Isso porque a trilateralização da relação de trabalho e o consequente deslocamento da relação jurídica, para que seja formada entre a empresa terceirizante e o trabalhador, traz consigo a impossibilidade (ou a atenuação considerável) de se exigir do tomador de serviços o cumprimento das regras protetivas estabelecidas pelo Direito do Trabalho. A responsabilidade social da empresa para com o empregado deixa de existir. O trabalhador fica menos amparado, porque agora está vinculado, via de regra, a uma empresa com capacidade econômica muito menor e que, muito corriqueiramente, é incapaz de cumprir com suas obrigações trabalhistas, apesar de estar fisicamente inserido no ambiente de uma empresa muito mais poderosa.

Se era essa a intenção desde o início de sua criação ou não, a realidade é que a terceirização passou a ser utilizada para fraudar direitos trabalhistas, ou seja, não para permitir que a empresa tomadora se concentre e se especialize em sua atividade, mas exclusivamente para reduzir direitos sociais conquistados pelas categorias sindicais a que as empresas tomadoras se encontram vinculadas.

A legislação trabalhista determina o enquadramento sindical dos trabalhadores pela categoria econômica preponderante da empresa a que se vincula o trabalhador (arts. 511 a 514 da CLT). Destarte, os terceirizados são apenas divorciados do enquadramento sindical dos trabalhadores diretamente contratados pela tomadora de serviços e esfacelados em inúmeros sindicatos incapazes de fazer frente ao poder econômico. Os terceirizados não mais pertencem aos sindicatos dos bancários, industriais ou metalúrgicos (apesar de continuarem trabalhando dentro dos bancos, das indústrias e das siderúrgicas), mas aos fragmentados sindicatos dos recepcionistas, dos profissionais de asseio e conservação, dos vigilantes, etc., muito menos capazes de lutar por salários e condições dignas de trabalho.

A terceirização é, ainda, uma forma de reduzir encargos sociais, uma vez que, sendo as prestadoras de serviços enquadradas como micro e pequenas empresas, detêm privilégios e isenções fiscais não extensíveis às grandes corporações. Além de sofrerem um controle muito menos rigoroso no que diz respeito à observância quanto às normas de saúde do trabalhador e de prevenção aos acidentes do trabalho (Lei Complementar n.º 126, de 4-12-2006).

O terceirizado deixa de pertencer ao quadro funcional próprio da empresa em que presta seus serviços, a grande maioria com plano de carreira estruturado, perdendo possibilidades de ascensão e de melhorias salariais, para tornar-se um trabalhador sem mais perspectivas dentro do local em que trabalha.

A ausência de normas que concedam ao trabalhador terceirizado as mesmas garantias asseguradas ao trabalhador não terceirizado implica uma realidade injusta e grande precarização das condições desse trabalhador, tanto na iniciativa privada, quanto no setor público. No âmbito deste último a precarização é ainda mais gritante diante da estabilidade conferida ao servidor público e da instabilidade extrema a que se sujeita o trabalhador terceirizado, especialmente diante da barreira intransponível do concurso público como única forma de ingresso nos quadros funcionais do Estado.

A omissão legislativa e o crescente avanço da terceirização na iniciativa privada e no setor público, aliados ao considerável incremento no des-respeito aos direitos sociais pelas empresas e pelo próprio Estado, levaram à necessidade de um controle civilizatório do fenômeno, que acabou sendo realizado pela Justiça do Trabalho. Primeiro por meio da Súmula TST n.º 256, de 1986, que vedava expressamente a terceirização e, posteriormente, por meio da Súmula 331 do TST, de 1993, que acabou por se render ao avanço dos fatos sociais e alargou o espectro de possibilidades de sua utilização. A Súmula 331 do TST tornou-se a verdadeira —leil que, até hoje, delimita a terceirização lícita da ilícita, bem como define as consequências jurídicas para as empresas envolvidas e para os empregados.

A Justiça do Trabalho se esforçou em harmonizar a terceirização com os fins e valores essenciais do Direito do Trabalho. Esse processo de adequação tem trilhado duas linhas principais: a isonomia remuneratória entre os trabalhadores terceirizados e os empregados vinculados à empresa tomadora e a responsabilização desta pelos —valores trabalhistas oriundos da prática terceirizante (Delgado, 2014, p. 472).

No que diz respeito à Administração Pública, entretanto, os agentes da reforma administrativa não negligenciaram em blindar o Estado, por meio de uma previsão legal expressa, no sentido de isentá-lo de quaisquer obrigações trabalhistas não cumpridas pelas empresas contratadas. O §1.º do artigo 71 da Lei 8.666/93 representa uma verdadeira rota de fuga aos questionamentos trabalhistas no âmbito judicial, senão vejamos:

Art. 71. O contratado é responsável pelos encargos trabalhistas, previdenciários, fiscais e comerciais resultantes da execução do contrato. § 1.º A inadimplência do contratado, com referência aos encargos trabalhistas, fiscais e comerciais não transfere à Administração Pública a responsabilidade por seu pagamento, nem poderá onerar o objeto do contrato ou restringir a regularização e o uso das obras e edificações, inclusive perante o Registro de Imóveis. (Redação dada pela Lei n.º 9.032, de 1995.)

A leitura desse dispositivo permite ver como os trabalhadores foram desconsiderados no processo de transformação do Estado, tratados como meros insumos de uma relação moldada entre Estado e capital.

Para muito além do desrespeito aos direitos sociais é interessante notar como a terceirização implicou uma considerável redução dos salários e direitos dos trabalhadores. A Tabela 1 abaixo realiza um comparativo entre a remuneração dos servidores das Instituições Federais de Ensino com os valores pagos aos trabalhadores terceirizados:

Tabela 1. Comparativo das remunerações

Cargo	Vencimento do servidor efetivo*	Salário do terceirizado**	Perdas remuneratórias
Auxiliar de laboratório	R\$2.548,17	R\$1.286,96	53,41%
Auxiliar administrativo	R\$2.548,17	R\$1.432,78	43,77%
Motorista	R\$2.112,04	R\$1.681,56	20,38%

Notas:

*Remuneração dos servidores efetivos em início de carreira a partir de março de 2015 e auxílio alimentação de R\$373,00.

**Motoristas: Salário normativo R\$ 1.373,56; auxílio alimentação R\$ R\$308,00 – CCT 2015/ 2015 registro MTE MG001217/2015.

Auxiliar administrativo: Salário normativo R\$1.186,38; auxílio alimentação R\$246,40 – CCT 2015 registro MTE MG003476/201.

Auxiliar de laboratório: Salário normativo R\$882,96; auxílio alimentação R\$246,40, adicional de insalubridade R\$157,40 (art. 192 da CLT e NR n.º 15 do MTE – Anexo 14) – CCT 2015 registro MTEMG003476/201.

Fonte: Elaborada pela autora com base na Lei n.º 11.091, de 12-1-1991, quanto aos salários dos servidores públicos, e nas convenções coletivas de trabalho celebradas pelos sindicatos representativos das categorias na região do sul de Minas Gerais, extraídas do sistema media-dor no [site <www.mte.gov.br>](http://www.mte.gov.br). As categorias analisadas se deram com base em cargos contratados por instituições federais de ensino superior no sul de Minas Gerais. Percentual das perdas remuneratórias calculados dividindo-se o salário menor pelo maior.

É necessário reconhecer que não existe milagre que torne mais barata a contratação de trabalhadores por meio da terceirização, visto que a remuneração

neração paga pelo Estado às empresas precisa cobrir, além dos salários, os lucros e os seus custos operacionais (Carelli, 2014). A tabela está a indicar uma drástica queda dos salários pagos para atividades idênticas, redun-dando em precarização do trabalho.

Mas e quanto à eficiência e economicidade apregoadas pela reforma gerencial? Será que o sacrifício dos trabalhadores ao menos tem servido para que tais objetivos sejam alcançados?

Por certo que sem receber seus salários e demais verbas trabalhistas e às voltas com as sucessivas quebras de empresas prestadoras de serviços para o Estado, os trabalhadores terceirizados recorreram e continuam a se socorrer da Justiça do Trabalho, na tentativa de ver reparados os prejuízos suportados (Acórdão TCU – P n.º 1.214/2013).

A Justiça do Trabalho, prosseguindo no controle civilizatório da terceirização, afastou a aplicação do art. 71, §1.º da Lei 8.666/93. No ano 2000 a Súmula 331 do TST foi alterada para determinar a responsabilida-de objetiva da Administração Pública, em caso de inadimplemento das verbas trabalhistas pelas empresas contratadas (inciso IV).

A Administração, em nome da supremacia do interesse público sobre o interesse por ela afirmado como particular (ou individual a cada traba-lhador), defendeu em todas as instâncias do Poder Judiciário, a consti-tucionalidade do art. 71, §1.º, da Lei 8.666/93. A total despreocupação da reforma administrativa em assegurar direitos e garantias sociais é, por-tanto, reforçada por essa incondicional defesa da tese da irresponsabilidade, levada a cabo tanto nas defesas em ações individuais movidas pelos traba-lhadores lesados, quanto por meio de ações constitucionais ajuizadas dire-tamente no Supremo Tribunal Federal com essa específica finalidade. Os esforços culminaram com a Ação Direta de Constitucionalidade n.º 16/ 2007-DF, em cujo julgamento a Corte Suprema concluiu pela validade do art. 71, §1.º da Lei 8.666/93 e favoravelmente à sua manutenção na or-dem jurídica.

O Supremo, nada obstante, atenuou os efeitos de seu posicionamento ao deixar assentado nos debates do julgamento que o ente público ainda poderá sofrer condenação subsidiária, desde que comprovada, de forma patente, sua culpa *in vigilando* ou, em termos menos jurídicos, sua negligênciana fiscalização do contrato administrativo (ADC 16/2007-DF).

O problema é que os atos fiscalizatórios previstos pela Lei n.º 8.666/ 93 não se destinavam a verificar o efetivo pagamento das verbas devidas

aos trabalhadores, mas apenas a aferir se o serviço foi ou não prestado a contento, com consequências como a aplicação de multa administrativa à empresa e rescisão contratual (Lei 8.666/93). Por esse motivo, as condenações pela Justiça do Trabalho prosseguiram implacáveis, agora ao argumento de que a fiscalização deveria voltar-se especificamente à verificação do pagamento de verbas trabalhistas pela empresa, obrigando o Estado a adotar providências nesse sentido.

Visando atender às novas exigências impostas pela Justiça do Trabalho, no âmbito da Administração Pública Federal foi editada a Instrução Normativa n.º 02/2008, da Secretaria de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SLTI/MPOG) (com diversas alterações posteriores), que fixa, dentre outras orientações importantes, uma rotina fiscalizatória em relação às verbas trabalhistas, dentre as quais a retenção de faturas das empresas e o pagamento direto dos trabalhadores. Determina, outrossim, a abertura de uma conta bancária vinculada ao contrato, onde devem ser realizados depósitos de verbas rescisórias dos trabalhadores, destacadas, mês a mês, do pagamento destinado às empresas (IN SLTI/MPOG n.º 02/2008).

O Acórdão do Tribunal de Contas da União n.º 1.214/2013, plenário, cuja elaboração contou com a participação de representantes de inúmeros órgãos e instituições jurídicas e de controle interno e externo dos âmbitos federal e estadual, demonstra o tamanho do esforço que a Administração tem despendido em relação a esses contratos e as grandes dificuldades enfrentadas na implementação das atividades ditas fiscalizatórias (Acórdão TCU – P n.º 1.214/2013).

Vale chamar a atenção, entretanto, para o fato de que as rotinas fiscalizatórias centram esforços em reduzir os prejuízos do Erário decorrentes das condenações judiciais e apenas de forma reflexa minimizam os problemas enfrentados pelos trabalhadores. O pagamento das verbas trabalhistas de forma direta pelo Estado, via de regra, é apenas parcial e realizado intempestivamente, uma vez que pressupõe o atraso pela empresa.

Assim, as soluções viabilizadas pela IN SLTI MPOG n.º 02/2008 não solucionam os problemas dos trabalhadores, que continuam com os salários reduzidos a um patamar mínimo e submetidos a uma grande instabilidade no emprego decorrente da limitada duração dos contratos administrativos, circunstância acirrada pela rotineira quebra das empresas contratadas.

Por força do art. 57 da Lei 8.666/93, o contrato administrativo tem duração a adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ou seja, doze meses. O inciso II do art. 57, no entanto, excepciona os contratos de prestação de serviços de natureza continuada, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a Administração, limitada a sessenta meses, a partir de quando deve ser realizada uma nova licitação. Trata-se de regra que tem como objetivos o controle dos gastos públicos, a busca periódica pelo contrato mais vantajoso, além de oportunizar a rotatividade entre os que desejam contratar com o Poder Público (Lei 8.666/ 93 e ON/AGU n.º 38).

Se por um lado essa limitação temporal tem pretensões de garantir impessoalidade e economia para os cofres públicos, por outro faz aumentar o abismo já existente entre os regimes celetista dos terceirizados e estatutário dos terceirizados, numa tensão entre estabilidade e instabilidade extrema.

A sucessão contínua de empresas em prazo ainda menor que sessenta meses, decorrente de quebras repentinas, inexplicadas e incontroláveis por parte do Estado, aliada à recontração sistemática dos trabalhadores (já treinados para as tarefas), implicam a perda do direito às férias, ferindo as normas de saúde do trabalho. O pagamento de indenização por férias não usufruídas não cumpre o objetivo que o descanso iria ocasionar à saúde do trabalhador, sem mencionar os perdidos momentos de lazer e convivência familiar.

O prejuízo social decorrente desse sistema se mostra, pois, elevadíssimo, tamanhas as perdas suportadas pelos trabalhadores. O Instituto de Negócios Públicos (2013) informa que 77% dos pregões levam mais de trinta dias para serem operacionalizados e concluídos, donde se pode concluir que entre o encerramento súbito do contrato e a realização de uma nova licitação, os trabalhadores precisam aguardar, sem contrato formal de emprego, o término de uma nova licitação para serem novamente contratados pela empresa vencedora. Nesse período, o cidadão trabalha para o Estado muitas vezes sem receber salário. Em outros casos o pagamento do salário é feito diretamente pela Administração, mas os reflexos em décimo terceiro salário, férias, FGTS, dentre outros, não são pagos ao trabalhador, que suporta os prejuízos como forma de se manter no posto de trabalho, em face de uma economia em que o emprego é escasso.

Outros aspectos práticos da terceirização igualmente denunciam o quanto esse instituto tem sido desvirtuado. A terceirização lícita pressupõe sempre a autonomia da empresa terceirizante na direção de seu negócio, por meio da total liberdade para dar ordens, escolher e gerir os respectivos empregados. Também pressupõe que a iniciativa privada esteja suficiente-mente desenvolvida e capacitada para desempenhar tais encargos de exe-cução (art. 10, §7.º, do Decreto-Lei n.º 200/67).

Entretanto, as novas rotinas fiscalizatórias estão a evidenciar uma crescente intervenção do Estado na autonomia e condução da empresa. A retenção de faturas e o depósito em conta bancária vinculada, que não pode ser movimentada pela contratada, demonstram que o Estado está ampliando suas atividades e seus custos operacionais para suprir deficiên-cias das empresas em relação à gestão dos trabalhadores, o que, no míni-mo, põe sob questionamento os discursos de redução da atuação estatal, assim como da eficiência e da economicidade propiciadas pela terceirização.

Deve-se reconhecer que a questão da economia ou dos prejuízos gera-dos com a terceirização é bastante difícil de ser mensurada, carecendo de agenda própria e estudos específicos dos orçamentos públicos. No entan-to, é de fácil percepção o incremento das despesas relativas aos custos operacionais e financeiros com os contratos de terceirização, pois as novas rotinas ditas fiscalizatórias ampliam as atividades do Estado, v.g., o au-mento do custo do seguro garantia, despesas com a conta vinculada e a necessidade de aumento do número de servidores para acompanhamento dos contratos.

Há, ainda, o pagamento em duplicidade que ocorre ao remunerar a empresa pelo serviço prestado e ao responder judicialmente pelas verbas não adimplidas aos trabalhadores. Sem falar nos enormes custos decorren-tes de contratações emergenciais, imprescindíveis para a não interrupção do serviço público sempre que se antecipa o fim de um contrato em virtude da quebra repentina de uma empresa. Adicionem-se os incalculáveis custos despendidos com a movimentação do Poder Judiciário e da Advocacia Pública nas milhares de reclamationes trabalhistas movidas contra a União todos os anos.

Apenas entre os anos de 2010 e 2015 a União responde a 71.282 processos versando sobre responsabilidade subsidiária:

Tabela 2. Ações judiciais contra a União no período de 2010 a 2015

Ano	Número de processos
2010	12.705
2011	13.762
2012	13.464
2013	14.940
2014	12.993
2015*	3.478
Total	71.282

* Até maio de 2015.

Fonte: Elaborada pelo autor com fundamento no pedido de Acesso à Informação n.º 00700000121201559 à Advocacia-Geral da União

Estudo divulgado pelo Instituto de Negócios Públicos (2013) demonstra que, em 2013, uma licitação na modalidade pregão eletrônico para as contratações de serviços comuns, conceito em que se enquadra a grande maioria dos contratos de terceirização, custava em média R\$12.849,00. Esse custo é reiterado a cada contratação e se antecipa sempre que quebra uma empresa, demandando a realização de uma nova licitação e celebração de novo contrato.

Pinho (2008) informa que em 2008 uma ação trabalhista em curso na Justiça do Trabalho, segundo avaliação da administração federal de custos públicos, tinha um custo médio de R\$300,00/mês, englobando todos os itens materiais, mas deixando de fora o custo de pessoal (servidores e magistrados).

Na primeira instância, a tramitação do processo trabalhista pode ser veloz, durando de um a três meses, dependendo da Vara do Trabalho e da complexidade da controvérsia. Em Minas Gerais, os recursos ordinários têm aguardado em média de um a dois meses para a publicação do acórdão. Todavia, o Superior Tribunal do Trabalho divulgou que o recurso de revista tem consumido uma média de 520 dias de tramitação (Superior Tribunal do Trabalho, 2015). Considerando que a Administração Pública recorre sempre até as últimas instâncias das decisões que lhe são desfavoráveis, o trabalhador precisa aguardar cerca de dois anos para receber seu salário (isso se houver a condenação do Estado) e o Estado precisa custear cerca R\$7.200,00 por processo judicial (valores de 2008 sem considerar a remuneração dos servidores envolvidos).

Todos esses custos não são computados pelo Estado como consequências da terceirização e ainda estão invisíveis a esse processo.

oOo

Bem, apresentado esse cenário, é necessário passar à análise do interesse público subjacente à terceirização, consoante prometido.

Os problemas ligados ao desrespeito dos direitos sociais e ao grau de precarização a que os trabalhadores seriam submetidos teriam sido simplesmente um equívoco de impossível previsão quando da implementação da reforma? Para responder a essa questão é imperioso resgatar que o dis-curso da reforma gerencial já desqualificava as tarefas que seriam terceirizadas, como forma de justificar, ainda que implicitamente, um futuro tratamento diferenciado e que hoje se mostra inferior.

Ademais, o óbice em transferir encargos trabalhistas à Administração imposto pela lei de licitações, demonstra como tais problemas já haviam sido antevistos, imputando-se, no entanto, aos trabalhadores o ônus de suportar os eventuais prejuízos decorrentes do não pagamento de salários pela empresa contratada.

Após vinte anos da reforma administrativa e da constatação inequívoca de tamanhos problemas, as soluções construídas pelo Estado ainda não visam ao equilíbrio entre os interesses das empresas e dos trabalhadores, mas caminham para demonstrar, de forma cada vez mais evidente, que as prestadoras de serviços nada mais são que intermediadoras de mão de obra para o Estado, cujo papel real tem sido absorver parte do orçamento público, antes destinado ao melhor pagamento dos então servidores.

Dentre os modelos de análises de políticas públicas, Dye (2009) elenca a teoria dos grupos, para a qual a política surgiria como o resultado do equilíbrio entre grupos de indivíduos, que, com interesses comuns, unem-se para apresentar suas demandas ao governo. O grupo torna-se ponte essencial entre o indivíduo e o governo.

A política então consistiria no resultado da luta entre os grupos para influenciar as políticas públicas. Ao sistema político caberia administrar o conflito entre os grupos mediante: o estabelecimento das regras do jogo para a luta entre os grupos; a negociação de acordos e o equilíbrio de interesses; a oficialização dos acordos na forma de políticas públicas; o cumprimento efetivo desses acordos (DyeE, 2009).

Conforme se pode observar da terceirização de serviços praticada no âmbito da Administração Pública, longe de equilibrar interesses entre os grupos em tensão (empresas *x* trabalhadores), sua adoção representou a hegemonia dos interesses do capital sobre os interesses do trabalho.

Mas será que esse interesse vencedor não poderia representar, de alguma maneira, o interesse público? E afinal de contas o que é o interesse público?

Deduzindo o interesse público sob a perspectiva colocada por Dye (2009), pode-se dizer que ele estaria no ponto de equilíbrio entre os interesses dos empresários e dos trabalhadores, o que aparentemente não foi sequer buscado.

Não é, de fato, crível que simplesmente ignorar os direitos dos trabalhadores seja resultado de uma mediação realizada pelo Estado e, muito ao contrário do que dizem as vozes defensoras da terceirização, não será a redução de direitos sociais ou a queda do nível dos salários que fará com que o Estado (ou as empresas) contrate mais pessoas do que o estritamente necessário para a consecução de seus objetivos (Beynon, apud Carelli, 2014, p. 47). Logo, o aumento de postos de trabalho não é argumento suficiente para justificar um possível interesse público.

Ao mesmo tempo, a turbulência e os dispêndios provocados pela terceirização no Estado desmentem os discursos de economicidade e, especialmente, o da eficiência tão propalados pela reforma gerencial, o que afasta novamente a possibilidade de algum interesse público na implementação dessa política. No mínimo, para se afirmar que houve redução de gastos é necessário que se computem todos os custos reais dessa prática.

Para buscar a essência do interesse público é preciso lembrar que as políticas públicas precisam ser instrumento de redução das desigualdades sociais e fortalecimento da democracia, objetivos da República Federativa do Brasil, nos termos do que preconiza a Constituição Federal. O interesse público certamente caminha nesse sentido, que nos remete ao conceito de liberdade dworkiano (2002) consistente na necessidade do Estado de tratar a todos os cidadãos com —igual respeito e consideração, o que se constitui em condição *sine qua non* para a legitimidade substantiva de um governo democrático.

Os governantes têm grande liberdade para formular as leis e as políticas que acharem melhor para a sociedade, desde que não desrespeitem os princípios formulados pela moral social, em especial o do igual respeito e consideração por todos os cidadãos (Dworkin, 2002). Esse é o cerne do ideal democrático, o cerne do interesse público a ser constantemente perseguido, por força do que determina a Constituição de 1988, que define os ideais do Estado e da sociedade brasileira e que precisam ser construídos pelos governos ocasionalmente no poder.

Nesse sentido, a gestão pública deve ser pautada essencialmente nos princípios democráticos, calcados na vontade da maioria, e ao mesmo tempo deve respeitar os direitos dos indivíduos, enquanto membros de uma sociedade, condensados em uma visão maior que gera a ideia do todo (Oliveira & Pereira, 2013).

Tenório (1988), a partir do conceito de ação comunicativa de Habermas, propõe que as soluções para a Administração Pública ocorram sob uma perspectiva mais participativa e voltada ao entendimento, no qual os processos decisórios incluam os diferentes sujeitos sociais. Essa a teoria da gestão social, que novamente nos remete à ideia do interesse público como equilíbrio, inequivocamente ausente na implementação da terceirização pela reforma gerencial.

Nas sociedades contemporâneas os grupos econômicos são defensores de seus interesses e utilizam o Estado como instrumento de ação para os fazer prevalecer (Oliveira & Pereira, 2013, apud Ribeiro). É assim que a implementação dessa política na década de 90 não visou ao entendimento e muito menos contou com a participação dos trabalhadores. O objetivo foi a sobrevivência e a expansão do sistema capitalista à custa do esmagamento dos direitos sociais, ainda que sem extirpá-los do ordenamento jurídico.

Interessante notar que a superação da crise de 2008, cujos efeitos no Brasil se intensificaram nos dias atuais, tem sido a premissa para a aprovação do Projeto de Lei n.º 4.330/04, que, a despeito de regularizar, pretende na realidade ampliar irrestritamente a terceirização. O projeto aniquila todas as limitações impostas pela Súmula 331 do TST ao permitir a terceirização das atividades-fim nos setores público e privado e possibilitar a terceirização de pessoa física, eliminando de vez por todas com as barreiras protetivas do direito do Trabalho.

Uma nova reforma sob roupagem ainda mais perversa, com a mesma alcunha de —medidas modernizadoras—. A superexploração caminha para atingir seu grau máximo, como se estivéssemos retornando à aurora da revolução industrial.

III. Considerações finais

Este artigo pretendeu demonstrar que a terceirização surge da manipulação do Estado por um grupo que dele se apropria para fazer prevalecer

interesses que se vinculam ao capital, fazendo emergir uma inaceitável contradição decorrente da violação do interesse público pelo próprio Estado.

É inadmissível que a gestão pública abrigue em sua estrutura a violação dos direitos daqueles a quem deveria proteger e dos preceitos estruturantes do Estado democrático, insculpidos na Constituição, ocultada sob uma bandeira falaciosa de eficiência e redução da máquina administrativa.

A necessidade de mudanças se impõe e uma nova reforma administrativa pode ser o caminho, pois enquanto política pública precisa ser utilizada como instrumento de redução das desigualdades e de fortalecimento da democracia, devendo partir agora da perspectiva do trabalho.

Não se pretende rechaçar nenhuma das opções de atuação conjunta entre Estado e iniciativa privada para melhoria e modernização da prestação dos serviços públicos, mas não há nenhum receio em se discordar que a precarização do trabalho não se coaduna com os princípios constitucionais sociais, com o princípio democrático, nem com a dignidade dos trabalhadores.

Os trabalhadores constituem a base social e precisam passar de insusos de uma relação que foi moldada exclusivamente entre Estado e empregados, para uma condição atuante, que eleve a cidadania à condição de protagonista nessa interação com o Estado e com o capital.

A construção de um modelo que priorize não apenas o respeito aos direitos dos trabalhadores, mas sua própria participação nos processos decisórios é o pressuposto a ser alcançando.

Referências

- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 22-11-2014.
- Lei n.º 8.666 de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 1.º-11-2014.
- Lei 10.520, de 17 de julho de 2002. Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 1.º-11-2014.

BRASIL. Lei n.º 11.091, de 12 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a estruturação do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, no âmbito das Instituições Federais de Ensino vincula-das ao Ministério da Educação, e dá outras providências. Disponível em <www.planalto.gov.br>, acesso em 10-12-2015.

- . Secretária de Logística e Tecnologia da Informação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instrução Normativa n.º 02, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em <<http://www.comprasgovernamentais.gov.br>>, acesso em 1.º-11-2014.
- . Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU Plenário AC-1214-17/13-P. Disponível em <www.tcu.gov.br>, acesso em 1.º-11-2014.
- . Tribunal de Contas da União. Contratação de serviços terceirizados: módulo planejamento / Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Instituto Serzedello Corrêa, 2012.
- . Superior Tribunal do Trabalho. Tempo médio de tramitação dos processos. Disponível em <<http://www.tst.jus.br/documents/10157/71440/Tempo+M%C3%A9dio+de+Tramita%C3%A7%C3%A3o.pdf>>, acesso em 30-5-2015.

BRESSER-PEREIRA, L. C. & SPINK, P. K. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 6.ª ed. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

CARELLI, R. de L. *Terceirização como intermediação de mão de obra*. ISBN 85-7147-320-X. Edição do autor. *First published using papyrus*, 2014.

CASSAR, V. B. *Curso de Direito do Trabalho*. 9.ª ed. São Paulo: Mérito/Forense, 2014.

COMPRAS PÚBLICAS Edição 2014. *Informativo do Instituto Negócios Públicos*. Infográficos. Disponível em <<http://www.jacpby.pro.br/novo/Infograficos2014.pdf>> Acesso em 30-5-2015.

DELGADO, M. G. *Curso de Direito do Trabalho*. 13.ª ed. São Paulo: LTr, 2014.

DYE, T. R. Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In: HEIDEMANN, F. G. & José Francisco SALM, J. F. (orgs.). *Políticas públicas e desenvolvimento – bases epistemológicas e modelos de análise*. [Capítulo 3]. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009.

DWORKIN, R. *Levando os direitos a sério*. Trad. Néelson Boeira. São Paulo: Martins Fontes. 2002.

- HABERMAS, J. *Mudança estrutural na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994.
- OLIVEIRA, V. A. R. & PEREIRA, J. R. Interesse público: significados e conexões. *Cadernos de Gestão Social*, vol. 4, n.º 1, pp. 13-23, jan.--jun. 2013. <www.cgs.ufba.br>.
- PINHO, R. M. Custo do processo trabalhista é exorbitante. *Universo Jurídico*, Juiz de Fora, ano XI, 14-8-2008. Disponível em <http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/5678/Custo_do_Processo_Trabalhista_e_Exorbitante>, acesso em 30-5-2015.
- POLANYI, K. *La grande transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*. Paris: Gallimard, 1983.
- SANTOS, B. S. *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 2006.
- TENÓRIO, F. G. Gestão social: uma perspectiva conceitual. *Revista de Administração Pública*, vol. 32, n.º 5, pp. 7-23, 1998.

CONSEQUÊNCIAS DO PRODUTIVISMO ACADÊMICO PARA A VIDA DOCENTE

CARLA GUIMARÃES FERREIRA*
ANALICE VALDMAN DE MIRANDA†
CLAUDIO ROBERTO MARQUES GURGEL‡

Resumo

Este artigo é resultado de um estudo entre os professores do curso de Administração da Universidade Federal Fluminense (UFF) acerca da exigência de alta produtividade no setor acadêmico, caracterizada principalmente pelo aumento da quantidade de artigos científicos publicados sem ao menos considerar pesquisas mais aprofundadas, subestimando a qualidade. Entende-se tal prática como sendo de cunho produtivista. Este trabalho tem como objetivo verificar se os professores respondentes conseguem definir produtivismo acadêmico desta maneira e como eles percebem o impacto disto em suas aulas. Foi utilizado um questionário como instrumento de pesquisa. A pesquisa de campo é, portanto, o principal recurso metodológico usado. O tratamento dos dados será qualitativo, por meio da análise das respostas dadas, tomando como base a revisão da bibliografia sobre a temática. Conclui-se que a universidade é um ambiente de ensino e, portanto, não deve seguir a lógica do mercado, a qual tem impactado negativamente as aulas tanto de alunos da graduação, quanto da pós-graduação.

Palavras-chave: Produtivismo acadêmico; Gerencialismo; Qualificação no trabalho docente.

Abstract

This article is the result among Management course professors at Federal Fluminense University (UFF) on the high productivity requirement in the academic sector, mainly characterized by the increase of quantity of scientific articles published without even considering further depth research, interfering this way in the intellectual quality of them. That practice it is understood as being of productivism nature. This study aims to determine whether respondents teachers can define academic productivism this way and how they perceive the impact of it in their classes. Will be used a questionnaire as survey instrument. The field research will be, therefore, the main methodological resource to be used. The treatment of the data will be qualitative, through an analysis of them based on a literature review about the theme. It is concluded that the university is a learning environment and therefore should not follow the logic of the market, which has impacted both, classes of undergraduate as the post-graduate students.

Key-words: Academic productivism; Managerialism; Qualification in teaching work.

* Administradora, especialista em Gestão Pública e mestre em Administração Brasileira pela Universidade Federal Fluminense.

† Formada em Administração pela UFRJ e mestranda em Administração pelo PPGAd/UFF.

‡ Economista, mestre em Administração Pública, mestre em Ciência Política, doutor em Educação e professor do Departamento de Administração da UFF, atuando na graduação e no Programa de Pós-Graduação em Administração, PPGAd.

1. Introdução

A Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), subordinada ao Ministério da Educação (MEC) tem por objetivo apoiar a consolidação e a expansão da pós-graduação *stricto sensu* (mestrado e doutorado) no Brasil (Capes, 2012). Dentre as suas principais atividades, destacam-se as que envolvem a avaliação da pós-graduação, o acesso e a divulgação da produção científica, e investimentos em formação de professores.

O presente trabalho tem por objetivo estudar as ações da Capes referentes ao processo de avaliação, elaborado através de metas de pontuação a serem cumpridas tanto pelo corpo docente, quanto pelo corpo discente, além de aspectos relacionados à estrutura do curso. Pretende-se verificar como os professores envolvidos nesse processo o consideram, à luz do debate sobre produtivismo acadêmico. Compreende-se que este é um assunto de relevância, visto que, entre outras coisas, um mau parecer emitido pela coordenação, com base na avaliação da produção docente, pode resultar no descredenciamento do programa (art. 56 da Portaria Normativa n.º 40/ 2007) com sérios prejuízos para a instituição mantenedora, para os seus docentes e particularmente para os estudantes e egressos.

No entanto, cumprir as metas impostas pela Capes é visto como um grande desafio para muitas áreas de saber, inclusive a da Administração. Considera-se que o campo da Administração é um caso à parte, pois apresenta ressalvas inerentes ao seu conteúdo. A dicotomia entre as problemáticas intrínsecas da pesquisa em administração e a necessidade de cumprir as metas impostas pela Capes resultam num aumento de produção voltado quase que exclusivamente para atender às demandas da Coordenação, de modo que a qualidade dessas pesquisas passa a ser questionável. A este fenômeno, intitulamos de *Produtivismo Acadêmico*, lógica oriunda da década de 1990, e que corresponde à adoção de conceitos considerados mercadológicos na gestão da produção acadêmica. Consequentemente, tem-se um substancial aumento de quantidade de artigos científicos publicados, sem que eles necessariamente resultem de pesquisas e debates qualificados sobre a temática.

Nesse contexto, o presente artigo objetiva investigar o impacto da lógica do Produtivismo Acadêmico nas atividades docentes. O estudo foi

realizado no Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal Fluminense. A escolha do referido programa se deu por ele ser um recente programa de mestrado em Administração do estado do Rio de Janeiro e, também em função disso, ainda ser avaliado com conceito 3, o que presume maiores cobranças em relação aos requisitos da Capes, dentre eles a pontuação dos docentes em publicações, frequentemente referida como —produção

2. Fundamentação teórica

Produtivismo acadêmico

O *produtivismo acadêmico* se iniciou nos anos 1990 (Ricci, 2009, p. 20), e compreende uma lógica de produção baseada na —estratégia de sobrevivência pessoal e organizacional que fez da vida acadêmica algo muito distante do mundo e da prática intelectual (Ricci, p. 21). Sendo assim, o produtivismo acadêmico, correspondente a uma lógica de mercado, diz respeito ao aumento de quantidade de artigos científicos publicados, mas que não está relacionado obrigatoriamente com a elevação do conhecimento e da qualidade intelectual (Ricci, 2009, p. 16). Tal cenário vai ao encontro da afirmação de Debord (1997) que associa a perda da qualidade em geral ao aumento da produtividade consequência da demanda do mercado.

Bosi (2007, p. 1513) explica que os professores produzem seguindo a lógica do sistema, pois o resultado dessa política de crescimento avantajado da produção acadêmica tem por objetivo o próprio ato produtivo, isto é, ser e sentir-se *produtivo*. Em um estudo com professores de pós-graduação *stricto sensu*, por exemplo, o autor (Bosi, p. 1517) concluiu que existe o sentimento de desapontamento com suas carreiras quando não conseguem um desempenho materializado em publicações, pois um artigo não aceito por uma revista é compreendido como um fracasso pessoal. Isto é percebido na fala de um dos entrevistados: —Quando um jornal não aceita seu *paper*, seu sentimento não é o de que seu *paper* não foi aceito, mas de que você mesmo é que foi rejeitado. .

Bianchetti & Valle (2014, p. 89) ressaltam que este favorecimento ao quantitativo apresenta consequências para a qualidade das publicações e para a vida acadêmica e particular dos profissionais. Pensando no impacto

que a lógica produtivista tem na vida do professor, Godoi & Xavier (2012, p. 469) afirmam que em busca do cumprimento das novas metas de trabalho, a carga horária aumenta consideravelmente, em função da sobreposição de diversas atividades do meio acadêmico, tais como —dar aulas, conduzir pesquisas, orientar estudantes, escrever *papers*, participar de conferências, publicar (Bianchetti & Valle, 2014, p. 97). De modo geral, Chauí (1999, p. 3) apud Bosi (2007, p. 1512) acredita que este sistema de funções poli-valentes da vida docente — [. . .] o aumento insano de horas-aula, a diminuição do tempo para mestrados e doutorados, a avaliação pela quantidade das publicações, colóquios e congressos, a multiplicação de comissões e relatórios, etc. — acarreta consequências diretas nas próprias atividades desenvolvidas. Além dos impactos sobre as atividades acadêmicas, o produtivismo acadêmico também traz complicações para a saúde docente, visto que patologias como gastrite, fadiga muscular e psíquica, dor nas costas e nas pernas, problemas na voz, insônia, estresse, tristeza profunda, e obesidade se tornam mais comuns (Freitas, 2013, p. 166).

Gerencialismo

O modelo gerencialista foi descrito em livros — como o de Osborne & Gaebler, *Reinventando o Governo* — pela primeira vez, nos Estados Unidos, em 1992 após afirmar-se a necessidade de uma administração pública *gerencial* inspirada na administração de empresas (Bresser-Pereira, 1996, p. 5).

Calgaro (2013, p. 180) explica que:

O termo Gerencialismo tem origem na Administração, sendo utilizado para definir o modelo de gestão baseado no neoliberalismo, pensando-se pelo qual o Estado mínimo e o mercado se desenvolvem a partir da ideia de que tudo pode ser gerenciado, desde uma empresa ou organização — privada ou pública, não importa — até a própria vida.

Considerar a ideia de que tudo pode ser gerenciado gera um debate na academia, visto que os próprios estudiosos da área da educação se referem ao termo —gerencialismo— como a adoção de ferramentas empresariais no campo educacional (COSTA, p. 15, 2009). De maneira mais ampla, Martins (2011, p. 4) argumenta que o conceito diz respeito à incorporação

das *boas práticas* de gestão privada no ambiente da gestão pública. Alcadipani (2011, p. 1175) recorda algumaS dessas boas práticas. Segundo o autor, o gerencialismo invadiu a universidade com o intuito de lhe trazer mais transparência — separar os que trabalham em prol da universidade dos que não o fazem e filtrar os professores que queriam estar na pós-graduação apenas por prestígio. Assim, faz sentido então que processos de avaliação sejam realizados pelo Governo Federal para garantir certa qualidade aos cursos. Todavia, a necessidade de se verificar que todos estão produzindo e mensurar todo tipo de produção é o problema. Se por um lado é necessário criar uma forma de avaliar a pós-graduação no País, por outro, o modelo gerencialista calcado na auditoria empresarial quantitativa não é eficaz. A união de problema e solução simplista criou as regras atuais do produtivismo.

Percebe-se que a produtividade em si não é o que tem incomodado. Mas uma produção excessiva de material de valor duvidoso. Mesmo porque a continuidade do aumento quantitativo da produção acadêmica não garante a sustentação do campo se não é acompanhada de uma significativa melhora da qualidade (Gurgel & Martins, 2013, p. 23). O papel fundamental da produção acadêmica em qualquer área de conhecimento não é apenas servir de referência aos estudiosos, mas aos praticantes, aos que estão no campo. Deve haver, e é saudável, um impulso no crescimento da produção, mas ao aumento da produção de novos conhecimentos (Gurgel & Martins, 2013, p. 20).

Chauí (2003, pp. 5-6) apresenta ainda o fato de universidades e empresas serem instituições bem distintas. A autora explica que a universidade pública sempre foi uma instituição social. Desde que surgiu, havia reconhecimento público de sua legitimidade e de suas atribuições, o que lhe diferencia perante outras instituições sociais. A universidade possui autonomia e sua legitimidade é oriunda da sua estrutura de ordenamentos, regras, normas e valores de reconhecimento. Todavia, a reforma do Estado trouxe à universidade o conceito de organização social e não de instituição social. A autora, então, difere instituição de organização. Esta última é uma prática social na qual seus meios (administrativos) particulares visa obter um objetivo particular. Suas operações são estratégias norteadas pelas ideias de eficácia e de sucesso no emprego de determinados meios para alcançar o objetivo particular que a define. Por ser uma administração, é balisada pelas ideias de gestão, planejamento, previsão, controle e êxito. A organização

pretende também gerir seu espaço e tempo de modo particular, posicionando-se num dos polos da divisão social, e seu objetivo não é responder às contradições e sim vencer a competição com seus supostos iguais, muitas vezes agravando contradições. O desemprego para redução de custos, expediente usual em organizações privadas, é bem um exemplo disso. Já a instituição está inserida na divisão social e política e busca definir um universo que lhe permita responder às contradições impostas por essa divisão.

Como consequência, Sousa (2013, p. 4) pontua que ao se compreender a avaliação da qualidade do ensino como uma pura média da soma entre eficiência e produtividade, cria-se um cenário que exige dos trabalhadores competências que extrapolam suas formações. No que diz respeito ao ensino em Administração nos cursos de graduação e pós-graduação, Gurgel diz que a ampla utilização de tecnologias gerenciais garante a legitimação dessas técnicas como forças produtivas (e produtivistas), o que pode ser percebido na forte presença de títulos sobre métodos e técnicas gerenciais na literatura regular dos formandos (Gurgel, 2003, pp. 27 e 58).

Qualificação no trabalho docente

A expressão —Qualificação no Trabalho tem origem no campo da sociologia e decorre das relações socioeconômicas que surgiram após a segunda Revolução Industrial, da divisão do trabalho e das Teorias da Administração que englobam conceitos como o estudo dos tempos e movimentos, a produtividade e a especialização funcional (Vinhas, 2013, p. 337).

No estudo das Teorias da Administração depreende-se que a especialização funcional, própria das abordagens clássicas da Administração, foi sendo substituída por uma ordenação do trabalho caracterizada pela polivalência, multifuncionalidade e flexibilidade.

Exige-se das pessoas que sejam trabalhadores assim qualificados. Segundo Arruda (2000, p. 26), esse posicionamento, reprodução da teoria do capital humano, tem levado alguns países a investir na qualificação da sua força de trabalho e a traçarem planos e políticas educacionais que vi-ssem a capacitar os indivíduos para o mercado de trabalho ou para o desenvolvimento de qualquer outra atividade que lhes possibilite subsistência.

Qualificações funcionais foram formalizadas relacionando sistema educativo e produtivo. Há, portanto, uma correspondência entre o nível de formação do sujeito e sua qualificação no trabalho (Vinhas, 2013, p. 339).

Essas políticas educacionais influenciam tanto na formação docente quanto na formação dos alunos. Segundo Chauí (2003, p. 7), os discentes se curvam a exigências exteriores ao trabalho intelectual, pois a universidade passa a operar sob uma perspectiva organizacional. Pode ser denominada *universidade operacional*, como faz a filósofa, uma vez que passa a ser —regida por contratos de gestão, avaliada por índices de produtividade, calculada para ser flexível, e por programas de eficácia organizacional e por padrões inteiramente alheios ao conhecimento e à formação intelectual (Chauí, p. 7).

Neste modelo universitário, a qualidade do trabalho docente e o aprendizado discente são problemáticos e questionáveis, visto que a docência passou a ser compreendida como uma rápida transmissão de conhecimentos, consignados em manuais que não promovem a reflexão crítica, sem espaço para o diálogo (Chauí, 2003; Freire, 2014). A autora ainda acrescenta que a questão tem início desde o processo de contratação do professor, pois as seleções muitas vezes não levam em consideração o domínio docente sobre a área em questão, mas sim se ele pode ser classificado como um pesquisador produtivo — frequentemente com base na quantidade de suas publicações.

Em outras palavras, o que tem ocorrido é que a noção de qualificação do trabalho não se concentra mais na valorização do cargo, mas no processo de seleção que prioriza as qualificações tácitas do indivíduo. Age-se, assim, com o intuito de agregar valor à entidade e contribuir para o alcance dos seus objetivos estratégicos (Vinhas, 2013, p. 338). Bosi (2007, p. 1517) enfatiza que os alunos de pós-graduação quase sempre recebem pressão de seus orientadores e dos programas para escreverem sua pesquisa dentro de um determinado prazo, a despeito da qualidade final de seus trabalhos, pois os programas em que estão inseridos pleiteiam sempre uma melhor pontuação atribuída pela Capes.

A prática pode ser ilustrada pela redução do prazo de conclusão dos cursos de mestrado e doutorado. O mestrado, por exemplo, teve redução de três para dois anos e meio, no início da década de 1990, e de dois anos e meio para dois anos, no final dessa mesma década (Bosi, 2007, p. 1517). Segundo Friedmann (1946, 1950, 1956, 1977) apud Vinhas (2013, p. 339), a qualificação está relacionada principalmente à posse de saberes exigidos para se desenvolver uma tarefa; —ou seja, à qualidade do trabalho e ao tempo de formação necessários para realizá-lo.

Já na graduação, as consequências não são muito diferentes. Além de maior aceitação de cursos de curta duração, a graduação convencional passou a ser vista como uma soma de créditos que os alunos precisam integralizar o mais rápido possível para, então, poderem ingressar no mercado de trabalho (Chauí, 2003, p. 7).

Que pensam os docentes sobre todo este processo que os envolve diretamente?

3. Metodologia

Este trabalho investiga a relação entre o produtivismo acadêmico de cunho gerencialista e suas consequências na carreira docente. A averiguação de dados foi realizada por meio de um questionário aos professores do curso de Administração da Universidade Federal Fluminense situado na cidade de Niterói-RJ.

De acordo com as taxionomias de pesquisa definidas por Vergara (2013), a pesquisa pode ser classificada como descritiva, pois tem por objetivo fazer uma maior observação sobre determinado grupo. O meio de investigação escolhido foi a combinação entre a pesquisa de campo e a pesquisa bibliográfica, que conta atualmente com uma revisão da literatura atenta à questão do produtivismo e suas consequências no âmbito acadêmico.

A pesquisa de campo foi realizada por meio de questionários estruturados, respondidos por quinze dos vinte e um docentes que integram o Departamento de Administração. O levantamento foi realizado entre os meses de junho, julho e agosto do ano de 2014. A análise dos dados obtidos com o questionário é qualitativa, pois buscará explicar o porquê desse fenômeno, do resultado apurado e o que convém ser feito para solucioná-lo, mediante a análise dos dados levantados no questionário.

Segundo Gerhardt e Silveira (2009, p. 32), —os pesquisadores que utilizam os métodos qualitativos buscam explicar o porquê das coisas, exprimindo o que convém ser feito.

O estudo qualitativo tem alargado seu campo de atuação em áreas como a da Educação. Nada mais propício então que realizar um estudo desse tipo com docentes, para apurar o que lhes tem acontecido nestes tempos de crescentes exigências de trabalho.

A principal limitação desta metodologia é a pouca profundidade no estudo da estrutura e dos processos sociais, visto que os seus resultados

dizem respeito a uma população específica, não permitindo uma investigação profunda de fenômenos sociais (Gil, 2002). Ao pesquisador cabe tentar reduzir esta perda com o esforço analítico apoiado em aportes de diferentes fontes de conhecimento que lhe estejam disponíveis.

3.1. Sujeitos da pesquisa

Utilizou-se um questionário na pesquisa de campo, que foi entregue impresso e/ou por *e-mail* (quando solicitado) aos docentes do curso de Administração da Universidade Federal Fluminense (UFF) de Niterói-RJ. O Departamento em questão, por ocasião da realização da pesquisa, contava com vinte e um docentes alocados, dos quais quinze participaram, o que corresponde a 75% do universo investigado. Como a pesquisa foi realizada em período de férias, o contato com dois professores se tornou inviável. Uma professora justificou sua não participação por estar ausente do País e com acesso precário à internet. Dois outros professores não entregaram o questionário impresso e nem responderam ao *e-mail*. Em tempo, não foi solicitado que respondesse ao questionário o docente também autor deste artigo, de modo que não influenciasse os resultados da pesquisa.

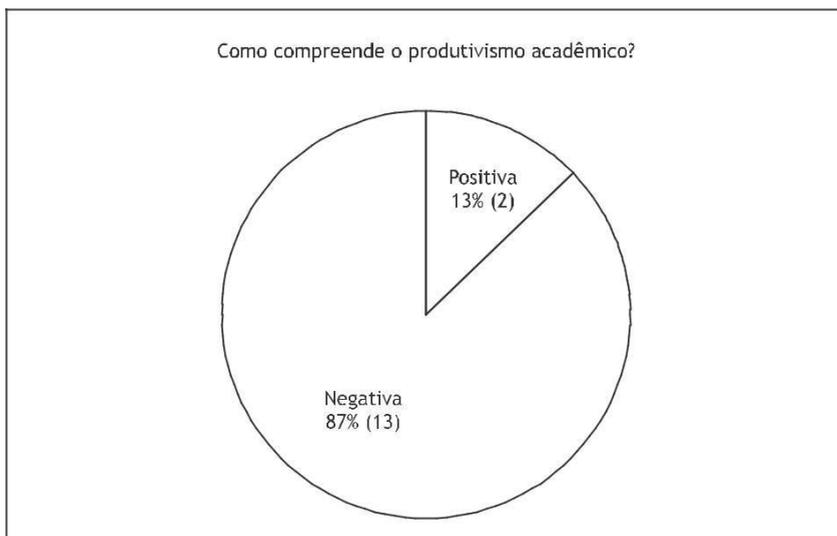
O questionário é composto por três perguntas centrais. A primeira pergunta trata do entendimento do docente acerca do termo —produtivismo acadêmico, sendo seguida pelo segundo questionamento sobre a percepção docente ante o sistema proposto pela Capes. A terceira pergunta é sobre a opinião do docente a respeito do impacto deste sistema na aula da graduação. Caso o docente concordasse com a existência desse impacto, ele deveria discorrer sobre os impactos percebidos. O mesmo questionamento era repetido aos professores que também lecionam no curso de pós-graduação *stricto sensu*.

O questionário utilizado encontra-se em anexo a este trabalho. Esperava-se com a análise dos dados levantados no questionário verificar se os professores respondentes conseguem definir produtivismo acadêmico de maneira similar às definições expostas neste trabalho por autores como Chauí, Ricci, Wood, entre outros. Além disso, o questionário objetiva identificar se os docentes percebem o impacto deste fenômeno gerencialista, de natureza neoliberal, em suas aulas.

4. Resultados

A primeira questão do formulário visa verificar o entendimento do docente sobre o termo produtivismo acadêmico. Das quinze respostas analisadas, duas definiram produtivismo acadêmico valorando-o de forma positiva e as outras treze o definiram elencando seus vieses negativos (mesmo que isso não tenha sido questionado).

Gráfico 1. Análise das respostas de quinze docentes questionados sobre o que entendiam pelo conceito produtivismo acadêmico



Fonte: Elaborado pelos autores.

As duas respostas consideradas positivas falam sobre a capacidade de se gerar projetos e desenvolvimento docente.

Avaliando as outras treze restantes (onde se detectaram apreciações negativas sobre o produtivismo), percebeu-se que a maioria, sete professores, citou que este método de avaliar o docente prioriza o quantitativo em detrimento do qualitativo, três citaram que trabalhar dessa forma é prejudicial para a vida do docente e sua saúde. Corroborando Freitas (2013, p. 166), que elencou os problemas deste modelo mecanicista-produtivista, uma professora citou o estresse.

Importante enfatizar que este trabalho, além de expor o resultado das respostas de cada pergunta, analisou o valoramento de juízo que cada professor fez sobre o assunto em cada questão.

Como sugere Chauí (2003, p. 6), ao se tratar universidade como empresa, percebe-se que a segunda gera uma divisão social, levando à competição entre seus supostos iguais. Outros três docentes na pergunta 1 e uma docente na pergunta 2 comentaram que este método leva à —cultura da competição entre eles. Um destes quatro docentes escreveu que este método de avaliação produtivista vem —gerando problemas de saúde, emocionais e até segregação e desconforto. Essa rivalidade também se dá ao separar-se professor que ministra aulas, de professor que pesquisa, pois, conforme relatou um professor, —o sistema criou mecanismos de discriminação, pois qualifica o professor de primeira e segunda classe, ou seja, aquele que pesquisa e «produz» e aquele que «somente» ministra aulas. Privilegia-se o professor que pesquisa em detrimento do que —apenas ensina (dois docentes pontuaram sobre isto na pergunta 1 e dois docentes na pergunta 2). Um dos professores, ao entregar o formulário, disse não admitir ser chamado de —improdutivo por priorizar preparar e lecionar aulas, elaborar e corrigir provas e trabalhos. Como é contraditório o capitalismo, é contraditória também sua lógica. Um professor observou: —invertendo-se o fluxo natural, a necessidade do pesquisador de produzir artigos ultra-passa a lógica da pesquisa, inclusive particionando a mesma em vários artigos para obter as pontuações. Quando não apenas modificando levemente os resultados para obter novos artigos. Outro revelou particularmente, não expondo no questionário, mas permitindo citar o fato neste trabalho, que apenas alterou o título de seu artigo para que este fosse aceito em uma revista após submetê-lo duas vezes a ela e o artigo não ter sido aceito.

Esta declaração nos permitiu pensar a respeito do comportamento ético individual de cada professor-pesquisador que se submete voluntariamente a esse jogo. Isto é, enquanto os docentes permitirem que a lógica produtivista continue a fazer parte de suas rotinas, continuarão se preocupando em produzir inúmeros artigos similares, com pouco aprofundamento, por vezes até mesmo tendo condutas que podem ser avaliadas como desonestas e outras não aconselháveis (não se preparando corretamente para ministrar as aulas para os discentes; deixando de lecionar sem repor aulas perdidas para focar em demandas exigidas pela Capes: escrever artigos,

submetê-los em eventos, ir a congressos, etc.). Cabe ressaltar os artifícios que utilizam nos artigos, na tentativa de torná-los novos: alterar o tema do artigo, sem alterar o conteúdo original; repetir citações e frases em trabalhos de modo incessante; formar —comunidades de pesquisadores que, muitas vezes são confrarias que se citam e criam redes de publicações, no esforço de autorreferenciamento contínuo, uma espécie de —mercado cati-vol (Ricci, 2009, p. 20); aceitar coautorias —simuladas entre pares, em que cada um submete um artigo nomeando um colega como coautor para maior chance de aceitação dos artigos.

Um dos professores entrevistados realizou um estudo sobre a produção acadêmica na área de administração empresarial e pública e denuncia, por exemplo, o privilegiamento de referenciais estrangeiros; bases meto-dológicas e epistemológicas fracas; o alto nível de reprodução de trabalhos publicados anteriormente, além da reprodução de trabalhos de terceiros sem a devida referência (Gurgel & Martins, 2013, pp. 25-6).

Abaixo, apresentamos o quadro-resumo de citações dos informantes da pesquisa quanto aos vieses negativos apontados no que chamamos aqui de —produtivismo acadêmicoll.

Tabela 1. Vieses negativos citados pelos docentes questionados sobre o que entendiam pelo conceito de produtivismo acadêmico

Vieses negativos do produtivismo acadêmico	Percentual de citações
Detrimento do qualitativo	70%
Detrimento do ensino	40%
Ênfase à competição	40%
Prejudicial à saúde	30%

Fonte: Elaborado pelos autores.

Interessante ainda notar que, entre os respondentes que não concor-dam com o sistema produtivista, um citou a Coordenação de Aperfeiçoa-mento de Pessoal de Nível Superior (Capes)⁴ já nessa primeira pergunta (apenas a segunda pergunta é relativa a este órgão). Isso mostra como os docentes já relacionam o sistema de avaliação e pontuação deste órgão de fomento ao produtivismo, entendido assim a produção que não considera

4 A Capes nasceu em 1951 e é encarregada do aperfeiçoamento de pessoal de nível superior. Como já exposto, propõe critérios e procedimentos para o acompanhamento e a avaliação da pós-graduação, além de deliberar, em última instância, sobre propostas de cursos novos e conceitos atribuídos na avaliação dos programas de pós-graduação (Tourinho & Palha, 2014, pp. 271 e 273).

a qualidade do texto e pesquisas mais aprofundadas. Conforme observa Ricci (2009, p. 16), o aumento da quantidade de artigos científicos publicados não está relacionado com a melhora da qualidade intelectual da comunidade. Sobre isto, um docente chamou de —indústria de publicações! dizendo que estas —não seriam relevantes!. Outro escreveu que esta —supervalorização da produção acadêmica, mediante critérios quantitativos, muitas vezes [se dá] em detrimento da relevância, da qualidade, da profundidade e da originalidade!. Um terceiro registrou que —a excessiva valorização de artigos publicados em periódicos desestimula a produção de trabalhos de maior envergadura e de textos de referencial, dentre eles, os livros.

Outra observação curiosa de uma docente foi o comentário de que —Tais critérios [produtivistas] obedecem a uma lógica de precarização do trabalho docente e são definidos sem ampla consulta à comunidade acadêmica!. Ou seja, a Capes não estabelece um método de avaliação da produção acadêmica pautada na opinião dos mais interessados no assunto — os professores.

A segunda pergunta questiona como o docente percebe o sistema de pontuação da Capes. Palavras como —absurdo!, —perverso!, —viciado!, —equivocado!, —quantitativista!, —falho! foram utilizadas. Apenas um dos quinze docentes concordou totalmente com o sistema de pontuação da Capes, dizendo que ele é positivo porque —precisa estar conectado com o mercado e [trazer] resultados para o Brasil!. Relevante dizer que outro docente, divergindo desta opinião, escreveu que este sistema não tem —nenhum aproveitamento prático na vida do País e nem da economia!.

A dualidade entre a produção nacional e a internacional é considerado um desafio aos programas de pós-graduação. Se de um lado a Capes valoriza cada vez mais a participação em fóruns internacionais, por outro, nosso campo ainda sofre com o olhar colonialista sobre a produção brasileira. Além disso, fica o questionamento sobre a real contribuição que trabalhos elaborados para atender às demandas internacionais possam ter sobre o nosso território. Cabe também destacar o fato de a área em questão comportar diversos paradigmas sociais, fortalecendo uma discussão que caminha para o embate dessas visões, e não para o aprimoramento de todas (Bertero et al., 2013).

O docente que qualificou o método de pontuação como quantitativista, em consonância com Bosi (2007), Ricci (2009) e Godoi & Xavier (2012), diz que —o sistema orienta a atuação acadêmica com base numa lógica empresarial. Ele completa: —Trata-se os docentes como se fossem operários do ensino que devem cumprir metas de produção. Prática idêntica a de uma organização: transforma-se a produção acadêmica em mero ofício que migra da universidade para o mercado (Ricci, 2009, p. 21).

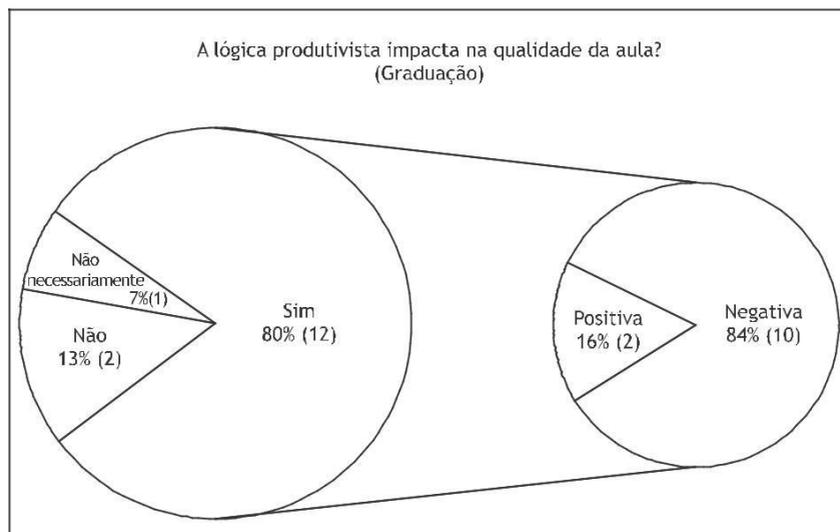
Três docentes apontaram que o sistema é falho por —que atribui pesos muito diferenciados para as muitas atividades acadêmicas, ou não pontua atividades distintas de publicação em revistas, como dar aulas, participação em congressos, publicações oriundas de eventos, orientação de monografias de graduação, entre outras.

Por fim, um professor contou sua dificuldade em entrar no programa de pós-graduação do Departamento devido às exigências da Capes e escreveu que este sistema de pontuação —privilegia quem está inserido em programas [de pós-graduação] e não o novo entrante. Análogo ao dilema deste docente, outro professor, de maneira mais universal, lembrou que —o sistema de pontuação da Capes privilegia determinadas áreas de conhecimento e desqualifica outras, como, por exemplo, as áreas mais sociais e, dentro delas, os trabalhos de cunho mais crítico. Pesa sobre isso o fato de que, como observa Wood,—os processos de geração, disseminação e apropriação do conhecimento variam significativamente entre disciplinas (Wood JR., 2014). Sobre essa temática, Tourinho & Palha (2014, p. 273) ratificam que o Conselho Superior da Capes restringe assento às —Minorias Abrahâmicas (uma expressão de D. Hélder Câmara, que se refere aos mais pobres e mais frágeis socialmente). Bianchett & Valle (2014, p. 91), comentando as várias mudanças que os programas de pós-graduação passaram a ser submetidos nos meados dos anos 1990 — na sua forma de gestão e avaliação — destacam, por exemplo, —a submissão de todas as áreas do conhecimento e de todas as regiões do País, independentemente das demandas metodológicas e do perfil epistemológico de cada uma delas, a um mesmo padrão de avaliação, apesar da heterogeneidade que caracteriza estas áreas e regiões de um país com as dimensões continentais como o Brasil.

A terceira interrogação do questionário aplicado busca constatar se a lógica produtivista impacta na qualidade da aula dos docentes, seja na graduação, seja na pós-graduação (pergunta restrita aos que ministram classes em pós-graduação *stricto sensu*). Caso a resposta fosse afirmativa, em ambos

os casos, pediu-se justificar. Dois professores disseram que esta lógica não impacta nas aulas da graduação; um respondeu que não necessariamente (o professor explica que depende do curso, considera que o de Administração, por exemplo, deve focar na experiência profissional do professor, além da capacidade de docência e de pesquisa) e os outros doze acreditam que sim. No entender deles, a lógica produtivista impacta na qualidade das aulas.

Gráfico 2. Respostas de quinze docentes questionados sobre o impacto da lógica produtivista em aulas da graduação



Fonte: Elaborado pelos autores.

Entre os doze professores, 16% afirmam que impacta de forma positiva as aulas da graduação, pois acreditam que essa produção exacerbada traz inovação, oxigenação e desenvolvimento de descobertas para o curso, com aplicações práticas no dia a dia das empresas e governo, transformando o aluno em um instrumento de melhoria de qualidade de vida das pessoas e do seu País. De outra parte, 84% acreditam que impacta de forma negativa. A justificativa principal é que o professor não enfatiza o ensino para se dedicar à pesquisa (e às publicações exigidas, pois ministrar aulas não gera pontuação na Capes), tratando a graduação como algo secundário. Um docente observou que se o professor ministra aulas para pós-graduação, não tem como não impactar, uma vez que todo professor

da pós-graduação também é professor da graduação. Uma professora, seguindo o mesmo raciocínio, enfatizou que se o professor é da pós-graduação impacta, pois o professor dará mais ênfase para o mestrado/doutorado, pouco acompanhando o desempenho do graduando. Ela então questionou: —Como se ter um pós-graduando bom se ele não for um bom graduando?!

Alcadipani (2011, p. 1174) fala dos efeitos do produtivismo acadêmico no âmbito da graduação, denominada por ele —base da pirâmide!. Visto que este artigo foca em um curso de Administração, importante indicar dados expostos pelo autor: —o número de matriculados no ensino superior cresceu 110% em dez anos, e a Administração é o curso com o maior número de matriculados (cerca de um milhão e cem mil alunos). Temos, no País, aproximadamente, 250.000 professores da área!. Alcadipani alerta, que a preocupação com a Capes é tão grande que ninguém percebe que, na verdade, o ensino está sofrendo uma —McDonaldização!, ou seja, está ocorrendo a expansão das faculdades-negócio devido a inserção da lógica neoliberal na academia. —Estamos produzindo bacharéis em administração sem a menor substancial (Alcadipani, 2011, p. 1174).

Dos quinze professores inquiridos, nove ministram aulas para pós-graduação *stricto sensu* e acreditam que a lógica produtivista impacta na qualidade da aula, pelos seguintes motivos resumidamente elencados na Tabela 2:

Tabela 2. Opinião dos professores que acreditam que a lógica produtivista impacta na qualidade da aula

POR QUE A LÓGICA PRODUTIVISTA IMPACTA NA QUALIDADE DA AULA DOS CURSOS DE
PÓS-GRADUAÇÃO *STRICTO SENSU*?

Professor 1	Maior número de publicação traz inovação para o curso.
Professor 2	Melhoria de qualidade de vida das pessoas e do seu País.
Professor 3	O ensino de pós-graduação já incorporou a lógica produtivista. Muitas vezes a preocupação de docentes não está focada na internalização de conteúdos, mas na produção de artigos. É possível conciliar a aferição do conteúdo com a pes-quisa, mas não se pode perder o foco da aprendizagem.
Professor 4	O viés de avaliação utilizado pelos indicadores adotados pela Capes induzem a uma dedicação quase que exclusiva à produção bibliográfica.
Professor 5	Há professores que acabam valorizando demasiadamente a publicação, em detrimento da sala de aula.
Professor 6	Os critérios atuais aprofundam o —produtivismo! no seu pior sentido.
Professor 7	Traz uma visão menor do processo de educar.
Professor 8	No Mestrado, implantei uma lógica que procurava privilegiar a pesquisa, mas também a discussão do conteúdo e desenvolvimento do aluno. Penso ter sido bem-sucedido, embora para o já referido sistema de pontuação da Capes, não tenha sido a melhor solução. Se implantasse rigorosamente os princípios valorizados pelo sistema, possivelmente isto repercutiria na qualidade da aula, pois a preocupação com o desenvolvimento do aluno —passaria ao largol, e eles fariam as pesquisas que servissem a meus propósitos, dissociados da realidade e dos interesses dos alunos.

O nono professor, único do grupo que ministra aula em um curso de doutorado (na área de Engenharia), respondeu de forma vaga: —Impacta, porém menos que a graduação.

A visão dos dois primeiros professores é favorável ao impacto da lógica produtivista. Os autores supõem que o motivo venha a ser a formação acadêmica de ambos na área de exatas e por atuarem em mestrados profissionais, onde a ênfase de pesquisa é menor que no mestrado acadêmico.

Na visão do terceiro professor: —O ensino de pós-graduação já incorporou a lógica produtivista, já foi citado Bosi (2007, p. 1513) que explica por que professores produzem seguindo a lógica do sistema. Segundo ele, o docente quer ser e sentir-se produtivo. Em um estudo com professores de pós-graduação *stricto sensu*, por exemplo, Bosi (p. 1517) teria comprovado isto. Outros motivos do porque muitos docentes estão acolhendo o produtivismo são ainda historicamente determinados, sob uma velada escolha espontânea, denominada autonomia consentida. Existe uma obediência cega ao sistema de poder, neste caso, o sistema neoliberal de pensar e fazer a educação. Nele, professores desconsideram colegas que reduziram seu nível de produção e substituem-no por outro docente —mais produtivo. Parece, neste caso, não haver a percepção de que, na qualidade de ser humano, se está sujeito aos fatores que episodicamente podem afetar a produção, como o cansaço físico e mental ou o adoecimento.

6. Considerações finais

O ambiente docente tem sofrido a precarização do trabalho — baseado na alta produtividade, individualismo e espírito competitivo — análogo às organizações privadas, produtoras de bens e serviços. Uma quantidade excessiva de trabalhos tem sido publicada, sem ao menos considerar a qualidade do texto e pesquisas mais aprofundadas. O mesmo ocorre com a qualidade das aulas, em função do cansaço físico e emocional dos docentes. Além disso, essa carga exagerada de trabalho tem comprometido horas de lazer e de permanência no lar.

Parte desse problema é oriundo da avaliação docente realizada pela Capes, fruto de um sistema gerencialista ora predominante. De acordo com Wood Jr. (2014), um sistema de avaliação educacional deveria responder a alguns aspectos: 1) Estão sendo formados profissionais com competências necessárias para atender a sociedade? Ou cursos e conteúdos são anacrônicos e defasados dos interesses e das necessidades do País? 2) As

pesquisas realizadas são relevantes e levam ao avanço da ciência? Ou produzem-se artigos científicos apenas para melhorar os indicadores da instituição e atender à burocracia estatal de controle da educação? 3) Realizam-se estudos que influenciam e avaliam as políticas públicas, bem como contribuem para seu aperfeiçoamento? Ou apenas produzem-se fragmentos críticos inconsequentes, cheios de opiniões e fracos em consistência?

Percebe-se que é essencial que se mude a forma de avaliação dos cursos de pós-graduação. Os docentes devem fazer parte do processo de formulação dos critérios e procedimentos para o acompanhamento e a avaliação da pós-graduação. A Capes como órgão responsável deve, pelos menos, rever suas práticas. As universidades públicas não podem servir a um sistema que prioriza predominantemente metas, como que sendo reduzidas em seu caráter e natureza a uma unidade produtora de mercadoria.

Tourinho & Palha (2014, p. 281) trazem uma fundamental lembrança: o artigo 207 da Constituição Federal Brasileira, promulgada em 1988. Como Constituição democrática e descentralizada, ela dispõe que —as universidades gozam de autonomia didático-científica, administrativa e de gestão financeira e patrimonial. Os autores complementam que a única forma de a Capes manter o controle hegemônico sobre os programas de pós-graduação é pela alienação dos trabalhadores da educação superior, em particular do quadro acadêmico — professores e alunos.

Eles levantam questionamentos sobre o *porquê* Reitores, Pró-Reitores, Coordenadores de Cursos ou órgãos como Andifes e Andes não propugnam a autonomia universitária determinada pela Constituição e por que estas autoridades universitárias —estão à obediência cega aos postulados da alienação determinados pelo *establishment* (poder dirigente) e cobrados coercitivamente pelas superestruturas afins, como é o caso da Agência Capes? (Tourinho & Palha, 2014, p. 282).

Segundo Alcadipani, —imperava a lógica de mercado mais rasteira e mais nefasta possível. A maioria de nós assiste a isso sem muito falar. O processo se naturalizou (Alcadipani, 2011, p. 1174). Isto é, enquanto os docentes permitirem que a lógica produtivista continue a fazer parte de suas rotinas, enquanto não se romper com esse sistema, o ensino da educação superior continuará comprometido e crescentemente ameaçado.

Toda essa dissimulação afasta o docente de se dedicar ao estudo constante e aprendizagem, interferindo na qualidade de suas aulas. Como consequência, o discente se torna um sujeito permissivo, repetidor de fatos,

que não pratica o exercício do questionamento, a indagação investigativa e a busca da verdade.

É imprescindível considerar a universidade como ambiente de ensino, aprendizagem e amadurecimento intelectual e não uma entidade que siga a lógica simplista do mercado, estando a serviço do capital em sua expressão mais simples. Como uma instituição que desenvolve política pública, a Universidade, até mesmo a classificada como confessional ou privada, tem um compromisso com a sociedade, antes de tê-lo com o mercado.

A pesquisa de campo que inspira este artigo é apenas um ensaio, seja pelo tamanho de sua amostra, seja pela extensão de suas análises. Mas traz um indicativo de que o assunto merece investigação de maior fôlego, que proporcione massa crítica capaz de quebrar a imobilidade que infelizmente tem marcado este tema.

Referências

- ALCADIPANI, R. Resistir ao produtivismo: uma ode à perturbação acadêmica. *Cad. Ebape.BR*, vol. 9, n.º 4, opinião 3, Rio de Janeiro, dez. 2011.
- ARRUDA, M. C. C. Qualificação versus competência. *Boletim Técnico do Senac*, vol. 26, n.º 2, pp. 18-27, mai.ago. 2000.
- BERTERO, C. O.; ALCADIPANI, R.; CABRAL, S.; FARIA, A.; ROSSONI, L. Os desafios da produção de conhecimento em administração no Brasil. *Cad. Ebape.BR*, vol. 11, n.º 1, Opinião 1, Rio de Janeiro, mar. 2013.
- BIANCHETTI, L. & VALLE, I. R. Produtivismo acadêmico e decorrências às condições de vida/trabalho de pesquisadores brasileiros e europeus. *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, Rio de Janeiro. vol. 22, n.º 82, pp. 89-110, jan.-mar. 2014.
- BOSI, A. P. A precarização do trabalho docente nas instituições de ensino superior do Brasil nesses últimos 25 anos. *Revista Educação & Sociedade*, Campinas, vol. 28, n.º 101, pp. 1503-23, set.-dez. 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. *Revista do Serviço Público*, vol. 47, n.º 1, jan.-abr., 1996.
- CALGARO, J. C. C. Gerencialismo. In: VIEIRA, F. O.; MENDES, A. M. & MERLO, Á. R. C. (orgs.). *Dicionário crítico de gestão e psicodinâmica do trabalho*. Curitiba: Juruá, 2013.
- CHAUÍ, M. A universidade sob uma nova perspectiva. *Revista Brasileira de Educação*, Rio de Janeiro, n.º 24, pp. 5-15, set.-dez. 2003.

- COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR (Capes). *Competências*. 11 de maio de 2012. Disponível em <<http://www.capes.gov.br/acesso-ainformacao/5418-competencias>>, acesso em 20 de julho de 2013.
- COSTA, L. M. O poder do -baixo cleroll. *Observatório da Imprensa*, ano 17, n.º 795 edição 523, 9-2-2009. Disponível em <http://www.observatoriodaimprensa.com.br/news/view/o_poder_do_baixo_clero>, acesso em 24 de abril de 2014.
- DEBORD, G. *A sociedade do espetáculo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1997.
- FREIRE, P. *A pedagogia do oprimido*. 56.^a ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.
- FREITAS, L. G. (coord.). *Prazer e sofrimento no trabalho docente: Pesquisas brasileiras*. Curitiba: Juruá Psicologia, 2013.
- GERHARDT, T. E. & SILVEIRA, D. T. *Métodos de pesquisa*. Coordenação: UAB e Sead. UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.
- GIL, A. C. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4.^a ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- GODOI, C. K. & XAVIER, W. G. O produtivismo e suas anomalias. *Cadernos Ebape.BR*, vol. 10, n.º 2, pp. 456-65, (on-line), 2012.
- GURGEL, C. *A gerência do pensamento*. São Paulo: Cortez, 2003. GURGEL, C. & MARTINS, P. E. M. (orgs.). *Estado, organização e pensamento social brasileiro*. Niterói: Editora da UFF, 2013.
- MARTINS, P. E. et al. A administração pública e as referências aos clássicos interpretativos do Brasil no pensamento acadêmico da primeira década e meia de vigência da reforma do aparelho de Estado. In: *Encontro Anual da Associação Nacional dos Programas de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, n.º 35, set. 2011.
- RICCI, R. A peculiar produção intelectual do Brasil recente. *Revista Espaço Acadêmico*, n.º 100, set. 2009.
- SOUSA, A. L. H. *As IES privadas como organização e a precarização do trabalho docente*. Unicamp, 2013. Disponível em <http://www.sinproguarulhos.org.br/iesprivadas_textoandrea.pdf>, acesso em 28-8-2014.
- TOURINHO, M. M. & PALHA, M. D. C. A Capes, a universidade e a alienação gestada na pós-graduação. *Cad. Ebape.BR*, vol. 12, n.º 2, Rio de Janeiro, abr.-jun. 2014.
- VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 14.^a ed. São Paulo: Atlas, 2013.

- VINHAS, L. P. Qualificação no trabalho. In: VIEIRA, F. O.; MENDES, A. M. & MERLO, Á. R. C. (orgs.). *Dicionário crítico de gestão e psicodinâmica do trabalho*. Curitiba: Juruá, 3013.
- WOOD JR., T. A favor da sociedade. [Economia; universidades]. Revista *Carta Capital [on-line]*. Edição 784. São Paulo: Confiança, jan. 2014.

Anexo

Formulário aplicado aos docentes do Departamento de Administração da Universidade Federal Fluminense situado em Niterói-RJ.



Universidade Federal Fluminense
Faculdade de Administração e Ciências Contábeis
Departamento de Administração

1. O que o(a) sr(a) entende por produtivismo acadêmico?

2. Como o(a) sr(a) percebe o sistema de pontuação daCapes?

3. O(A) sr(a) considera que a lógica produtivista impacta na qualidade da aula na graduação?

() Sim () Não

Se sim, como?

E, caso seja professor de pós-graduação stricto sensu, o(a) sr(a) considera que a lógica produtivista impacta na qualidade da aula? Caso a resposta seja afirmativa, favor justificar.

SUBDESENVOLVIMENTO, INTEGRAÇÃO E ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA NO PENSAMENTO DE RAÚL PREBISCH E CELSO FURTADO

RÔMULO C. CRISTALDO*

Resumo

O ensaio teórico que aqui se apresenta visa abordar a possibilidade de contribuição da teoria do desenvolvimento para a compreensão da administração política. Partimos da premissa de que a administração política é um processo social concreto, que faz parte da superestrutura institucional do modo de produção capitalista. Para enfrentar a problemática em questão, fazemos uma recuperação, por meio de revisão bibliográfica, de algumas das contribuições de Raúl Prebisch e Celso Furtado para a teoria do desenvolvimento, com foco nas noções de sub-desenvolvimento, integração internacional e o papel do Estado na promoção do desenvolvimento. Chega-se à conclusão de que sua aplicabilidade se dá, no caso em questão, sobretudo por suas visões aparecerem como expressões dos interesses materiais e agendas de frações de classe específicas na América Latina, o que chamamos de administração política.

Palavras-chave: Desenvolvimento; Subdesenvolvimento; Integração internacional; Administração política.

Abstract

This theoretical essay aims to discuss the contribution of the development theory, specifically in Celso Furtado and Raúl Prebisch, to the idea of political administration. In order to do it we performed a bibliographical revision of some works Furtado and Prebisch focusing their early contribution to the development theory. We assume as premise that the political administration refers to a concrete social process, which composes the institutional superstructure of the capitalist mode of production. Due this, we argue that development theory is one of the ways that political administration emerges on the framework of capitalism. Our conclusions were that Prebisch and Furtado's theory were the expression of interests and agenda of class fractions on Latin America, social processes we identify such as political administration.

Keywords: Development; Underdevelopment; International integration. Political administration.

1. Introdução

Os processos de articulação das relações sociais no modo de produção capitalista foram, ao longo dos anos, muito bem descritos por meio de categorias econômicas, políticas, antropológicas, psicossociais, dentre

* Doutorando em Administração (NPGA-UFBA). Pesquisador do Laboratório de Análise Política Mun-dial, Labmundo Antena Salvador. E-mail: <r.c.cristaldo@gmail.com>.

muitas outras. Temas como distribuição, produção, poder, instituições, representações, sintoma, e assim por diante, têm contribuído sistematicamente para o melhor entendimento das sociedades, seja sobre seu passado, presente, dinâmica, singularidades, entre outras dimensões. Porém, só apenas muito recentemente se aventou empregar categorias da Administração — como gestão, integração, liderança, organização, planejamento, processo decisório, etc. — de forma sistemática para tratar dos aspectos mais amplos das sociedades (Santos, 2003). Uma dessas tentativas tem-se materializado na pesquisa sobre Administração Política, sobretudo a partir dos trabalhos de Santos (2003), Santos, Ribeiro & Santos (2009), Santos et al. (2014), Gomes (2012), Cristaldo & Pereira (2008) e Cristaldo (2014), entre outros.

No entanto, se o emprego sistemático de categorias da administração com esse intento de apreender aspectos macrossociais é algo relativamente novo, isso não significa que tais problemáticas tenham escapado da atenção de pesquisadores dos mais diversos campos de conhecimento. Por exemplo, a sociologia de Max Weber repousa em uma brilhante análise do papel das burocracias nas sociedades ocidentais; assim como a sociologia de Comte, e depois com Durkheim, se debruçou de forma dedicada às questões de integração; isso enquanto na economia muitos de seus intelectuais trabalharam sobre temas como a firma, a divisão do trabalho, o processo produtivo, entre muitos outros; na mesma toada, a psicologia social tem empregado noções como a de representações coletivas em organizações, discursos em contextos gerenciais, etc. Esses e muitos outros campos aprofundaram temáticas que hoje clamamos serem típicas da jovem Administração, até contribuindo para a formação do corpo teórico que a compõe. Dentre as muitas contribuições das ciências sociais, um subcampo da economia em especial se destaca pela sua proximidade com as questões levantadas pela administração política: os estudos do desenvolvimento.

A noção de Desenvolvimento Econômico aparece historicamente como a representação de um processo social que pressupõe uma mudança qualitativa, de sinal positivo, em uma dada situação conjuntural ou estrutural, notadamente do ponto de vista de um país ou nação. Segundo Theotônio dos Santos (1976), o estudo do desenvolvimento é —, ou melhor, *deveria ser*, caso desejasse firmar-se como ciência — a observação crítica dos processos de mudança econômica e social das sociedades na história, com o intuito de entender suas lógicas, potencialidades e limites. Conforme de-

monstra Onofre Santos Filho (2005), foi na passagem da primeira para a segunda metade do século XX, que a política capitalista incorporou o termo desenvolvimento em seus discursos. Isto se teria dado, segundo o autor, em decorrência: (i) da necessidade de recuperação das economias ocidentais e do Japão após o conflito mundial; (ii) da emergência de uma regulação econômica estatal-planejadora; e (iii) do imperativo de se integrar os países periféricos ao capitalismo mundial, ante a ameaça comunista. No momento da reestruturação pós-guerra, esse esforço teria se consolidado na materialização de um conjunto de comissões dentro do sistema das Organizações das Nações Unidas (ONU), dentre as quais podemos destacar a Comissão Econômica para América Latina e Caribe, Cepal. Não é preciso, mas vale a pena recordar que a concepção, e consequentemente a política, de desenvolvimento na América Latina nos últimos sessenta anos esteve, de certa forma, imbricada com a própria história da Cepal.

No entanto, a incorporação do termo desenvolvimento ao discurso político do Ocidente se deu não como um estudo crítico da história e das possibilidades de mudança qualitativa das sociedades, mas sim como uma agenda de mudanças específicas visando modernizar as sociedades a partir de uma lógica capitalista (Santos Filho, 2005). Na América Latina esse processo fez surgir uma tradição de pensamento que, emergindo da Cepal, influenciou a formação de políticas na região. Dois autores se destacaram nesse processo, o argentino Raúl Prebisch, que foi um dos primeiros secretários executivos da Cepal, e o brasileiro Celso Furtado, que contribuiu para os estudos da Comissão nas décadas de 1950 e 1960.¹ Seus trabalhos de então se consolidaram como base para o que se convencionou chamar de desenvolvimentismo — não apenas teórico, mas sobretudo programático

1 Segundo Gonçalves (2011), o início da constituição da Cepal se deu em 14 de julho de 1947, por meio de solicitação oficial do embaixador chileno Hernán Santa Cruz realizada ao então secretário-geral da ONU, proposta que foi aceita e endossada por todos os países da América Latina. Depois de uma série de negociações e estudos de viabilidade, até mesmo envolvendo a formação de um comitê *ad hoc* com representantes de Chile, Cuba, Peru e Venezuela, o Ecosoc — sigla em inglês do Conselho Econômico e Social da ONU — em sua 153.^a reunião aprovou a Resolução n.º 106, que oficialmente criava a Comissão Econômica para a América Latina. Também se decidiu que a sua sede seria em Santiago no Chile. Embora o senso comum associe Raúl Prebisch como um dos fundadores da Cepal, no *Informe del primer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina* (Ecosoc, 1948) seu nome não aparece sequer em algum dos grupos de trabalho. Em verdade, Prebisch chegaria à Cepal apenas em fevereiro de 1949, ainda com a missão de produzir um estudo econômico, aquele que traria a luz um de seus textos mais conhecidos, famoso sob a alcunha de *Manifiesto latino-americano* (Gurrieri, 2011; Prebisch, 2011c). De acordo com Gonçalves (2011), Prebisch só veio a ser conduzido ao posto de secretário-executivo da Cepal em 1950, tomando-se o segundo indivíduo a ocupar esse posto.

—, tanto por seu diagnóstico da situação de desenvolvimento na América Latina, como graças às possíveis soluções apresentadas (Santos, 2000).

As soluções propostas por Prebisch, Furtado e outros tantos economistas desenvolvimentistas, a partir de então se apresentaram como sugestões de políticas, programas e formas de fazer escolhas a partir da gestão estatal: o que nos faz lembrar da Administração. Podemos mesmo nos perguntar até que medida o próprio procedimento do qual surgiu o desenvolvimentismo, soluções levantadas a partir de uma análise situacional, remete aos objetos desse campo. Então, parece-nos lícito considerar a possibilidade de que tais conhecimentos possam contribuir para a compreensão *sistemática* dos aspectos gerenciais mais amplos das sociedades ou, dito de outra forma, da administração política.

Com o intuito de fazer uma pequena contribuição para essa problemática, o presente ensaio então se orienta no sentido de tentar recuperar a contribuição do pensamento desenvolvimentista para a compreensão da administração política — que aqui, conforme detalharemos mais adiante, tomamos por premissa se tratar de um processo social concreto. Para tanto, nos debruçaremos sobre as noções de desenvolvimento, subdesenvolvimento e integração decorrentes da produção de Raúl Prebisch e Celso Furtado, como fiéis representantes do desenvolvimentismo, sobretudo a partir de sua produção nas décadas de 1950 e 1960. O procedimento foi essencialmente o de revisão de literatura, tanto dos textos seminais dos dois autores no período, como acerca da noção de administração política. Assim, a seguir esse trabalho se divide em quatro partes, ou seções: a primeira visa recuperar o pensamento de Raúl Prebisch em sua contribuição para a teoria do desenvolvimento; na segunda nos debruçamos então sobre os trabalhos de Celso Furtado, com o mesmo intento; para, em seguida, tecermos uma análise dessas contribuições a partir da noção de administração política; por fim, há uma breve seção para as considerações finais.

2. Desenvolvimento e subdesenvolvimento segundo Raúl Prebisch

Em boa parte de seu trabalho, Raúl Prebisch buscou construir uma interpretação da questão do desenvolvimento que pudesse ser funcional para a formação de políticas na América Latina, isso a partir de uma crítica parcial da noção neoclássica de crescimento econômico. Suas proposições, ao mesmo tempo que condensaram as opiniões de uma parte da

intelectualidade da região a partir do segundo quartel do século XX, também contribuíram para consolidar no discurso político oficial a primeira doutrina de desenvolvimento da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (Cepal), a qual teve como uma de suas principais características naquele momento de instabilidade, transição e crise, a de não teorizar de modo que não se levantasse a possibilidade de ruptura com o modo de produção capitalista. Alfonso Gurrieri (2011) afirma que o trabalho de Prebisch representava ao mesmo tempo, e contraditoriamente, tanto a necessidade [ou desejo] de mudança da região, como também a incerteza sobre o rumo das possíveis transformações num pós-guerra marcado pela polarização da política internacional e a Guerra Fria — e, conseqüentemente, foi também um esforço oficial para tentar influenciar aquele processo.

No que tange aos aspectos teóricos, Prebisch de certa forma aceitava a premissa neoclássica de que o desenvolvimento é decorrente do crescimento econômico; assim como demonstrava concordar com a noção de que o crescimento, por sua vez, se daria graças ao aumento da produtividade do trabalho, essa por sua vez obtida a partir do acúmulo de capital. No entanto, quando o autor observou as disparidades de desenvolvimento entre os países, ele percebeu que os processos históricos particulares de cada nação as conduziram de diferentes maneiras de se inserir internacionalmente, assumindo assim dessemelhantes papéis na divisão internacional do trabalho. Essas inserções diferenciadas, por sua vez, teriam determinado a maneira por meio da qual os ganhos decorrentes do progresso técnico eram distribuídos entre países e classes sociais, redundando em desenvolvimentos diferentes (Prebisch, 2011c).

Segundo Prebisch (2011c), as nações que passaram por um processo pioneiro de industrialização ainda nos séculos XVIII e XIX formariam um centro desenvolvido, exportador de bens industriais e de capital, ao passo que os demais países, especializados na produção e exportação de bens primários, comporiam uma periferia subdesenvolvida. Estas duas dimensões comporiam um sistema articulado com regras próprias de funcionamento, denominado como modelo centro-periferia. Segundo Prebisch, seriam essas diferenças da especialização da estrutura produtiva dos países que os levariam a também distintas trajetórias de desenvolvimento.

Para o autor a condição de desenvolvimento e subdesenvolvimento estaria intrinsecamente ligada ao papel que um país assume, ou é relegado, no sistema que articula o centro dominante à periferia; bem como na forma

como essa articulação condiciona as suas estruturas produtivas internas. Os países industrializados seriam desenvolvidos porque, em primeiro lugar, os altos níveis de produtividade do trabalho seriam lá mais homogênea-mente distribuídos entre os diversos setores da economia, o que asseguraria uma distribuição de renda também mais homogênea. A condição de sub-desenvolvimento, por sua vez, se observaria no fato de que, nas nações periféricas, apenas um ou poucos setores da economia apresentariam uma produtividade do trabalho elevada — os demais estariam imersos em processos tipicamente pré-capitalistas —, graças ao que os níveis de renda seriam heterogêneos.

Ainda, nos países centrais, a renda e a produtividade homogênea-mente distribuída entre os setores permitiria a manutenção de uma economia internamente dinâmica, dotada de relações intersetoriais que se complementariam entre si. Ao passo que, nos países periféricos a renda e a produtividade heterogeneamente distribuídas indicariam uma economia interna cujas relações intersetoriais não se complementariam internamente, já que um ou poucos setores dinâmicos se especializam na exportação, normalmente de *commodities* oriundas do setor de bens primários da economia (Prebisch, 2011c).

Prebisch afirmou que também a inserção de um país como exportador de *commodities* seria um entrave para seu desenvolvimento. Contrariamente ao que sugere a noção neoclássica de crescimento, os ganhos de produtividade do trabalho decorrentes do progresso técnico nos países centrais não seriam transferidos para os preços das mercadorias industrializadas, mas incorporados como renda — na opinião de Prebisch, absorvida pela classe trabalhadora, que nos países centrais teria maior capacidade de mobilização político-sindical. Por outro lado, os ganhos de produtividade decorrentes do progresso técnico ocorrido em países periféricos levariam à redução dos preços dos bens primários — tanto por conta de que as classes trabalhadoras nestes países seriam mais desarticuladas, como porque os países centrais, por sua posição de compradores com grande poder de mercado, poderiam impor aos periféricos os preços das mercadorias.² Isto resultaria em uma contínua desvalorização relativa dos bens primários, ao passo que os bens industriais manteriam seus valores, ou se valorizariam. Nesse sentido, observar-se-ia uma deterioração sistêmica e contínua dos

² Embora se associe à esses fenômenos a questão da oferta elástica de mão de obra, como Ruy Mauro Marini (2005) bem descreveu, essa variável não recebeu destaque na exposição que Prebisch (2011c) faz no texto em questão.

termos de intercâmbio entre as nações, fazendo com que os países periféricos precisassem realizar um esforço produtivo cada vez maior para manter o seu padrão de consumo (Prebisch, 2011c).

O subdesenvolvimento dos países periféricos estaria, segundo Prebisch (2011c), intrinsecamente ligado à deterioração dos termos de intercâmbio com os países centrais. Para o autor, como já foi dito, o desenvolvimento depende do incremento da produtividade do trabalho, da acumulação de capital e em última instância dos níveis de poupança disponíveis para se realizar investimentos. Se uma economia periférica enfrenta deterioração contínua dos termos de intercâmbio, por um lado sua capacidade de poupar seria também cada vez menor, prejudicando assim as possibilidades de investimento e, conseqüentemente, de realizar incrementos de produtividade. Além disso, os países periféricos sofreriam com uma contínua redução da disponibilidade de divisas em moeda internacional, sem a qual não seria possível adquirir os bens de capital necessários para industrialização, ou mesmo para a realização de incrementos de produtividade.

Prebisch ainda chama a atenção para o fato de que as classes dirigentes dos países periféricos tenderiam a emular os costumes de consumo das classes dirigentes dos países centrais, forçando assim suas economias a realizar importações — e conseqüentemente empregar divisas — que não seriam destinadas ao incremento de produtividade, mas sim ao consumo conspícuo (Prebisch, 2011c). Isso, segundo a análise de Prebisch, causaria nas economias periféricas uma tendência sistêmica ao desequilíbrio do balanço de pagamentos, assim como uma contínua redução da capacidade de importação (Prebisch, 2011a).

Com intuito de solucionar essa situação, um país subdesenvolvido deveria promover a elevação do nível de poupança e do estoque de capital por meio da economia de divisas. E isso só seria possível pela realização de um processo de industrialização. A primeira sugestão que Prebisch faz é que, com o intuito de aliviar o uso de divisas para importação de bens industriais, os países periféricos precisariam realizar um esforço de montagem do aparato industrial visando à substituição de importações (Prebisch, 2011c). Processo esse que deveria ser liderado pelo Estado, como a instituição legitimamente outorgada da função de promover qualquer ação indutora, reguladora e organizadora do processo de desenvolvimento. Ainda no texto de 1949, Prebisch argumenta que a ação estatal se faz necessária tanto para o redirecionamento da poupança e das divisas no sentido de

promover o processo de industrialização, quanto para a proposição de políticas alfandegárias destinadas a proteção da indústria nascente. Isso além de sugerir a ação estatal na condução de políticas anticíclicas, adaptadas às particularidades das nações periféricas, nos momentos de depressão do modo de produção capitalista (Prebisch, 2011c).

Em um trabalho publicado em 1951, já como secretário-geral da Cepal, Prebisch indicou a necessidade de os Estados atuarem também sobre seus sistemas tributários, os quais deveriam ser orientados para a promoção do desenvolvimento, sobretudo fomentando a poupança, desincentivando o consumo de itens que pressionavam negativamente o balanço de pagamentos, o uso mais eficiente da terra, entre outros pontos (Prebisch, 2011e). Ainda sugeriu a adoção de procedimentos de programação econômica para o desenvolvimento, que pudessem mitigar problemas internos como a falta de mão de obra (por meio de política de formação profissional), a melhor distribuição de recursos tecnológicos entre os setores e regiões produtoras (por meio de política de ciência e tecnologia), entre outros fatores.³ Mais adiante, em 1955, o autor se voltou especificamente para o que acreditava ser os *Principais problemas da técnica preliminar de programação* (Prebisch, 2011f). Neste texto, Prebisch discorre demoradamente sobre as inúmeras dificuldades do Estado ao lidar com projeções de crescimento, demanda, mobilidade interna de mão de obra, entre outros fatos. Em verdade, durante toda sua obra Raúl Prebisch defende o Estado como não apenas importante, mas central na promoção do desenvolvimento na América Latina (Gurrieri, 2011).

Embora seja comum na teoria do desenvolvimento a interpretação de que a abordagem de Raúl Prebisch está fundamentada exclusivamente na hipótese da deterioração dos termos de intercâmbio, Sai-wing Ho (2012) afirma que esta não foi necessariamente a única grande preocupação do trabalho do autor, nem sequer talvez a mais importante. Ho defende que o economista argentino estaria mais voltado para a análise da capacidade de importação das nações, pois seria por meio desses processos que os países subdesenvolvidos poderiam obter as divisas que permitiriam a eles adqui-

3 Poder-se-ia argumentar que o Estado sempre promove tais medidas, mas Prebisch enfatizou como as ações de programação do desenvolvimento precisavam ser articuladas de um modo singular. —O fato de o Estado ter uma influência acentuada no curso das atividades econômicas não quer dizer, portanto, que exista um programa. Para que exista um programa, e não apenas uma série de medidas desconexas e parciais, é preciso proceder a um exame geral de todas essas medidas, a fim de que, sem prejuízo de seus objetivos especiais, elas correspondam às metas de desenvolvimento! (Prebisch, 2011e, p. 262).

rir capital para superar a distância tecnológica para com os países centrais. Assim, segundo Ho, o enfoque central de Prebisch seria mais especificamente no incremento das —densidades tecnológicas! (2012, p. 889) dos países menos desenvolvidos, o que aumentaria sua capacidade de criar riqueza. Andrés Lazzarini & Denis Melnik (2013) destacam que este incremento tecnológico no pensamento de Prebisch aparecia como essencial para dar sustentação ao processo de industrialização, o que, por sua vez, seria a chave para a superação do subdesenvolvimento.

Com o passar dos anos, e tendo observado os processos de substituição de importações levados adiante na América Latina até o início da década de 1960, Prebisch percebeu que essa política não apenas foi incapaz de reduzir o desequilíbrio do balanço de pagamentos, como também não surtiu os efeitos esperados de homogeneizar a produtividade e a rentabilidade entre os setores (Prebisch, 2011b). Além disso, notou que a *vulnerabilidade externa* das economias latino-americanas tinha persistido, embora tenha se transformado de uma vulnerabilidade de demanda para uma vulnerabilidade de oferta, na sua visão (Prebisch, 2011d). A partir de então o autor passou a sugerir algumas alterações substanciais na sua pro-posição inicial de substituição de importações. Algumas das novas sugestões incluíam, por exemplo: (a) o imperativo de formação de uma indústria de base, como suporte para a industrialização, visando assim substituir importações de matérias-primas (Prebisch, 2011b); (b) a urgência de se desenvolver a indústria de bens de capital, ainda nos moldes da política de substituição de importações (Prebisch, 2011d); e (c) a necessidade de se fomentar maior integração econômica da América Latina, como forma de contornar o comércio desigual com os países centrais, mediante a instauração de um regime de mercado comum na região (Prebisch, 2011d).

Sobre essa última questão — a da integração da América Latina —, seu argumento é que o processo de desenvolvimento da região poderia ser potencializado por meio de uma ação conjunta entre as nações, baseada na integração econômica. Nesse sentido, a partir da Cepal, Raúl Prebisch passou a liderar um grupo de trabalho com o objetivo de realizar estudos para dar suporte à criação de um *Mercado Comum* que viesse a abranger os países da América Central e do Sul. Segundo sua argumentação, a simples adoção de um processo de substituição de importações generalizado ameaçaria a eficiência econômica das economias no continente, uma vez que existiriam vantagens potenciais de especialização industrial entre elas,

que poderiam ser obtidas caso se articulasse. Dessa forma, segundo Prebisch, caminhar no sentido de formar um mercado comum — no qual os países negociariam uma divisão do trabalho industrial visando a especialização produtiva dentro do bloco —, permitiria a redução da vulnerabilidade externa de oferta, sobretudo por três fatores: (i) contribuir para a diminuição dos custos de produção, (ii) proporcionar um ambiente concorrencial dedicado e (iii) fomentar exportações industriais (Prebisch, 2011d).

A noção de desenvolvimento no trabalho de Raúl Prebisch aparece notadamente conectada à noção de integração. Em primeiro lugar, como foi possível constatar anteriormente, as condições de desenvolvimento e subdesenvolvimento de um país estariam ligadas a como ele se insere na divisão internacional do trabalho — em outros termos, em como ele se integra à economia-mundo capitalista. A integração, portanto, aparece como elemento dinâmico do processo de desenvolvimento, uma problemática cuja alteração, na visão de Prebisch, seria essencial para contornar o subdesenvolvimento latino-americano. Logo, suas soluções para as questões de desenvolvimento precisariam dar conta dos processos de integração. Porém o autor não propõe uma ruptura política da adesão da América Latina à economia-mundo capitalista, mas sim uma reformulação concreta de seus sistemas produtivos por meio do já destacado processo de industrialização, reforma a qual tenderia, na sua interpretação, a alterar o papel desses países na divisão internacional do trabalho de forma pacífica e complementar.

É interessante notar, em segundo lugar, que a própria proposta de reformular a estrutura concreta da América Latina acaba por demandar, teórica e empiricamente, uma outra composição integradora, convergindo para o regionalismo. Prebisch (2011d) argumenta que os países latino-americanos se desenvolveriam de maneira mais acentuada caso pudessem, entre si, promover uma integração produtiva que articulasse seus setores industriais de maneira complementar. Embora proposta em termos econômicos no texto de 1959 — se bem que, de certa forma, é possível dizer que vinha aflorando deste trabalho de 1949 —, o autor sugere a adoção de compromissos, tratamento preferencial, acordos de cooperação, integração progressiva e negociada, que demandam no substrato, necessariamente, a formação de um componente político e institucional para dar suporte a tais transformações. Como o autor sugere a formação de um mercado comum — com tarifas alfandegárias únicas, política fiscal articulada, livre fluxo

de fatores, etc. —, aparece nas entrelinhas o objetivo de compor na América Latina uma economia coesa internamente, o suficiente para se afirmar enquanto *player global* externamente.

3. Uma passagem pela contribuição de Celso Furtado

Por sua vez, Celso Furtado forneceu uma vasta coleção de reflexões para os estudos do desenvolvimento, em mais de meio século de produção dedicada em alto nível. Aqui nos concentramos nos principais trabalhos de Furtado que dialogavam mais diretamente com a produção de Prebisch e com a primeira fase do pensamento desenvolvimentista engendrada a partir da Cepal. Em 1961 Celso Furtado (2009) reuniu, no livro intitulado

Desenvolvimento e subdesenvolvimento, um conjunto ensaios que havia realizado na década anterior concomitante a seu trabalho na Cepal, a partir dos quais levantou importantes questões teóricas acerca dos processos de desenvolvimento. Furtado, da mesma forma que Prebisch, partiu da percepção de que é por meio da produtividade do trabalho, enquanto fa-tor dinâmico de produção, que em última instância é possível mensurar o desenvolvimento de uma nação. Nesse sentido o autor afirma que:

Numa simplificação teórica se pode admitir como plenamente desenvolvidas, num momento dado, aquelas regiões em que, não havendo desocupação de fatores, só é possível aumentar a produtividade (a produção real *per capita*) introduzindo novas técnicas. Por outro lado, as regiões cuja produtividade aumenta ou poderia aumentar pela simples implantação das técnicas já conhecidas são consideradas em graus diversos de subdesenvolvimento. O crescimento de uma economia desenvolvida é, portanto, principalmente, um problema de acumulação de novos conhecimentos científicos e de progressos na aplicação tecnológica desses conhecimentos. O crescimento das economias subdesenvolvidas é, sobretudo, um processo de assimilação da técnica prevalecente na época (Furtado, 2009, p. 85).

Percebe-se que, para Celso Furtado, o critério que permitia classificar um país ou uma região como desenvolvida ou subdesenvolvida se relacionaria às alternativas disponíveis para o incremento da produtividade do trabalho — no sentido de produção de tecnologia ou simples assimilação

de tecnologia pré-existente. Porém, para que um aumento de produtividade do trabalho realmente viesse a proporcionar uma mudança qualitativa na estrutura econômica, aquele processo precisaria se associar, segundo o autor, a uma elevação da renda real *per capita*, sem a qual não é possível falar em desenvolvimento.

Primeiramente, é interessante notar como Furtado (1983) diferencia o crescimento do desenvolvimento. Segundo ele, a noção de crescimento — que remete a transformações nas alocações de fatores produtivos que se traduzem em avanços de ordem apenas *quantitativa* da produtividade — deve ser utilizada apenas para conjuntos econômicos simples, cuja procura não é autocriada internamente, como empresas e setores produtivos. Para setores econômicos complexos, a terminologia mais adequada para indicar a mudança *qualitativa* que adviria da rearticulação dos fatores produtivos seria a de desenvolvimento. O desenvolvimento, no entanto, estaria ligado ao processo de crescimento, uma vez que o primeiro significa o aumento de produtividade — e as transformações estruturais por este induzidas — de um conjunto econômico complexo decorrente do crescimento observado em seus subconjuntos.

O desenvolvimento acontece porque o crescimento econômico levaria a modificações na estrutura produtiva dos países, modificações essas que tomam a forma de transformações de relações e proporções de consumo decorrentes das mudanças na forma de distribuição e utilização da renda. Tais modificações de ordem estrutural ocorreriam porque seriam introduzidos procedimentos mais eficazes de utilização de recursos, esses por sua vez induzidas pela (i) acumulação de capital ou pela (ii) incorporação de inovações técnicas — segundo Furtado, esses dois fatores aparecem de maneira integrada. As alterações de distribuição e volume de renda, bem como da estrutura de preços, induzidas pelo surgimento de formas mais eficazes de utilização dos recursos levariam a uma mudança no próprio sistema de valores da sociedade, o que viriam então a remodelar a própria demanda social e, conseqüentemente, a alocação dos recursos disponíveis (Furtado, 1983). Embora Celso Furtado trate do desenvolvimento de maneira geral como um problema de elevação da produtividade do trabalho e seus efeitos — essa, por sua vez, decorrente da acumulação de capital e de inovações tecnológicas a partir variáveis puramente econômicas —, o autor aborda o subdesenvolvimento de forma estrutural e institucional.

É a partir desse pressuposto que o autor diferencia as noções de desenvolvimento e subdesenvolvimento. Furtado afirma ainda que —o subdesenvolvimento não constitui uma etapa necessária do processo de formação das economias capitalistas modernas consideradas desenvolvidas. É, em si, um processo particular, resultante da penetração de empresas capitalistas modernas em estruturas arcaicas (Furtado, 2009, p. 171). Em outras palavras, o subdesenvolvimento seria o fenômeno decorrente da convivência de uma região dotada de um nível menor de produtividade do trabalho, com outra que apresenta um nível maior de produtividade do trabalho no plano da divisão internacional do trabalho. O subdesenvolvimento surge quando uma estrutura arcaica recebe, em um ou poucos setores econômicos, a introdução de um aparato empresarial mais produtivo que os demais.

Ora, o surgimento de um setor dinâmico numa economia arcaica só seria possível, segundo Furtado (2009), graças ao estabelecimento de uma relação com outro sistema econômico localizado no exterior, esse por sua vez necessariamente homogêneo e desenvolvido. A economia desenvolvida então integraria apenas parcialmente a economia arcaica, mantendo relações com um ou poucos de seus setores que lhe interessassem, os quais passariam a obter ganhos de produtividade por conta do comércio. Como resultado, na economia arcaica passariam a conviver duas realidades: o setor, ou setores integrados dinamicamente ao comércio externo; e os demais, de importância local e voltados para subsistência. Este convívio se tornaria, num primeiro momento, o fator de empuxo do crescimento econômico da economia arcaica. Porém, o desequilíbrio gerado pela coexistência de setores com produtividades distintas serviria como limite estrutural, por gerar desigualdade interna, caracterizando a condição de subdesenvolvimento. Em outras palavras, assim como para Prebisch, na ótica de Furtado o subdesenvolvimento seria um processo resultante de uma forma particular de integração internacional.

Essa argumentação também é utilizada pelo autor para explicar o motivo da manutenção da situação de subdesenvolvimento de nações periféricas. Segundo Furtado (1983), os ganhos decorrentes do aumento de produtividade do trabalho numa nação subdesenvolvida podem se esvaír através do comércio internacional, por meio do já explicado fenômeno da *deterioração dos termos de troca*, fazendo com que não haja alterações significativas de renda, nem mudança das preferências de demanda e nem, tampouco, transformações na estrutura de alocação de recursos. Para combater essa

situação o autor sugere que, para se escapar da situação de subdesenvolvimento, é preciso construir condições para se estabelecer uma relativa autonomia decisória aos interesses estrangeiros de grupos internacionais.

A linha de pensamento desenvolvimentista não aceitou a discussão do problema em termos estritamente —econômicos|. Preocupada em defender a predominância recém-conquistada de seu centro de decisão, assinalou o perigo que adviria do controle do que seria o setor mais importante da atividade industrial por grupos internacionais cujos interesses não se confundem necessariamente com os do país. [. . .] Sem embargo, constitui uma constante na nova ideologia do —desenvolvimento nacional| que se deve reduzir ao mínimo a possibilidade de que o desenvolvimento do país seja entorpecido por decisões tomadas de fora por grupos cujos interesses possam conflitar com os da economia nacional (Furtado, 2009, p. 216).

Furtado também converge com o pensamento de Prebisch ao defender que é na instituição Estado, enquanto agente econômico com maior poder de decisão e capacidade técnica de antecipar efeitos dos processos econômicos, que se deveria confiar a função de ser o motor do desenvolvimento. Nesse sentido, o autor assinala que —essa ideologia [do desenvolvimentismo] transformou a conquista dos centros de decisão em objetivo fundamental. E, como o principal centro de decisões é o Estado, atribui a este papel básico na consecução do desenvolvimento| (Furtado, 2009, p. 216).

Por outro lado, Furtado defende que uma nação *não* desenvolvida *precisa* de um impulso para iniciar seu desenvolvimento. Na maior parte das vezes, esse impulso deveria vir do comércio exterior, seja no sentido do surgimento de demanda externa em relação a alguma *commoditie* em estoque em abundância e subexplorada — o que exigiria a implantação de uma indústria capaz de produzir excedentes, rearranjando a estrutura de produção pela realocação dos fatores disponíveis em um setor mais dinâmico —, ou por meio do aproveitamento de vantagens comparativas no uso de fatores de produção ociosos, como o trabalho (Furtado, 1983). Porém, segundo Furtado não é possível prescindir do comércio exterior, sem o qual não se pode acessar as fontes de capital e tecnologia já existentes. Segundo o autor, tais tecnologias são necessárias para aumentar a produtividade e dinamizar as economias subdesenvolvidas.

Celso Furtado já na década de 1950 empregava o termo *dependência* para caracterizar as economias latino americanas, em especial a brasileira. O autor afirmava que uma das características da condição de subdesenvolvimento está no fato de que economias assim diagnosticadas se encontrariam num contexto internacional marcado por relações de influência (ou dominação) entre as nações centrais, relações estas que seriam assimétricas em poder. As nações do centro, tanto por controlar o progresso tecnológico como por serem capazes de impor os padrões de consumo, teriam o poder estruturar o aparato produtivo das outras. Fariam isso conferindo a uma minoria local a possibilidade de acessar o padrão de consumo dos países centrais, —sob forma de um «enclave» social, um grupo culturalmente in-tegrado nos subsistemas dominantes»(Furtado, 1983, p.183), garantindo assim a perpetuação da representação de seus interesses naqueles espaços.

A existência de um enclave social com tal configuração apresentaria, segundo o autor, conseqüências econômicas — como o emprego de divisas para importação de bens de luxo, a concentração de renda, entre outras —, e políticas, como um crescente desequilíbrio na estrutura social, a resistência a mudanças nas relações de dependência, e assim por diante. Porém, Furtado (1983) enxergava nessa tendência um processo de alienação dos indivíduos, e não necessariamente uma força econômica: acreditava à época que bastaria difundir o ideário desenvolvimentista que tais tendências de caráter cultural recrudesceriam.⁴

Mauro Boianovsky (2010), em uma recuperação do trabalho de Furtado, afirma que a principal contribuição do autor para a teoria do desenvolvimento seria sua proposta de observar esses aspectos estruturais do atraso econômico. Destaca ainda o fato de que os processos de desenvolvimento e subdesenvolvimento estariam interconectados, não sendo de fato estágios de um *continuum*, mas complementares: porém, Boianovsky argumenta que esta noção em Furtado não aparece como mera continuação da concepção centro-periferia de Prebisch, uma vez que o economista brasileiro enfocava os processos históricos de formação das estruturas sociais na constituição da situação de dependência. Almeida (2009) afirma que a

4 Mais adiante, tanto Marini (2005), como Santos (2000) e até mesmo Cardoso & Faletto (1977) defenderiam a noção de que haveria um tipo de mimetismo cultural, um processo por meio do qual as elites econômicas da periferia incorporariam os valores, visões de mundo e instituições das elites forâneas — oriundas sobretudo dos países centrais. Porém, nos textos aqui analisados, Celso Furtado não emprega ainda o termo mimetismo para caracterizar esse processo social.

noção de dependência em Furtado já na década de 1960 era bastante avançada, no sentido de abarcar aspectos políticos, culturais e ideológicos — o que depois viria a ser atribuído a Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. O mesmo afirma o trabalho de Borja (2009), autor o qual destaca como Furtado enxergava, na assimilação da cultura dos países centrais realizada pelas classes sociais latino-americanas, um entrave para a construção de uma autonomia decisória na região.

4. A Administração Política em Prebisch e Furtado

A partir do que foi até aqui discutido, é possível retornar a dúvida inicial desse trabalho. É lícito dizer, a essa altura, que as construções teóricocargumentativas tanto de Raúl Prebisch como de Celso Furtado poderiam ser consideradas teorias a serem somadas ao rol de conhecimentos da administração política? Para ilustrar essa questão acreditamos ser importante primeiro recuperar aqui uma noção de administração política.

O conceito de administração política aparece no trabalho de Santos (2003) se referindo às formas assumidas pela gestão do Estado tendo em vista atingir um objetivo social mais geral, objetivo esse que o autor identifica com a noção de desenvolvimento. Na percepção de Santos, Ribeiro & Santos, a administração política é o *campo* que ocupa da —gestão das relações sociais de produção e distribuição em sua totalidade (2009, p. 931), apresentando a administração política como um espaço de saber, como uma ciência que deveria se separar das demais para ter autonomia. Já Cristaldo & Pereira (2008) defendem que a administração política, na verdade, é a forma *gestorial* por meio da qual se manifestam os interesses e objetivos de classes e frações de classe no modo de produção capitalista. Mais adiante Cristaldo (2014) recupera essa noção de administração política como gestão de relações sociais, argumentando que as frações de classe no capitalismo

— que se encontram em constante fricção no sentido de formar hegemonias políticas — expressam suas concepções de gestão não apenas para o Estado, mas também para os demais aparelhos da sociedade civil (escolas, fundações, empresas, etc.), por meio de uma agenda particular de princípios que são capazes de garantir a consecução de seus interesses particulares. E essa agenda é apresentada como se fosse capaz de contribuir para o interesse geral.

É possível afirmar, a partir de Cristaldo & Marinho (2008) e Cristaldo (2014), que no modo de produção capitalista convivem ao menos duas

instâncias de administração política (talvez não exclusivamente). De um lado se encontram os padrões gerenciais imanentes que podem ser efetivamente observados no plano da produção e distribuição em um dado momento histórico de uma nação — que, de certa forma, regulam relações sociais e redundam em efeitos e objetivos específicos os quais não necessariamente atendem aos interesses da coletividade —, de outro lado se apresentam opções de alternância desses padrões gerenciais, como alternativas de gestão que se propõem a gerar efeitos e atingir objetivos diversos.

Como acreditamos que a administração política é a expressão, em termos gerenciais, dos interesses das classes e suas frações que se encontram em conflito (cooperação ou algo entre esses dois extremos) no modo de produção capitalista, a administração política *dominante* ou *hegemônica* seria reflexo dos interesses e objetivos da fração de classe dominante ou hegemônica — a qual, portanto, encontra espaço para se materializar em políticas, decisões e arranjos concretos de produção e distribuição *dominantes* ou *hegemônicos*. Concorrendo com essa instância mais geral, portanto, se encontrariam padrões de gestão que são expressão dos interesses de outras frações de classe, os quais ou não encontram oportunidades para se materializar, ou possuem espaços relativamente reduzidos para tanto, limitando assim a capacidade dessas frações em atingir seus interesses particulares. Na nossa percepção, essas diferentes visões de gestão tomariam a forma ideologizada de teorias de desenvolvimento. Em outras palavras, visando dissimular o inevitável caráter particularista que assumiria um projeto de gestão, os interesses das frações de classe se apresentam como alternativas que propõem uma transformação quantitativa e qualitativa das estruturas econômicas de uma nação, como a vias de desenvolvimento.⁵

Assim, podemos dizer que a administração política não seria — como parecem defender Reginaldo S. Santos (2003), Santos, Ribeiro & Santos (2009) ou Elinaldo L. Santos et al., (2014) — necessariamente um campo de conhecimento, ou ao menos, não como Bourdieu aborda o tema.⁶ Na

⁵ Como afirmam Marx e Engels, —realmente, toda nova classe que toma o lugar de outra que dominava anteriormente é obrigada, para atingir seus fins, a apresentar seu interesse como o interesse comum de todos os membros da sociedade, quer dizer, expresso de forma ideal: é obrigada a dar a suas ideias [*sic*] a forma da universidade, a apresentá-las como as únicas racionais, universalmente válidas! (2007, p. 48).

⁶ Em Bourdieu o campo científico é apresentado como um espaço de relações sociais, poderes e interesses, que congrega indivíduos, grupos e instituições que se articulam pelo (ou disputam a hegemonia do) saber ao redor de um conjunto particular de problemáticas. Tal disputa, segundo o autor, se dá no âmbito do que é considerado verdade, muito embora a noção de verdade seja fluidamente construída não necessariamente pela sua capacidade de melhor

concepção de Cristaldo & Marinho (2008) e Cristaldo (2014) a administração política é apresentada como um *processo social concreto*, sobre o qual é preciso se debruçar para conhecer suas nuances e particularidades. Porém, é preciso dizer que, como recorda Cristaldo (2014), não se trata de algo que tenha passado despercebido pela academia. Por exemplo, a teoria da regulação francesa aborda um objeto semelhante, assim como as diversas variantes da teoria institucional, a teoria francesa das convenções, ou mesmo os estudos do desenvolvimento. O termo administração política surge, portanto, como um nome novo para um fenômeno já conhecido e até bem pesquisado. Sua novidade está no fato de reconhecer que tais processos tratam de um fenômeno gerencial, organizacional, o que, portanto, o coloca no centro das preocupações da Administração, esse sim enquanto campo de conhecimento.

Voltando-nos para a proposta de Furtado e Prebisch, é possível resumir seu pensamento, não sem alguma perda, como que partindo de um diagnóstico de que as economias latino-americanas se encontravam subdesenvolvidas por: (i) apresentarem uma estrutura dual na qual coexistia uma (ou poucas) atividade dinâmica focada na monocultura para exportação, ao lado de uma sociedade tradicional; que se pautava por (ii) um padrão de crescimento para fora, dependente do comércio exterior; o que resultava num (iii) desequilíbrio interno, de distribuição de renda e autonomia decisória; assim como na (iv) deterioração dos termos de intercâmbio com as nações desenvolvidas; e na (v) dominação por parte de uma oligarquia comprometida com a condição de dependência — num processo, conforme já foi discutido, mais atrás em uma nota de rodapé, semelhante ao de mimetismo cultural. Diante desse diagnóstico, afirmavam em linhas gerais que era preciso realizar uma reforma superestrutural nos países,⁷ em

representar a realidade, mas, sobretudo, pela habilidade de seus defensores em acumular e transacionar um tipo específico de capital. Como afirma Bourdieu, —é o campo científico, enquanto lugar de luta política pela dominação científica, que designa a cada pesquisador, em função da posição que ele ocupa, seus problemas, indissociavelmente políticos e científicos, e seus métodos, estratégias científicas que, pelo fato de se definirem expressa e objetivamente pela referência ao sistema de posições políticas e científicas constitutivas do campo científico, são ao mesmo tempo estratégias políticas. Não há «escolha científica [...] que não seja uma estratégia política de investimento objetivamente orientada para a maximização do lucro propriamente científico, isto é, a obtenção do reconhecimento dos pares-concorrentes» (Bourdieu, 1983, pp. 126-7).

⁷ É preciso destacar que nem Raúl Prebisch, nem tampouco Celso Furtado, ao menos nos trabalhos aqui analisados, propuseram em algum momento qualquer possibilidade de ruptura com a ordem capitalista. Todo seu discurso de desenvolvimento se deu como uma sugestão de ações do governo para, dentro de uma lógica capitalista de valorização e acumulação de capital, proporcionar aos países subdesenvolvidos as alterações estruturais necessárias para que

termos institucionais, políticos e ideológicos. Primeiro, acreditavam que era preciso formar um mercado interno, num desenvolvimento de certa forma voltado para dentro — mas que não subestimava a importância do mercado externo para formação de divisas —, que eliminaria a dependência e aumentaria a capacidade decisória dos países, permitindo a esses conduzirem processos de desenvolvimento planejado. Dessa forma, seria possível enfraquecer as oligarquias, melhorando assim a distribuição interna de riqueza e poder, o que também auxiliaria na composição de um mercado interno forte. Tais alterações estruturais, por sua vez, levariam a se mitigar a alienação cultural endêmica na região, permitindo a consolidação de uma ideologia desenvolvimentista que levaria a emergência de um aparato estatal plenamente comprometido com a transformação qualitativa das economias periféricas: o Estado Desenvolvimentista (Santos, 1976). Em síntese, aqueles autores propunham uma ressignificação do papel de seus países na divisão internacional do trabalho, seja por meio da política de substituição de importações em Prebisch, seja pela busca da autonomia decisória a partir do Estado levantada por Furtado.

A partir da apreciação dos primeiros trabalhos de Raúl Prebisch e Celso Furtado, nota-se também um otimismo quando a *possibilidade* de desenvolvimento dos países periféricos, expresso no objetivo de alcançar o padrão de consumo dos países centrais. Tanto um como o outro juntaram argumentos acerca da natureza, dinâmica e obstáculos contra o desenvolvimento, acrescentando sugestões de políticas e mudanças institucionais que poderiam auxiliar esses países a escaparem da condição de subdesenvolvimento. No entanto, tal otimismo se esvaiu com o passar dos anos, o que se expressou em seus trabalhos posteriores. Por exemplo, no texto *Nova política comercial para o desenvolvimento* Prebisch já enfrentava a crítica contra os processos de substituição de importações, para o que teceu toda uma nova argumentação ressignificando tanto seu diagnóstico, quanto suas prescrições. Já Furtado (1974) — pouco depois das críticas

obtivessem ganhos de produtividade e pudessem se modernizar de maneira relativamente autônoma. Sua agenda de alterações para o Estado aparece nesses textos como um rol de decisões de ordem econômica e política, por meio das quais se espera que as estruturas sociais sejam indutivamente alteradas. Se em determinado momento propuseram uma crítica contra as oligarquias locais, também ressaltaram o importante papel que a riqueza produzida por tais grupos sociais exerceriam num contexto de desenvolvimento induzido pelo Estado. Sendo assim, escolhemos relativizar o alcance das mudanças propostas no aparato estatal — que, segundo Gramsci envolve inclusive os aparatos ideológicos destinados à manutenção da ordem social (Carnoy, 1994) — ao dizer que propunham uma *reforma* superestrutural e não necessariamente uma *transformação* nem tampouco uma *revolução*.

levantadas a teoria da dependência a respeito do diagnóstico e políticas propostas (Santos, 2000) —, também levantou dúvidas, talvez até mais contundentes que as elaboradas por Prebisch, contra a própria possibilidade do desenvolvimento.

Nesse sentido, acreditamos poder afirmar que as sugestões de desenvolvimento, que Furtado e Prebisch apresentavam nessa fase de suas produções, apareciam tanto como um conhecimento sobre a sua percepção de realidade, mas também como prescrições para mudar aquela realidade. Em última instância, suas visões acerca de como superar a condição de subdesenvolvimento eram expressões ideologizadas da administração política de classes e frações de classe que, inseridas em economias periféricas especializadas em agricultura para exportação, não tinham seus interesses atendidos e, portanto, se opunham às oligarquias agrárias então dominantes. Seja isso consciente ou não. Suas formulações de como se deveriam gerenciar os recursos nacionais para se atingir o objetivo do desenvolvimento visavam, portanto, a transformação de estruturas econômicas que, por sua vez, representariam a destituição da fração de classe ora dominante para o surgimento de outras. Logo, trata-se, em verdade, de construtos que não podemos classificar como teorias de administração política, mas sim como expressões da agenda e dos interesses de frações de classe latino-americanas: um processo social que pode ser reclamado como objeto da Administração.

5. Considerações finais

No presente trabalho levantamos o desafio de debater acerca da possível contribuição de dois dos maiores teóricos latino-americanos, Raúl Prebisch e Celso Furtado, para a compreensão da administração política. Para tanto, nos valem de uma revisão bibliográfica de alguns dos principais trabalhos desses autores, focando seu esforço empregado no campo dos estudos do desenvolvimento econômico realizados em meados do século XX. Para tanto recuperamos em linhas gerais a forma por meio da qual ambos abordaram as questões das causas do subdesenvolvimento, do desenvolvimento, bem como de sua relação com a integração internacional — temas que, acreditamos, fazem parte do escopo de interesses do campo da administração.

A seção primeira do ensaio procurou trazer as contribuições de Prebisch em seu diagnóstico da situação de subdesenvolvimento da América

Latina. Segundo foi exposto, esse autor partiu da noção de que os países da região se encontram em tal situação devido à sua posição desprivilegiada num sistema centro-periferia, em sua maioria especializados na monocultura agroexportadora. Tal padrão de integração internacional periférico, segundo o autor, seria marcado por uma contínua deterioração dos termos de intercâmbio no comércio exterior, o que constringia as possibilidades de importação nas nações e as expunha a uma situação de vulnerabilidade externa. Como solução, Prebisch argumentava que era necessário implementar nos países da América Latina programas de industrialização com base em políticas de substituição de importações, primeiro de bens duráveis, depois de indústria de base e bens de capital. Em complemento, seria necessário promover a integração econômica da região, como forma de fortalecer a capacidade competitiva das economias locais. Tais processos, segundo sua visão, deveriam ser coordenados pela ação do Estado.

Na sequência, foi trazido para o debate uma recuperação dos primeiros trabalhos de Furtado. Conforme foi exposto, na análise do autor, os processos de subdesenvolvimento e desenvolvimento se encontram articulados, não sendo estágios de um *continuum*, mas sim complementares entre si. Furtado concordava em grande parte com a análise de Prebisch no que toca às noções de sistema centro-periferia, deterioração dos termos de intercâmbio em economias periféricas, bem como a percepção de que tais economias se encontravam expostas a uma situação de vulnerabilidade externa. Porém, de acordo com o exposto, pudemos constatar como ele enfocou os aspectos institucionais internos do processo de subdesenvolvimento, como a questão da resistência das estruturas oligárquicas aos processos de desenvolvimento, bem como sua dependência *ideológica* com as nações centrais. Ainda expusemos como o autor, da mesma forma que Prebisch, acreditava que deveria ser o Estado a instituição a assumir o papel de liderar o processo de desenvolvimento, assim como disseminar uma ideologia desenvolvimentista.

Já na terceira parte recuperamos a noção de administração política como um processo social — a gestão das relações sociais —, para discutir a indagação principal desse ensaio: sua aproximação com o pensamento desenvolvimentista de Prebisch e Furtado. Argumentamos que a contradição dos dois autores não é apenas obviamente indireta, mas que sua construção teórica pode ser analisada como a expressão de uma agenda de mudança específica, vinculada à interesses de classe e frações de classe que

a sua época buscam estabelecer parâmetros para reconfiguração da gestão das relações sociais na América Latina. Tomando essas proposições como premissas, o desenvolvimentismo desses autores pode ser considerado uma forma de manifestação, em formato de discurso científico, de ao menos um projeto de administração política. Projeto esse que apostava na reconfiguração da gestão do Estado para redirecionar o padrão de desenvolvimento da região para o caminho industrial, enquanto assegurava que tal procedimento contribuiria para a contemplação dos interesses das mais diversas frações de classe que se relacionam naqueles espaços societários.

Admitimos, porém, que essa constatação ainda parcial faz surgir muito mais questões em aberto do que certezas. Por exemplo, sobeja quase instancionalmente uma dúvida acerca de como se configurava, na época e em décadas seguintes, as representações concretas desses interesses: em outras palavras, quem eram os indivíduos ou grupos por detrás daquelas formas de representação? Mais, qual e como seria a relação entre tais interesses e a intelectualidade que os defendiam? Além disso, podemos ainda nos indagar sobre quais seriam os papéis, opiniões e adesões das frações da classe capitalista oriundas dos países centrais, que mantinham interesses sobre as nações periféricas, na formulação dessas teorias — ainda mais ao se considerar que, de certa forma, esses conhecimentos surgiram no contexto da Cepal, uma comissão oficial da Organização das Nações Unidas. Também se poderia desenvolver a dúvida sobre como tais teorias foram incorporadas às políticas públicas da região, e se poderia perguntar acerca dos arranjos e coalisões necessários para tanto. E, claro, pode-se ainda indagar quais seriam as contradições dos muitos outros autores ligados à tradição da economia do desenvolvimento, dada sua aparente proximidade com o campo da administração.

Essas e outras questões, infelizmente, se encontram para além das ambições do trabalho que ora se apresenta, dado suas limitações de escopo e recursos. No entanto, não podemos deixar de notar que se faz urgente um maior esforço de pesquisas teórico-empíricas no sentido de expandir a compreensão sobre esse processo social, a administração política. Tal esforço a nosso ver pode ser realizado tanto no âmbito mais geral da compreensão do papel da administração política no modo de produção capitalista, como no que tange à compreensão de sua manifestação nos países periféricos como o Brasil. Aqui então convidamos os leitores para essa empreitada, a qual seguramente demandará esforços concentrados e articulados de investigação e reflexão, dado a notável complexidade de seus objetivos.

Referências

- ALMEIDA, J. E. *Subdesenvolvimento e dependência: uma análise comparada de Celso Furtado e Fernando Henrique Cardoso*. Doutorado em Economia. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2009.
- BOIANOVSKY, M. A view from the tropics, Celso Furtado and the theory of economic development in the 1950s. *History of Political Economy*, Durham/EUA, vol. 42, n.º 2, pp. 221-66, mar.-jun. 2010. Disponível em <<http://hope.dukejournals.org/content/42/2/221.full.pdf>>, acesso em 5-4-2014.
- BORJA, B. Celso Furtado e a cultura da dependência. *Oikos*, Rio de Janeiro, vol. 8, n.º 2, pp. 247-62, 2009. Disponível em <<http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/view/134/120>>, acesso em 13-4-2014.
- BOURDIEU, P. O campo científico. Trad. Paula Monteiro. In: ORTIZ, Renato & FERNANDES, Florestan (orgs.). *Pierre Bourdieu — sociologia*. São Paulo: Ática, 1983, pp. 122-55.
- CARDOSO, F. H. & FALETTO, E. *Dependencia y desarrollo en América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1977.
- CARNOY, M.. *Estado e teoria política*. Trad. equipe de tradutores do Instituto de Letras da Puccamp. 4.ª ed. Campinas: Papyrus, 1994.
- CRISTALDO, R. C. Administração política e internacionalização do capital: o papel do Estado na formação das bases para a internacionalização da indústria brasileira da construção civil, 1964-1979. *Revista Brasileira de Administração Política (Rebap)*, Salvador, vol. 7, n.º 1, pp. 143-65, abr. 2014.
- CRISTALDO, R. C. & PEREIRA, C. M. A administração política e a gestão do modo de produção: processos gestoriais, da organização produtiva do trabalho até a economia-mundo capitalista. *Revista Brasileira de Administração Política (Rebap)*, Salvador, vol. 1, n.º 1, pp. 71-93, out. 2008.
- ECOSOC. Conselho Econômico e Social. *Informe del primer período de sesiones de la Comisión Económica para América Latina*. Santiago, 1948. Disponível em <http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/15278/S4800001_es.pdf?sequence=1>, acesso em 14-12-2015.

- FONSECA, P. C. D. As origens e as vertentes formadoras do pensamento cepalino. *Revista Brasileira de Economia*, Rio de Janeiro, vol. 54, n.º 3, pp. 333-58, jul.-set. 2000. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rbe/article/view/773/8135>>, acesso em 10-2-2014.
- FURTADO, Celso [1961]. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2009.
- . [1967]. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Abril Cultural, 1983.
- . *O mito do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Círculo do Livro, 1974.
- GOMES, F. G. O jovem percurso da administração política. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, vol. 46, n.º 1, pp. 7--24, jan.-fev. 2012. Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v46n1/v46n1a02.pdf>>, acesso em 19-7-2015.
- GONÇALVES, L. E. F. de C. *As relações Brasil-Cepal*. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2011.
- GURRIERI, A. A economia política de Raúl Prebisch. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011, pp. 15-94.
- HO, P. Sai-Wing. Revisiting Prebisch and Singer: beyond the declining terms of trade thesis and on to technological capability development. *Cambridge Journal of Economics*, Cambridge/UK, n.º 36, pp. 869--93, abr. 2012. Disponível em <<http://cje.oxfordjournals.org/>>, acesso em 8-4-2014.
- LAZZARINI, A. & MELNIK, D. El atraso de las naciones: los retos al desarrollo en las teorías de Evgeny Preobrazhensky y Raúl Prebisch. *Investigación Económica*, México-DF, vol. 72, n.º 283, pp. 5-30, jan.-mar. 2013. Disponível em <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=60127865002>>, acesso em 13-4-2014.
- MARINI, R. M. Dialética da dependência [1973]. Trad. Marcelo Carca-nholo. In: TRASPADINI, R. & STEDILE, J. P. (orgs.). *Ruy Mauro Marini: vida e obra*. São Paulo: Expressão Popular, 2005, pp. 137-80.
- MARX, K. & ENGELS, F. *A ideologia alemã: crítica da mais recente filosofia alemã em seus representantes Feuerbach, B. Bauer e Stirnere do socialismo alemão em seus diferentes profetas*. Trad. Rubens Enderle, Nélio Schneider & Luciano C. Martorano. São Paulo: Boitempo, 2007.

- PREBISCH, R. Crescimento, desequilíbrio e disparidades, interpretação do processo de desenvolvimento econômico. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011a, pp. 153-246.
- Nova política comercial para o desenvolvimento. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Tradução Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011b, pp. 457-589.
- O desenvolvimento econômico da América Latina e alguns de seus principais problemas. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011c, pp. 95-152.
- O mercado comum latino-americano. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011d, pp. 343-92.
- Os principais problemas da técnica preliminar de programação. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011e, pp. 247-97.
- Problemas teóricos e práticos do crescimento econômico. In: PREBISCH, R. *O manifesto latino-americano e outros ensaios*. Trad. Vera Ribeiro, Lisa Stuart & César Benjamin. Rio de Janeiro: Contraponto; Centro Internacional Celso Furtado, 2011f, pp. 299-317.
- SANTOS, E. L. et al. Contribuições da administração política para o campo da administração. *Revista Interdisciplinar de Gestão Social (Rigs)*, vol. 3 n.º 2 mai.-ago. 2014. Disponível em <http://www.rigs.ufba.br/pdfs/RIGS_v3_n2_art10.pdf>, acesso em 30-5-2015.
- SANTOS FILHO, O. O fogo de Prometeu nas mãos de Midas: desenvolvimento e mudança social. In: CAMPOS, T. C. *Desenvolvimento, desigualdades e relações internacionais*. Belo Horizonte: Ed. PUC Minas, 2005, pp. 13-75.
- SANTOS, R. S.; RIBEIRO, E. M. & SANTOS, T. C. S. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública (RAP)*, de Janeiro, vol. 43, n.º 4, pp. 919-41, jul.-ago. 2009.

Disponível em <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n4/v43n4a08.pdf>>, acesso em 15-6-2015.

SANTOS, R. S. Em busca da apreensão de um conceito para administração política. In: SANTOS, R. S. (org.). *Administração política como campo do conhecimento*. São Paulo: Mandacaru, 2003, pp. 19-57.

SANTOS, Theotônio dos. A crise da teoria do desenvolvimento e as relações de dependência da América Latina. In: JAGUARIBE, H. et al. *A dependência político-econômica da América Latina*. Trad. Andrés Mato. São Paulo: Loyola, 1976, pp. 103-30.

—. *A teoria da dependência: balanço e perspectivas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO E CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: ELEMENTOS, CARACTERÍSTICAS E EVOLUÇÃO

ÍCARO CÉLIO SANTOS DE CARVALHO*
CAMILLA RUSCIOLELLI BARBOSA†
ADRIELLE VICTORIA SOARES ALVES‡

Resumo

Os instrumentos de planejamento no campo da administração pública experimentaram importantes avanços, cujas análises exigem uma fundamentação teórico-metodológica centrada na explicitação das definições e significados. Este artigo concentra os elementos e características do planejamento na Administração Pública, bem como sua evolução a partir da Constituição Federal de 1988. Tendo em vista a construção de uma estrutura teórica baseada na literatura desenvolvida a partir de importantes teóricos da área, este estudo tem uma abordagem qualitativa. Como resultado enfatiza-se a importância do planejamento para as organizações, sejam públicas ou privadas. Além disso, a importância da participação cidadã na construção de uma sociedade mais participativa nas decisões políticas do País. A partir da revisão de literatura foi feita uma identificação cronológica da evolução dos instrumentos legais de planejamento na Administração Pública no Brasil.

Palavras-chave: Gestão; Estratégia; Constituição Federal.

Abstract

The instruments of strategic planning on the field of public administration experienced major advances, whose analyzes require theoretical and methodological foundation focused on clarification of definitions and meanings. This article concentrates the elements and characteristics of planning in public administration and its evolution from the Federal Constitution of 1988. With a view to building a theoretical structure based on the literature developed by leading scholars in the field, this study is a qualitative approach, in a systematic way about the major theoretical contributions. As a result emphasizes the importance of planning for organizations, whether public or private. In addition, the importance of citizen participation in building a more participatory society in the country's political decisions. From the literature review a chronological identification was made of the evolution of the legal instruments of planning in public administration Brazil.

Keywords: Management; Strategic Planning; Federal Constitution.

* Mestrando em Economia Regional e Políticas Públicas na Universidade Estadual de Santa Cruz; Graduado em Administração. Bolsista da Fapesb. E-mail: <icarocelio@hotmail.com>.

† Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas na Universidade Estadual de Santa Cruz; Graduada em Administração. Bolsista da Fapesb. E-mail: <camillarb@hotmail.com>.

‡ Mestranda em Economia Regional e Políticas Públicas na Universidade Estadual de Santa Cruz; Graduada em Administração. Bolsista da Fapesb. E-mail: <adriellevictoria@gmail.com>.

Introdução

A história da civilização confirma que a necessidade de planejar não é uma prerrogativa apenas do mundo moderno. Desde a Antiguidade, o homem compreendeu a necessidade de se organizar para encarar as diferentes situações e adversidades, diante da constatação que ao pensar antes de agir suas possibilidades de obter sucesso e de otimizar os recursos disponíveis aumentavam consideravelmente.

Chiavenato (2003) se reporta a planejamento como sendo uma medida que se afasta da improvisação. Serve de base para muitas ações, e é a partir dele que os objetivos são traçados, para então, buscar meios para atingi-lo. A partir do planejamento surgem os planos, que constituem evento intermediário entre os processos de elaboração e de implementação do planejamento.

Assim, a maneira mais adequada para o alcance de objetivos consiste em definir as pretensões almejadas e as formas de alcançá-las, diante disso, o planejamento revela-se como instrumento fundamental para nortear as ações cotidianas, sejam elas no âmbito pessoal, privado ou público. Sob a perspectiva do planejamento na administração pública, Diniz (1997) afirma que o êxito das estratégias governamentais requer a mobilização não apenas dos instrumentos institucionais e dos recursos financeiros, mas também dos meios políticos de execução. A viabilidade política envolve a capacidade de se articularem alianças que proporcionem sustentabilidade às políticas governamentais, de modo que garanta apoio às ações públicas.

Keynes (1983) defendia que a maioria dos males econômicos de sua época, originava do risco, da incerteza e da ignorância. Como cura para os males do capitalismo, ele acreditava que deveria ser buscada mediante o estabelecimento de uma instituição central que controlasse a moeda e o crédito, bem como pelo acompanhamento das situações por meio de vasta produção de dados e informações. Posicionamento que sugeria maior participação do Estado como forma de aperfeiçoamento do sistema capitalista, através de mecanismos de planejamento e controle.

Planejamento Governamental e gestão pública, conforme nos instrui de forma simplificada Cardoso (2011), devem ser pensados como ações inseparáveis e inerentes aos Estados contemporâneos. A partir da Constituição Federal de 1988, a função de planejamento teve uma ênfase maior

no setor público, quando o orçamento público foi aliado ao planejamento. Nesse mesmo sentido, a Carta Magna evidenciou a integração das ferramentas de planejamento no setor através: do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA).

Aspectos do planejamento da administração geral e pública

As organizações contemporâneas vivem em um ambiente de incertezas e constantes mutações, essa foi a tônica para que as mesmas aperfeiçoem seus planejamentos estratégicos e gerenciais. Em que pese as preocupações com as possíveis mudanças que podem ocorrer na trajetória organizacional permeia o campo de estudo tanto da administração privada quanto pública (Motta, 1976).

Segundo Megginson et al. (1986), o planejamento é o desenvolvimento de um programa que tem como finalidade a realização de objetivos e metas organizacionais, envolvendo algumas decisões, tais como a escolha do curso de ação, decisão antecipada do que deve ser feito, determinação de quando e como devem ser realizadas as ações traçadas. Assim, planejar propicia a base necessária para a ação efetiva que resulta da capacidade de prever e preparar-se para as mudanças que podem afetar os objetivos organizacionais determinados.

O planejamento é um processo e constitui-se de um ciclo contínuo, não havendo limite para a quantidade de revisões que se possa fazer de decisões anteriores, considerando a dinâmica ambiental tanto interna como externas, não sendo possível que todas as mudanças sejam levadas em consideração. Além disso, a capacidade organizacional de replanejar é um critério chave no sucesso de uma organização (Ackoff, 1981; Stoner & Freeman, 1999).

Conforme sugerem Kotler & Armstrong (1999) e Stoner & Freeman (1999), os principais benefícios promovidos pelo planejamento no âmbito organizacional relacionam-se com: *i*) o encorajamento e pensamento sistêmico no futuro e a melhoria das interações entre os executivos; *ii*) o dever de definir adequadamente os objetivos e as políticas; *iii*) o estabelecimento de diretrizes para obtenção e aplicação dos recursos necessários ao alcance dos seus objetivos; *iv*) o direcionamento de atividades consistentes em relação aos objetivos e procedimentos escolhidos; *v*) a padronização do desempenho de modo que possibilite melhorias de controle; e finalmente, *vi*) a adoção de ações corretivas quando preciso.

Algumas definições foram usadas na administração de empresas, tais como planejamento empresarial, política empresarial, estratégia empresarial e o planejamento estratégico, notadamente após os estudos de Peter Drucker. Na administração pública essa abordagem enfatizava principalmente a análise e formulação das políticas públicas (Motta, 1976; Bertero, 1982).

O planejamento tem sua importância reforçada na necessidade das organizações, sejam elas privadas ou públicas, de se desenvolverem em períodos de turbulência, transição, incertezas, crises e aproveitarem para criar oportunidades (Da Silva, 2013).

Segundo Andrade et al. (2005), o ato de planejar é essencial para o administrador público responsável, sendo um importante ponto de partida para a eficiência e eficácia da máquina pública, sendo assim, o planejamento possibilitará que os rumos da gestão adotados tenham resultados de qualidade no serviço prestado à sociedade em geral.

No Brasil, o planejamento estratégico na esfera pública sempre esteve presente nos estudos; Almeida (2006) destaca as várias tentativas de planejamento adotadas nacionalmente como o Plano Salte (1949-1979); Plano de Metas de Kubitschek (1956-1960); Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social (1962); Plano de Ação Econômica do Governo (1964); planos nacionais de desenvolvimento (1972-1974); planos plurianuais (a partir de 1988); planejamento orçamentário (a partir de 1988), entre outros.

A partir da Constituição Federal de 1988, o planejamento teve maior ênfase na administração pública, evidenciando algumas ferramentas importantes para o setor, tais como o PPA – Plano Plurianual, LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias e LOA – Lei Orçamentária Anual (Da Silva et al., 2013).

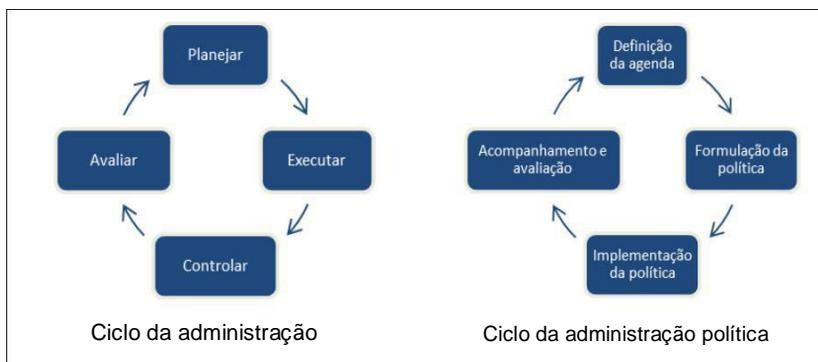
A partir dos fundamentos determinados por Fayol, a definição da administração são as ações de planejar, executar e controlar. Essas ações têm caráter universal e se desenvolvem num ciclo natural. Alguns teóricos adotam outras etapas como, por exemplo, a fase de ação presente no ciclo PDCA (*Plan, Do, Check, Action*), também conhecido como ciclo de *Shewhart* ou ciclo de *Deming*, idealizado por Shewhart no Japão, após a guerra na década de 1920, e efetivamente aplicada por Deming, em 1950.

O ciclo de *Deming* tem por princípio tornar mais claros e ágeis os processos envolvidos na execução da gestão, por exemplo, na gestão da qualidade, dividindo-a em quatro principais passos. O PDCA é aplicado principalmente nas normas de sistemas de gestão e deve ser utilizado, ao

menos na teoria, em qualquer empresa de forma a garantir o sucesso nos negócios.

Semelhantemente, o ciclo da administração política prevê um processo dinâmico desde os *inputs* aos seus *outputs* e seu processo de avaliação. Após analisar e combinar as contribuições teóricas sobre tipologias dos estágios das políticas públicas preexistentes,¹ Jann & Wegrich (2007, p. 44) chegam a um modelo sistêmico e dinâmico de ciclos, denominado de *policy cycle*. As fases do *policy cycle* são: Definição da agenda; Formulação da política; Implementação; Acompanhamento e avaliação. Pode-se perceber que tais fases são semelhantes às da Administração Geral.

Figura 1. Ciclo da administração e ciclo da política



Fonte: Elaborado pelos autores.

O objetivo aqui, entretanto, não é conhecer especificamente cada uma das fases que compõe o ciclo das políticas públicas, mas sim conhecer quais os instrumentos utilizados pela administração pública para pôr em prática a execução das fases de planejamento e controle da gestão pública, ou seja, conhecer as leis, políticas ou ações governamentais, e o arcabouço histórico que explique a evolução e os elementos de cada uma destas ferramentas.

Capazes de proporcionar respostas a questões do tipo —o que, quando, como, onde e por quem!, conforme assinala Chiavenato (2003), para quem existem diversos tipos de planos no âmbito desse processo, a saber:

¹ As análises realizadas por Klaus Frey (2009) reforçam a necessidade de se discutir as políticas públicas na prática nos países em desenvolvimento, principalmente no Brasil, considerando as peculiaridades desses países.

— **Procedimentos:** relacionados com métodos de execução, costumam assumir propriedades operacionais, e são representados por gráficos, fluxogramas;

— **Orçamentos:** relacionados com dinheiro, receita ou despesa, dentro de um determinado espaço de tempo. A depender do período, podem ser ainda classificados como estratégico (período longo), tático (médio prazo) e operacional (curto prazo);

— **Programações:** relacionados diretamente com o tempo e se baseiam em duas variáveis: tempo e atividades que devem ser executadas;

— **Regulamentos:** relacionados com o comportamento solicitado às pessoas. De certa forma, restringe a decisão individual e exige-se determinada postura.

Apreendendo-se a complexidade que há em planejar uma instituição, convencionou-se ramificá-lo em três níveis: estratégico, tático e operacional. Chiavenato (2003) aborda o assunto com simplicidade e praticidade. Para o autor, o planejamento estratégico deve ser amplo e abranger toda a organização. É projetado no longo prazo, com efeitos e consequências voltados para o futuro. Envolve a empresa como um todo, almejando atingir objetivos em nível organizacional. Corresponde a um plano maior, definido pela alta administração, que atingirá a todos os subordinados. Leva em consideração condições externas e internas, além da evolução esperada.

Já o planejamento tático, segundo o autor, é mais restrito aos respectivos departamentos, buscando alcançar objetivos próprios, com os recursos específicos para um período médio, geralmente o exercício anual. Por fim, o planejamento operacional abrange tarefas ou atividades específicas. Como são projetadas para curto prazo, visam o imediato, a fim de conquistar metas peculiares.

O Brasil é um país que possui algumas peculiaridades, diferentes de outros países, possui extensão territorial continental, além de uma democracia ainda não completamente consolidada, o grande marco que definiu os novos rumos da história sociopolítica do País foi a Constituição Federal, promulgada em 1998. Diante desse novo marco social, a cultura social transcendeu de uma cultura de medo e censura, para uma série de —liberdade— constitucionais, principalmente a liberdade de se expressar.

Segundo Rocha (2009), o planejamento governamental instalado no País atualmente se mostra muito bem organizado e dentro das formalidades, principalmente no teórico, entretanto, sua prática por vezes apresenta

falhas técnicas por diferentes motivações, como o despreparo dos servidores públicos, excesso de burocracia, corrupção, entre outros.

Para que funcione bem, é preciso que haja mais transparências nas ações públicas, alívio da corrupção, planejamento estratégico e tático, bem como atuação mais eficiente e comprometida dos profissionais ligados ao Estado, além de comprometimento com os prazos estabelecidos e melhor utilização dos recursos públicos.

O planejamento governamental é o que pode criar base para um processo de mudança e de quebra de paradigmas que foram disseminados na cultura do País, entende-se como planejamento organizar não apenas teoricamente as ações do Estado, como organizar sua atuação, a prática do que é planejado, respeitando os prazos, a verba pública, e cobrando do servidor público um exercício de sua profissão de forma ética e transparência.

Evolução dos instrumentos de planejamento na gestão pública

Até atingir sua atual configuração o Brasil passou por diversas mudanças, sobretudo no âmbito do Estado e da sociedade. Dentre os principais aspectos cabe ressaltar a evolução da administração pública, que perpassou pela experiência de administração patrimonialista, burocrática, até finalmente adotar a gerencial. Para tal, a trajetória do desenvolvimento brasileiro teve sua busca baseada nas Constituições até então promulgadas, a saber: 1824 — da Independência, 1891 — da República, 1934 — da Revolução de 30, 1937 — do Estado Novo, 1946 — Liberal, 1967 — do golpe de 1964, 1969 — do terror, 1979 — da abertura, e em 1988 — democrática que rege nossa sociedade atualmente (Bresser-Pereira, 2001).

O período conhecido como República Velha (1889 a 1930) foi caracterizado pelo modelo de Administração Patrimonialista, onde as elites rurais exerciam forte influência sob o Estado, enxergando o espaço público como continuidade de suas propriedades e provocando com isso a exclusão dos demais. Entretanto, o então crescente desenvolvimento do capitalismo exigia da Administração Pública uma nova postura e melhoria qualitativa, o que ocasionou em uma quebra de paradigma. É a partir da Era Vargas, período que deu início ao Estado Novo, que começaram a surgir os primeiros esforços de profissionalização do funcionalismo público, a criação do Departamento de Administração do Serviço Público (Dasp) em 1936, por exemplo, foi fundamental nesse processo.

A modernização vivenciada na Era Vargas foi impulsionada pela burguesia do País que precisava atrair a industrialização e urbanização. Isso provocou mudanças significativas tanto no contexto social quanto produtivo. Para tanto, o governo optou por fazer uso de um regime autoritário e instaurou princípios weberianos, utilizando como instrumento para manutenção de uma ditadura. Apesar da utilização do modelo burocrático existia ainda o viés patrimonialista. Entre a Era Vargas e o Regime Militar houve breve período democrático (1945-1964) de poucas ações que visa-vam à modernização da administração pública, esse período ficou marcado pela abertura comercial do Brasil, forte entrada de capital estrangeiro e pelos esforços de planejar estrategicamente a gestão pública através do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek.

Durante o Regime Militar, assim como a Era Vargas, o País enfrentou grandes mudanças e reformas políticas, que provavelmente tenham sido facilitadas diante das características autoritárias. Nesse momento o Estado voltou a assumir um papel de maior intervenção com reestruturação na administração pública, desenvolvimento capitalista e das relações de mercado, ampliando a participação do Brasil no contexto internacional. Apesar de esse período ter vivenciado o chamado —Milagre Econômico, o caráter excludente e a existência das desigualdades apenas foram reforçados. Com o fim do Regime Militar dá-se início à Nova República.

Os principais progressos recentes no âmbito da gestão pública foram impulsionados pela promulgação da CF de 1988, que possibilitou novo desenho institucional visando a eficiência do funcionalismo público e a promoção de uma sociedade mais justa. A partir desse marco, o planejamento iniciou o processo de cumprimento de etapas de uma nação, que necessitava se desenvolver em prazo mínimo; e a gestão assumia postura de gerenciamento de funções como orçamentação, implementação, monitoramento, avaliação e controle das ações de governo, a fim de alcançar a eficiência e a efetividade.

Tanto a administração direta quanto indireta passou a primar pela meritocracia, houve valorização do servidor público, busca pela transparência, modernização e reforma do aparelho do Estado, e a previdência e assistência social ganharam espaço. A reforma gerencial caracteriza-se basicamente pelas parcerias público privadas, avaliação de desempenho, desconcentração administrativa e descentralização política, priorização de ações de planejamento e busca da profissionalização.

Fatores externos como a Globalização foram fundamentais nesse contexto. A transição para Administração Gerencial foi complexa e pode-se afirmar que ainda está em fase de conclusão, haja vista que em muitos momentos ainda é possível observar traços patrimonialistas na gestão pública, a exemplo os diversos casos de apropriação indevida do bem público que aconteceram e acontecem no Brasil.

A norma máxima que rege o ordenamento jurídico brasileiro, a Constituição Federal de 1988, foi promulgada tendo em vista dispor de mecanismos que cessassem a utilização indevida do erário e promovesse a maximização do bem-estar coletivo. Para isso, baseou-se nos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, entre outros.

O texto constitucional de 1988 inova ao abranger o planejamento como um dos princípios que o rege, ficando evidente no art. 165 onde se refere à obrigatoriedade de elaboração do PPA — Plano Plurianual, e a obrigatoriedade de todos os planos e programas nacionais, regionais e setoriais serem elaborados em consonância com ele (Brasil, 1988). Posteriormente, a Lei Complementar n.º 101/2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), reforça esse princípio expressamente no art. 1.º, § 1.º, que exige: —a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas [. . .] (Brasil, 2000).

Apesar da grande contribuição trazida pela Constituição cidadã, antes disso já se falava em planejamento na gestão pública brasileira, em 1967 a edição do Decreto-Lei n.º 200 instituiu o Ministério do Planejamento e Coordenação Geral, atribuindo-lhe a programação orçamentária e a elaboração de Orçamentos Programas. Esse decreto trouxe ainda o planejamento como um dos princípios que deveriam fundamentar e orientar as ações da administração pública, sendo um dos instrumentos básicos para tal a criação do Orçamento Programa anual.²

Essa técnica orçamentária já havia sido definida anteriormente pela Lei n.º 4.320/1964, mas foi reforçada a partir do Decreto n.º 200/1967. Antes disso, utilizava-se no Brasil o tipo de Orçamento Tradicional, cuja finalidade era apenas documentar a previsão de receita e autorização de

2 Técnica orçamentária relacionada ao planejamento, que representa o maior nível de classificação das ações governamentais. Corresponde a um plano de trabalho que integra planejamento e orçamento com objetivos e metas a alcançar (Paludo, 2002).

despesas, ou seja, seu enfoque pautava-se nos gastos e visava dotar o Legislativo o instrumento de controle político sobre o Executivo (Paludo, 2002).

Posteriormente, houve uma evolução do orçamento público, que deixou de ser visto como mero documento que listava a previsão de receitas e despesas e se tornou elemento-chave da administração, destacando-se como instrumento de controle da economia, do planejamento público, de parametrização dos gastos e de reflexos da ideologia dos programas de Governo. Dessa maneira, passou a ser a ferramenta que viabiliza o alcance dos objetivos governamentais e a execução das Políticas Públicas.

Nesse sentido, a primeira classificação funcional-programática do Orçamento Programa no Brasil se deu em 1974, contudo, tornou-se concretamente com a edição do Decreto n.º 2.829/1998 e com o primeiro PPA 2000-2003 (Paludo, 2002). A integração entre planejamento e orçamento tornou-se mais palpável com a criação do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão na década de 1990, através da fusão entre o Ministério da Administração e o Ministério do Planejamento, por meio da edição do Decreto 2.829/1998 e da Portaria MPOG n.º 42/1999.

Assim, o Orçamento atual do País caracteriza-se como elemento de ligação entre o planejamento e a execução, buscando atingir os objetivos e metas, fundamentando as análises do processo decisório, possibilitando o controle e avaliação tendo em vista a efetividade das atividades governamentais (Giacomoni, 2008).

Outra técnica orçamentária que vem ganhando espaço a partir da promulgação da Constituição de 1988 é o Orçamento Participativo, cuja alocação de parte dos recursos previstos no Orçamento Público é definida através da participação direta da população ou de grupos organizados da sociedade civil (Paludo, 2002). Apesar de ainda estar restrita aos municípios, essa técnica representa um avanço democrático e fomenta o exercício da cidadania e o comprometimento da sociedade com o bem coletivo.

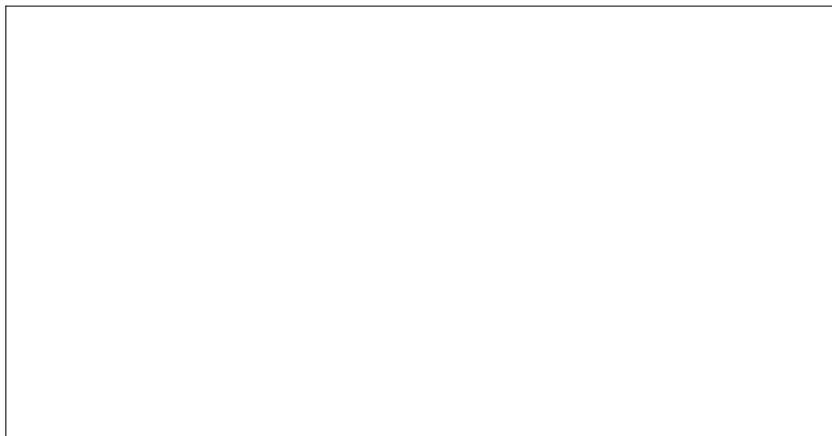
Não resta dúvida quanto ao destaque dado pela CF/1988 ao planejamento no setor público. Essa importância revela-se na instituição de ferramentas como: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei de Orçamento Anual. A Lei de Responsabilidade Fiscal veio em seguida enfatizar a obrigatoriedade desses instrumentos, trazendo o planejamento como elemento crucial ao cumprimento dos objetivos governamentais e da responsabilidade fiscal, pressupondo a ação planejada e transparente por parte dos gestores.

Nesse sentido, as funções as quais o Orçamento Público se propõe a oferecer são executadas através da interação entre o PPA, a LDO e a LOA. O PPA é um instrumento de planejamento de médio prazo, para o período de quatro anos, que estabelece de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas da administração pública. Já a LDO consiste em inovação no ordenamento jurídico brasileiro e representa o elo entre o PPA e a LOA, compreende as metas e prioridades da administração pública e orienta a elaboração do orçamento.

A Lei Orçamentária Anual, por sua vez, é uma das bases legais que compõe o sistema orçamentário do País e especifica detalhadamente a programação de trabalho dos órgãos para o exercício seguinte, concretizando as políticas públicas em ações operacionais. Apesar das muitas semelhanças entre o Orçamento Público e a LOA, podem ser vistos como ferramentas distintas, haja vista que o orçamento público é um instrumento de gestão responsável por nortear as medidas a serem tomadas pelo poder público através da disponibilidade e destino previsto dos recursos. Ou seja, os gastos realizados pelos órgãos públicos não podem ser desviados do que está autorizado no orçamento público nem conflitar com o interesse coletivo.

A evolução dos instrumentos legais de planejamento na Administração Pública no Brasil pode ser vista na Figura 2.

Figura 2. Marcos legais dos instrumentos de planejamento na Administração Pública no Brasil



Controle e planejamento da gestão pública e seus instrumentos

No início do século XX o controle e o planejamento representaram duas importantes funções administrativas previstas nos paradigmas de Fayol (1841-1925) e Taylor (1856-1915) na Escola Clássica da Administração, bem como: planejar, organizar, comandar, coordenar, e controlar. Embora tenham-se passado muitos anos desde então, estes dois temas continuam indispensáveis para o alcance de resultados (Silva, 2002).

Segundo Borges (2011) o verbo controlar pode significar: estabelecer regras, obrigar o seu cumprimento, confrontar o que foi planejado com o que veio de fato a ocorrer, indicar o caminho e dominar. De forma concisa o controle pode ser definido como o ato ou o poder de controlar alguma coisa, e sua realização requer no mínimo a existência de dois agentes: o controlador e o controlado (Ipea, 2010, p. 417).

O controle na gestão pública parte da premissa de que a burocracia deve ser controlada para evitar ilegalidades na ação dos agentes públicos. O intuito do controle de acordo com o direito administrativo é evitar a arbitrariedade dos agentes públicos tendo em vista os princípios da legalidade e da primazia do interesse público (Avritzer & Filgueiras, 2010).

A história política brasileira na década de 1960 apontou um cenário no qual em termos de administração pública houve maior afastamento de qualquer tipo de controle e de democracia, aspectos característicos do regime militar (Pó & Abrucio, 2006).

Diante de tal cenário decorreram ideias que representavam o sentimento democrático latente na ditadura. Borges (2011), fala das contribuições à democracia, advindas do período militar, como o Decreto-Lei 200 de 1967, tratado a seguir:

O Decreto-Lei 200 de 25 de fevereiro de 1967 — atualíssimo — introduziu no Brasil a Administração Pública Indireta. Seu artigo 6.º contém: —As atividades da administração federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I — planejamento; II — coordenação; III — descentralização; IV — delegação de competência; V — controle. Importante ruptura de antigos paradigmas. Descentralização. Compartilhamento, Democracia (Borges, 2011, p. 155).

A partir da redemocratização do Estado Brasileiro ocorrida através da promulgação da Carta Magna há três décadas, ampliaram-se e institucionalizaram-se os espaços públicos para o exercício do controle no âmbito político, bem como os instrumentos de planejamento público (Teixeira, 2003). Alguns instrumentos de controle são ao mesmo tempo instrumento de planejamentos, como é o caso do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei de Orçamento Anual.

Quadro 1. Instrumentos de controle e planejamento previsto no ordenamento jurídico-brasileiro

Orçamento participativo — Art. 48 e 49 — é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, pois permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Nele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento da prefeitura. Além disso, ele estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade.

O Plano Plurianual — PPA, Art. 165 — o PPA é o instrumento orçamentário destinado a estabelecer as diretrizes, objetivos e metas da administração pública dos entes federados para as despesas de capital (relativas a investimentos) e outras que dela decorram e para as relativas aos programas de duração continuada (art. 165, § 1.º). Terá validade de 4 (quatro) anos, cuja vigência irá até o final do primeiro exercício financeiro do mandato do Prefeito (art. 35, § 2.º, I, do ADCT). Aliás, é da competência privativa dos Chefes do Poder Executivo a iniciativa de tal projeto de lei.

Disponibilidade de Contas — Diz respeito a obrigatoriedade da publicação das Receitas e Despesas da Educação e Saúde, deste outras receitas referentes a atividades do governo a partir de recursos públicos disponíveis por meio de outdoors e no site para que qualquer cidadão possa avaliar a qualquer hora os dados e informações.

Lei de Responsabilidade Fiscal — LRF — Lei Complementar 101/2000 — A Lei de Responsabilidade Fiscal é um código de conduta para os administradores públicos de todo o país, que passa a valer para os três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), nas três esferas de governo (Federal, estadual e municipal).

Fonte: CGU, 2013 adaptado pelos autores.

Considerações finais

O planejamento apresenta-se como fator necessário em qualquer que seja a organização, seja pública ou privada, pois se trata-se de um processo que guia a tomada de decisão e traça de forma sistemática as ações a serem desenvolvidas por ela, com objetivos e metas bem definidos, prevendo também possíveis mudanças durante percurso organizacional.

Os benefícios relacionados ao planejamento podem estar associados à sistematização organizacional, interações entre os executivos; definição dos objetivos e políticas organizacionais; aplicação eficiente dos recursos no alcance dos objetivos traçados; realização de atividades consistentes;

padrões de desempenho mais fáceis de controlar; e adoção de ações corretivas caso o resultado de sua ação não seja satisfatório.

Planejar na Administração pública é uma ação que o Estado tem compartilhado com a sociedade, tal estreitamento nessa relação pode ocasionar melhorias significativas, tanto para as instituições públicas como para a própria sociedade.

Um fator marcante que condiz com os fundamentos do Estado democrático de direito é o dever e direito de participação social na gestão pública. Nesse sentido, a participação cidadã é um direito e componente essencial no exercício da cidadania ativa. Entretanto, sua atuação deve ser de forma organizada, pois tão importante quanto à quantidade de envolvidos em ações de participação cidadã é a qualidade da participação, para que se efetive o poder de articulação e mobilização, e com isso que a participação social seja cada vez mais influente na gestão pública brasileira.

Portanto, o consentimento dos grupos que são direta ou indireta-mente afetados aparece como elemento crucial do sucesso e eficácia das políticas públicas. A participação da sociedade passou a ser associada ao fortalecimento de práticas democráticas, considerando que a ênfase da necessidade de novas formas de gestão foi desenvolvida devido à incapacidade do Estado de implantar eficazmente suas políticas sem cooperação. As condições de eficácia governamental passaram a ser entendida como uma flexibilização do Estado, que descentralizou funções e transferiu responsabilidades, mantendo os instrumentos de supervisão e controle.

Referências

- ACKOFF, R. L. *Planejamento empresarial*. Rio de Janeiro: LTC, 1981.
- ALMEIDA, P. R. A experiência brasileira em planejamento econômico: uma síntese histórica. In: GIACOMONI, J. & PAGNUSSAT, J. L. (orgs.). *Planejamento e orçamento governamental – coletânea*, vol. 1. Brasília: Enap, 2006. Cap. III, pp. 193-228.
- ANDRADE, N. A. et al. *Planejamento governamental para municípios: plano plurianual, lei de diretrizes orçamentárias e lei orçamentária anual*. São Paulo: Atlas, 2005.
- AVRITZER, L. & FILGUEIRAS, F. *Corrupção e controles e democráticos no Brasil. Estado, instituições e democracia: república*, vol. 1. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2010.

- BATISTA, P. N. O consenso de Washington: a visão neoliberal dos problemas latino-americanos. In: BATISTA, P. N. et al. *Em defesa do interesse nacional: desinformação e alienação do patrimônio público*. 3.^a ed. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- BERTERO, C. O. O administrador de recursos humanos e o planejamento empresarial. *Revista de Administração de Empresas*, vol. 22, n.º 1, pp. 5-13, 1982.
- BORGES, I. S. O controle social e a transparência pública na democracia brasileira. *Revista CGU*, Edição Especial, Presidência da República, Controladoria-Geral da União, ano VI, jul. 2011. Brasília: CGU, 2011.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.
- . *Tesouro Nacional*. Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Do Estado patrimonial ao gerencial. In: PINHEIRO, P. S.; WILHEIM, J. & SACHS, I. (orgs.). *Brasil: um século de transformações*. São Paulo: Companhia das Letras, 2001, pp. 222-59.
- CARDOSO, C. *Planejamento governamental e gestão pública no Brasil: elementos para ressignificar o debate e capacitar o Estado*. Brasília: Ipea. 2011. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1446/1/TD_1584.pdf>, acesso em 15-8-2015.
- CHIAVENATO, I. *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*. 7.^a ed. rev. e atual., 6.^a reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003. Disponível em: <<http://www.cotemar.com.br/biblioteca/administracao/teoria-geral-da-administracao.pdf>>, acesso em 19-9-2015.
- DA SILVA, W. C. et al. O planejamento estratégico na administração pública: um estudo multicaso. *Revista de C. Humanas*, Viçosa, vol. 13, n.º 1, pp. 90-101, jan.-jun. 2013.
- DINIZ, E. *Governabilidade, democracia e reforma do Estado: os desafios da construção de uma nova ordem no Brasil dos anos 90. Reforma do Estado e Democracia no Brasil*. Brasília: Ed. UNB, 1997.
- FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 21, 2009.
- GIACOMONI, J. *Orçamento público*. 14.^a ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 213.

- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Estado, instituições e democracia : república*, vol. 1. Brasília: Ipea, 2010.
- JANN, W. & WEGRICH, K. Theories of the policy cycle. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J. & SIDNEY, M. S. *Handbook of public policy analysis: theory, politics and methods*. Capítulo 4, pp. 43-62. Nova York: Taylor and Francis Group, 2007.
- KEYNES, J. M. O fim do -laissez-faire. In: SZMRECSÁNYI, T. (org.). *Keynes (Economia)*. São Paulo: Ática, 1983, pp. 106-26
- KOTLER, P. & ARMSTRONG, G. *Princípios de marketing*. 7.^a ed. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- MEGGINSON, L. C.; MOSLEY, D. C. & PIETRI JUNIOR, H. *Administração: conceitos e aplicações*. 4.^a ed. São Paulo: Harbra, 1986.
- MOTTA, P. R. Dimensões gerenciais do planejamento organizacional estratégico. *Revista de Administração Pública*, vol. 10, n.º 2, p. 85, 1976.
- PALUDO, A. V. O Orçamento Público para investimentos em informática e a prestação jurisdicional. *Revista Spei*. Curitiba, Edição n.º 2, pp. 49-57, jul.-dez. 2002.
- PÒ, M. V. & ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Rev. Adm. Pública*, vol. 40 n.º 4, Rio de Janeiro, jul.-ago. 2006
- ROCHA, R. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. *Revista Pós Ciências Sociais*, vol. 6, n.º 11, 2009.
- SILVA, F. C. C. Controle social: reformando a administração para a sociedade. *Organizações & Sociedade*, vol. 9, n.º 24, pp. 115-37, mai.-ago. 2002.
- STONER, J. A. F. & FREEMAN, R. E. *Administração*. Rio de Janeiro: LTC, 1999.
- TEIXEIRA, E. Controle social do poder público. *Gaveta Aberta*, Recife, vol. 7, pp. 29-35, 2003.

EMPODERAMENTO DOS POVOS INDÍGENAS: O MODELO DE GESTÃO DO ESTADO DO ACRE

FRANCISCO RALPH MARTINS DA ROCHA*
SARUG DAGIR RIBEIRO†

Resumo

Este trabalho procura descrever a trajetória da ocupação do estado do Acre, por meio dos ciclos econômicos da borracha, abordando o contexto histórico e as implicações resultantes do embate entre colonizadores e os povos indígenas nativos da região. Procurando demonstrar que, embora esse movimento migratório tenha representado a dizimação de milhares de indígenas, de forma resiliente, eles conseguiram manter viva a sua cultura, a qual somada às iniciativas pioneiras elaboradas pelo Governo do Estado do Acre —, por meio de políticas públicas específicas a esse segmento da sociedade —, bem como as mudanças decorrentes da adoção de novos paradigmas, surgem resultados que permitem considerar novos caminhos para o alcance da soberania alimentar.

Palavras-chaves: Acre, Povos indígenas, Políticas públicas, Soberania alimentar.

Abstract

This paper aims to describe the trajectory of Acre occupation, through the economic cycles of the rubber, addressing the historical context and the implications resulting from the clash between colonizers and the native indigenous people of the region. Seeking to demonstrate that, although this migration has represented the decimation of thousands of indigenous, resiliently, they managed to keep their culture alive, which added to the pioneering efforts made by the Government of Acre — through public policies specific to this segment of society — as well as the changes resulting from the adoption of new paradigms emerge results that allow us to consider new ways of achieving food sovereignty.

Key words: Acre, Indigenous peoples, Public policy, Food sovereignty.

Resumen

Este trabajo tiene como objetivo describir la trayectoria de la ocupación de Acre, a través de los ciclos económicos de la goma, abordando el contexto histórico y las implicaciones derivadas del enfrentamiento entre colonizadores y los indígenas nativos de la región. Tratando de demostrar que, a pesar de esta migración ha representado la destrucción de miles de indígenas,

* Servidor público estadual, investido no cargo de gestor de Políticas Públicas, formado em Ciências Sociais, com habilitação em Sociologia, pela Universidade Federal do Acre. Especialista em Gestão de Políticas Públicas com Ênfase em Gênero e Relações Etnorraciais pela Universidade Federal de Ouro Preto.

† Orientadora do TCC que originou esse artigo no Curso de Especialização em Gestão em Políticas Públicas com ênfase em Gênero e Relações Etnorraciais ofertada pela UFOP e UAB. Formada em Psicologia e mestre em Teoria da Literatura pela UFMG.

persistentes, se las arreglaron para mantener viva su cultura, lo que sumado a los esfuerzos pioneros realizados por el Gobierno de Acre — a través de políticas públicas específicos para este segmento de la sociedad —, así como los cambios resultantes de la adopción de nuevos paradigmas surgen resultados que nos permiten considerar nuevas formas de lograr la soberanía alimentaria.

Palabras clave: Acre, Pueblos indígenas, Políticas públicas, Soberanía alimentaria.

1. Extensão indígena: dialética e dialógica

Com população de 776.463 habitantes, o estado do Acre tem uma extensão territorial de 164.123,040 quilômetros quadrados. É o quarto estado com menor densidade demográfica, com apenas 4,47 habitantes por km², enquanto que o Distrito Federal — território com maior densidade — conta com 444,66 habitantes por km², concentrados em uma área que corresponde a 3,5% dos limites territoriais do Acre.

Historicamente, a Amazônia não despertou interesse nas primeiras expedições da Coroa portuguesa, em virtude, principalmente, de não haverem sido encontradas riquezas de interesse da corte.

Com a procura da borracha, em meio à revolução industrial, é que a região passou a ter valor. O primeiro ciclo da borracha (entre 1877 a 1913) é caracterizado pela busca do produto por indústrias e fábricas da América do Norte e da Europa. O látex, matéria-prima da borracha é extraída da árvore chamada seringueira (*Hevea brasiliensis* L.), por meio de um processo manual, de corte do caule, coleta do látex e defumação que irá resultar em gomos de borracha bruta.

Nesse período, foram criadas várias cidades e atraído conglomerados de pessoas em busca do —ouro branco—, como era conhecido o látex. Os lucros oriundos dos seringais¹ transformaram cidades antes isoladas, ou até mesmo inexistentes, em grandes centros urbanos, com uma elite social, cultural e econômica efervescente.

Entretanto, tamanha lucratividade despertou o interesse da comunidade mundial, tendo em vista que a seringueira era exclusiva da região amazônica. Em 1876, o inglês e botânico Sir. Henry Alexander Wickham selecionou cerca de 70.000 mudas enviando-as para plantio na Malásia, África Tropical e Sri Lanka. Essas regiões reuniam as condições propícias para o plantio. Em pouco tempo, mostraram-se mais produtivas do que as nativas da Amazônia e, em menor espaço de tempo, estavam aptas à extração do látex, encerrando, assim, o primeiro ciclo da borracha.

1 Grandes extensões de mata nativa, de onde se extrai o látex e se produz a borracha bruta.

O segundo ciclo da borracha teve início com a Segunda Guerra Mundial, entre 1942-1945. As regiões onde se cultivavam as seringueiras na Malásia foram logo dominadas pelo Japão, o que diminuiu drasticamente a oferta de borracha no mundo. Na época, os norte-americanos já detinham algumas parcerias com o Brasil, o que facilitou um acordo entre os países para que fosse destacada uma quantidade considerável de pessoas para trabalhar na produção da borracha. O objetivo era passar das ora 18.000 toneladas para 45.000 toneladas/ano. O governo brasileiro recrutou cerca de 100.000 homens, na maioria oriundos do Nordeste, que na época enfrentava uma seca sem precedentes. O recrutamento compulsório tornou esses trabalhadores conhecidos como —Soldados da Borracha e rendia aos cofres do Governo brasileiro cem dólares por cada homem que chegava aos seringais.

Estima-se que boa parte desse contingente tenha morrido, cerca de 30.000, acometidos por doenças tropicais, ataques de animais silvestres, confronto com indígenas e/ou assassinados a mando dos próprios donos dos seringais. A história da colonização do estado do Acre passa pelas mãos e perseverança de nordestinos, que hoje são os patriarcas e matriarcas da maioria das famílias acrianas.

No Acre, antes do contato, existia uma população em torno de 150.000 índios, organizados em cinquenta povos distintos.² As primeiras expedições representaram o início da dizimação de várias culturas indígenas, por meio de perseguições, matanças, expropriação de terras, escravidão e *assujeitamento* de toda ordem. Nesse contexto econômico e político, os povos indígenas que habitavam a região foram vistos, *a priori*, como obstáculo a ser —extinguido para a expansão dos seringais. Num segundo momento, foram dominados e sua força de trabalho envolvida no mercado da borracha.

A história do Acre também reserva um capítulo importante aos povos indígenas. Mesmo nos períodos mais críticos (final do século XIX e meados do século XX), eles conseguiram formar alianças, recuar e resistir de acordo com as circunstâncias. Com resiliência, foram em busca dos seus direitos. A produção agrícola em Terras Indígenas é um exemplo desse processo de retomada do protagonismo.

² Atualmente existem 18.240 indígenas, de dezoito povos, localizados em onze dos 22 municípios do estado. Eles estão em 34 Terras Indígenas, distribuídos em 210 aldeias, em uma área de 2,4 milhões de hectares, o que representa 14% da extensão do território do Acre.

A implantação de políticas públicas, que têm como princípio o desenvolvimento sustentável, no caso do estado do Acre tem seu nível de dificuldade majorado, por estar situado na Região Amazônica e buscar trabalhar a relação produtividade e preservação da natureza. As que estão em vigor, voltadas aos povos indígenas, buscam conciliar o conhecimento tradicional com o da sociedade envolvente e, ao mesmo tempo, promovem a valorização cultural — seguimentos que outrora eram considerados antagônicos.

O Acre vem elaborando estratégias e metodologias que permitem a interdisciplinaridade nos diversos setores que têm ações junto aos povos. Em 2001, foi criada na estrutura de governo a Secretaria Especial dos Povos Indígenas (Sepi), cujo titular da pasta foi Francisco Pianko,³ indígena pertencente ao povo Ashaninka do rio Breu. De caráter executivo e de articulação interinstitucional, a Sepi desenvolveu um trabalho pioneiro no estado, delegou competências e fez com que cada setor de governo incorporasse em suas estruturas a questão indígena. A atuação da Sepi representou uma quebra de paradigmas e de preconceitos arraigados na sociedade que refletia no serviço público. Dentre eles, destacamos a ausência da percepção de responsabilidades e a necessária adequabilidade às especificidades de cada povo.

No mesmo sentido, em 2007, foi realizada uma reforma administrativa em âmbito estadual. A Sepi passou ao patamar de Assessoria, tornando-se Assessoria Especial dos Povos Indígena (Aepi), ligada diretamente ao gabinete do governador, mantendo o mesmo titular. Com a alteração, a Assessoria tornou-se órgão articulador, deixando de ser executor. Esse verdadeiro processo educativo — de visibilidade e conscientização — vem sendo bem-sucedido. Em 2011, assumiu a Assessoria, Zezinho Yube, indígena pertencente ao Povo Huni Kui da Terra Indígena Praia do Carapanã, reconduzido ao cargo em 2015.

Atualmente, existem ações que integram os principais setores governamentais com objetivo de atender, dentro de suas respectivas competências e por meio de cooperação, as solicitações mais prementes.

Para que o foco das ações esteja sempre voltado para as demandas identificadas pelos indígenas e para o cuidado em mitigar os impactos na cultura, em agosto de 2012, foi criado o Grupo de Trabalho Indígena, composto pelas instituições que representam os povos indígenas, entidades governamentais (estaduais e federais) e não governamentais. Em 20 de

3 Primeiro indígena do estado do Acre a ocupar cargo público do primeiro escalão.

novembro de 2013, foi assinado termo de cooperação técnica entre o governo do estado e a Funai, que —visa à implantação de ações nas áreas de educação, saúde, meio ambiente, direitos sociais, cultura, fomento ao etnodesenvolvimento, fiscalização e regularização das terras indígenas—, de acordo com os parâmetros constantes no Decreto n.º 7.747, de 5 de junho de 2012, que instituiu a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI).

Não obstante, as ações de produção sustentável em Terras Indígenas vêm percorrendo caminhos inovadores, por meio da retomada das tradições, na medida em que o Governo do estado assume papel secundário em todas as etapas do processo produtivo, o que permite que as comunidades determinem e identifiquem o papel que cada um deve assumir para se chegar aos objetivos por elas identificados e validados.

O deslocamento de —eixos— traz consigo transformações profundas, da epistemologia às interações interculturais. Para tanto, uma série de fatores e atores concorrem para essa mudança conceitual. A adoção dos Planos de Gestão Territorial e Ambiental Indígena, a atuação dos Agentes Agroflorestais Indígenas e a criação da Assessoria Especial dos Povos Indígenas são —ferramentas— utilizadas para promover o empoderamento.

Atividades anteriores à criação da Extensão Indígena se mostraram inócuas, o que gerou e reproduziram preconceitos e resistências de ambas as partes. Após várias discussões entre gestores públicos e representantes das comunidades indígenas, foi criada, em 2001, a Extensão Indígena — núcleo indigenista encarregado de coordenar as ações produtivas no âmbito estadual. A Extensão Indígena foi incluída estrategicamente na estrutura da então Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal (Seater).

A Extensão Indígena iniciou sua atividade pautada pelos princípios da dialógica e dialética, que considera todos os fatores que estão envolvidos na cultura indígena e nos vários significados que representa a produção agrícola na tradição milenar dos povos indígenas.

Cabia à Seater promover cursos de melhorias da produção, treinamentos e capacitações voltadas para organização comunitária e manejo dos recursos naturais. Também eram distribuídos equipamentos agrícolas de pequeno porte.

Para capacitação e sensibilização do corpo técnico, foi realizada oficina de indigenismo, que consistiu em trocas de experiências entre técnicos e indígenas e relatos sobre a produção em Terras Indígenas.

Na produção agrícola, a instrumentalização, orientações técnicas e recuperação de áreas alteradas eram ações indicadas como condição fundamental para que a situação de insegurança alimentar fosse superada. As atividades consistiam em construir casas para armazenar a produção, galinheiros e açudes. No que se refere aos insumos, foram distribuídos equipamentos agrícolas, mudas frutífero-florestais — para implantar e enriquecer sistemas agroflorestais e roçados — além do apoio à criação de galinha caipira, à cadeia produtiva da piscicultura, monitoramento participativo, manejo da fauna, repovoamento de lagos naturais, palestras/oficinas de sensibilização sobre legislação ambiental, proteção e gestão de territórios indígenas.

Nesse contexto, a Extensão Indígena foi o setor da produção pioneiro na busca de atuar de forma a respeitar a cultura, os conhecimentos tradicionais e o modo de produção. Esses princípios são parte integrante dos paradigmas do agroecologia, amplamente utilizada na elaboração da proposta de extensão agroflorestal elaborada pela atual Secretaria de Ex-tensão Agroflorestal e Produção Familiar (Seaprof), que define produtor familiar como sendo:

Produtores de bens, materiais e imateriais, que mobilizam a família na produção desses bens e na construção da sociedade a partir de seu trabalho. Entendemos que o termo —produtor familiar¹ é mais abrangente e apropriado do que o de —agricultor familiar², considerando-se os indígenas, os seringueiros e pescadores artesanais [...] (Fernandes, 2008).

A valorização cultural e políticas públicas voltadas, especificamente, para os povos indígenas, permitiram, de um lado, um olhar mais atencioso para os problemas apresentados pelas comunidades e, por outro lado, os indígenas começaram a identificar e procurar os setores governamentais com intuito de ajudá-los. A presença do poder público nas regiões mais remotas do Estado contribuiu para que a demanda pelos serviços de assistência técnica e fomento fosse aumentando significativamente.

Outro motivo que fez com que se buscassem orientações técnicas para o manejo dos recursos naturais foi a demarcação das Terras Indígenas. Anteriormente, comunidades inteiras migravam periodicamente, assim que os recursos naturais se esgotavam. Após a demarcação, essa característica nômade se restringia aos limites dos seus territórios.

Aliado ao crescimento populacional,⁴ vários povos indígenas começaram a correr risco iminente de insegurança alimentar.

Em 2008, a Extensão Indígena elabora seu programa estruturante que define seus principais ramos de atuação, suas estratégias, objetivos e metas. O programa subdivide-se em dois principais eixos: produção sus-tentável e segurança alimentar em busca de soberania.

As principais estratégias referem-se a potencializar os sistemas agroflorestais,⁵ apoiar e fortalecer a organização comunitária, promover a segurança alimentar, regatar sementes tradicionais, desenvolver atividades de manejo florestal de uso múltiplo e capacitar agentes agroflorestais.

Planos de gestão territorial e ambiental: projeto de vida

O Plano de Gestão Territorial e Ambiental Indígena (PGTI) é a concretização sistematizada das potencialidades e demandas identificadas em determinada Terra Indígena.

Refere-se, basicamente, a um documento criado a várias mãos, de forma multidisciplinar, intercultural e intersetorial. Nele são descritas as memórias, as riquezas presentes e as dificuldades a serem superadas para a efetiva soberania dos povos indígenas. Chegou a ser considerado pelo Povo Nukê Kui, como um —verdadeiro projeto de vida.

Para construir o documento, uma equipe composta por representantes de todos os setores de governo — envolvidos direta e indiretamente com a questão indígena — se desloca à Terra Indígena para realizar oficinas participativas. Durante os encontros, os indígenas relatam seus anseios e as potencialidades. O próprio povo delega competências a si e a atores externos, que possam contribuir para superar as fragilidades presentes na Terra Indígena.

Depois de colhidas todas as informações, a equipe retorna a seus setores de origem. A partir de então, são realizadas reuniões intersetoriais onde é elaborado um documento elencando todos os dados colhidos, com informações desde as competências até as metas de curto, médio e longo prazo.

A próxima etapa refere-se à validação do PGTI, que é o retorno da equipe à Terra Indígena e a respectiva apresentação do esboço do documento.

4 Em 2006, o Zoneamento Ecológico Econômico (ZEE) contabilizou 12.720 indígenas. O IBGE, em 2010, contabilizou 17.758 e a publicação *Acre em números*, de 2013, está totalizando 18.240 indígenas no estado do Acre.

5 Sistemas Agroflorestais é o plantio consorciado entre mudas frutíferas e florestais, dis-postas de forma organizada com o objetivo de oferecer alimentos durante todo o ano.

Durante as discussões, são realizados os ajustes e as modificações de acordo com o que o povo indígena busca para si, para sua cultura e seu futuro. Com o PGTI validado, ele passa a servir de —mapa para as ações que serão desenvolvidas para aquele povo.

No PGTI estão descritas as ações que deverão acontecer, separadas por eixos temáticos, tais como: educação, saúde, produção, fiscalização territorial, dentre outros. Também são realizados acordos comunitários, como, por exemplo, evitar caça predatória, reutilizar áreas degradadas, destinação adequada do lixo, etc.

Os Planos de Gestão Territorial e Ambiental Indígena representam a síntese do modo como estado do Acre trata a questão indígena. O respeito, o reconhecimento e a valorização cultural são premissas que amparam quaisquer atividades e atuação dos técnicos junto aos povos indígenas.

Agentes agrofloretais indígenas: parceiros da sustentabilidade

A adoção de quaisquer meios de produção passa, necessariamente, pela legitimidade do interlocutor. No caso das comunidades, a liderança indígena representa o elo entre a sociedade envolvente e os demais membros de determinado povo. Apesar de os técnicos extensionistas (engenheiros agrônomos, técnicos agrícolas, etc.) serem orientados por profissionais qualificados (antropólogos e indigenistas), o diálogo e a internalização das orientações preconizam um trabalho educativo de caráter dialético, que deve contemplar todas as especificidades da cultura do povo indígena atendido.

Compreendendo que as dificuldades de relacionamento entre extensionistas e indígenas encontram-se na própria dinâmica das comunidades, a partir de 2004, a Extensão Indígena começou a contar com a colaboração dos Agentes Agros florestais Indígenas (AAFI).

Os Agentes surgiram em 1996, quando a organização não governamental Comissão Pró-Índio (CPI)-Acre passou a oferecer treinamento sobre práticas sustentáveis de produção agrofloretais. Os cursos ministrados consistem no manejo natural da fauna silvestre, implantação de sistemas agro florestal, arte e ofício, vigilância e fiscalização das Terras Indígenas. Em 2002, é criada a Associação do Movimento dos Agentes Agrofloretais Indígenas do Acre (AMAAIAC), entidade legalmente constituída que passa, desde então, a representá-los. A AMAAIAC estabeleceu como critério de escolha dos Agentes, os seguintes pré-requisitos:

- a) Residir na aldeia;
- b) Ser escolhido pela comunidade;
- c) Ter bom relacionamento;
- d) Afinidades aos trabalhos de desenvolvimento social e ambiental;
- e) Exercer atividades integradas com os agentes de saúde, professores, lideranças, assim como os demais segmentos dentro da comunidade, em especial as mulheres, crianças e jovens;
- f) Apresentar resultados, tais como, implantação de SAFs (no mínimo 1 hectare), gestão ambiental integrada com a comunidade;
- g) Capacidade de articulação com a comunidade e as instituições governamentais e não governamentais, buscando melhorias para a sua comunidade.

Os AAFIs passam a construir em suas comunidades modelos demonstrativos de produção sustentável, orientando os demais membros de sua aldeia e de aldeias vizinhas, sobre o manejo adequado dos recursos naturais. Eles representam o elo e encurtam os caminhos necessários para que a doação de práticas ambientalmente aconselháveis seja disseminada.

Atualmente, dos 143 AAFIs⁶ existentes, 76 atuam em conjunto com a Extensão Indígena, por meio de uma consultoria que contratou a AMAAIAC para prestar apoio à implantação das ações produtivas.

Em 2013, foi criada comissão para discutir e propor ações que visem à elaboração de instrumentos jurídicos que permitam a contratação definitiva. Essa é uma das principais reivindicações da categoria, que vem sendo considerada imprescindível para a preservação da natureza e para o uso harmonioso dos recursos naturais.

O crescimento populacional, a queda sistemática dos índices de mortalidade infantil e maior acesso às escolas são exemplos de como as políticas públicas concebidas de forma participativa e executadas dentro de uma lógica sistêmica pode contribuir decisivamente para a melhoria do público-alvo.

No que tange à produção sustentável, os índices de aferição necessitam de melhor acuidade dos setores envolvidos. As queimadas, que fazem parte do costume⁷ dos produtores rurais do estado do Acre, vêm apresentando

6 143 AAFIs, de treze povos indígenas, em 28 Terras Indígenas.

7 Tradicionalmente, no período de estiagem amazônica, que vai de maio a outubro, os produtores rurais costumavam queimar grandes extensões de terra para facilitar a limpeza e posterior cultivo dos roçados. Num primeiro momento, as cinzas auxiliam na fertilidade do solo, porém, com dois a três anos de uso, a terra torna-se inapropriada para o plantio, o que leva os produtores a desmatar áreas intocadas, deixando para trás um rastro de devastação.

uma diminuição gradativa. Os índices de desmatamentos vêm caindo a níveis aceitáveis, o que representa um avanço significativo em se tratando de um estado que detém 4% da Amazônia brasileira. Vejamos:

Originalmente, 98,4% do território eram cobertos por florestas amazônicas e, hoje, ainda resta uma cobertura de 87%. Por isso, o Acre é usado mundo afora como caso de sucesso no combate ao desmatamento. Segundo estudo divulgado pelo Instituto do Homem e Meio Ambiente da Amazônia (Imazon), em 2010, intitulado —Fatos Florestais da Amazônica, dos nove estados da Amazônia Legal brasileira, o Acre está em segundo lugar no *ranking* de cobertura florestal. Só perde para o Amazonas, que mantém 88,2% (Christiane Kokubo, 2008. Disponível em <<http://www.oeko.org.br/reportagens/27912-acre-e-destaque-na-luta-contra-desmatamento-da-amazonia>>, acesso em 3 de abril de 2014).

A diminuição da dependência de alimentos externos, decorrente do resgate de sementes tradicionais, e pela criação de bancos de sementes itinerantes, contribuem tanto para a potencialização da produção tradicional quanto para a valorização cultural.

O saneamento básico e o destino do lixo, que fazem parte das ações coordenadas, também, pelos AAFIs, vêm refletindo na diminuição dos índices de foco de doenças consideradas de média e alta complexidade.

O incentivo à produção em algumas comunidades vem resultando em um excedente (além do consumido pela comunidade), o que é prontamente adquirido pelo Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), na modalidade doação simultânea, que significa que o Governo compra a produção excedente a um preço justo e faz a doação para a merenda escolar indígena.

Com menos pressão sobre a caça, animais que eram encontrados, após vários dias de caminhada pela floresta, vêm sendo avistados nos arredores das moradias.

Outro fator que concorre para o aumento da população indígena diz respeito aos que se deslocaram de suas aldeias para os centros urbanos em busca de melhores condições de vida. Ao tomarem conhecimento da elevação da qualidade de vida em suas terras de origem, muitos estão fazendo o caminho inverso, retornando às suas Terras Indígenas.

Com um futuro que visa à soberania alimentar, as ações de produção têm a meta de promover a autonomia em bases agroecológicas. Para tanto, os avanços conseguidos nessas duas primeiras décadas de mudanças de concepção e metodologias vêm apresentando resultados promissores, o que corrobora com as políticas públicas em voga.

Paradigmas para o século XXI

Os desafios que se impõem a um estado que conta com uma riqueza natural incalculável, e ao mesmo tempo é alvo de especulação e interesse de empresas nacionais e internacionais, devem ser encarado como possibilidades de criar novos caminhos que deem conta de promover o desenvolvimento, aliado à preservação da natureza.

Quando o assunto tratado é produção agrícola, no contexto da Amazônia brasileira, aparece, *a priori*, o antagonismo entre produtividade e meio ambiente, notadamente entre os defensores fervorosos de ambos os segmentos. Nesse sentido, a legislação brasileira vem apresentando respostas conciliatórias, que buscam o equilíbrio entre os setores, tendo como objetivo principal o produtor familiar e sua inserção no meio ambiente.

A promoção de assistência técnica, voltada ao homem do campo, aos seus conhecimentos empíricos e sua vocação produtiva vem resultando em significativos avanços, por meio de processos educativos de preservação do meio ambiente.

Os caminhos apontados pelas políticas públicas, em âmbito federal, influenciam os princípios e metodologias de trabalho desenvolvidas pelo estado do Acre. Um dos estados pioneiros na aplicabilidade do conceito de desenvolvimento sustentável, o Acre vem desenvolvendo programas e ações que visam valorizar o produtor familiar, o extrativista, o ribeirinho e os povos indígenas.

A transferência de recursos e o acompanhamento de todo o processo produtivo, que vai desde a elaboração dos PGTIs até a comercialização do excedente da produção, vêm-se tornando um modelo para as demais políticas públicas que visam à inclusão social e o desenvolvimento sustentável.

Atualmente, o estado do Acre figura como estratégico tanto para a preservação do meio ambiente, quanto pelo desenvolvimento, tendo em vista estar situado na tríplice fronteira (Brasil, Peru e Bolívia).

De acordo com Jorge Chediek, coordenador do Pnud no Brasil, o IDH do estado do Acre está acima da média nacional. Vejamos:

—0 Brasil melhorou muito nos últimos 20 anos, o IDH melhorou 47%. No Acre, melhorou 61%, ou seja, mais que a média nacional. Ainda tem muito para fazer, mas o progresso e a tendência é muito favorável, afirmou. (G1, Acre. 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2013/09/acre-apresenta-avanco-de-61-no-idh-aponta-pesquisa.html>>, acesso em 10-4-2014).

A responsabilidade social, cultural e ambiental deverá ser o principal norteador das políticas públicas voltadas para o meio ambiente e os povos da floresta amazônica para o século XIX.

Referências

- ACRE, Governo do Estado. Secretaria de Estado de Planejamento. *Acre em número 2013*. 9.^a ed. Rio Branco, 2014.
- . Comissão Estadual de Validação e Acompanhamento (Ceva). Instituto de Mudanças Climáticas. Resolução n.º 001, de 20 de agosto de 2012. *Diário Oficial do Estado*, n.º 10.907, p. 49, de 16 de outubro de 2012. Rio Branco: IMC.
- . Decreto n.º 2.634, de 21 de setembro de 2011. Regulamenta a Lei Estadual n.º 1.295, de 8 de novembro de 1999, que dispõe sobre a compra de produtos destinados à utilização da merenda escolar. Rio Branco, 2011.
- . Lei n.º 2.302, de 11 de agosto de 2010. Institui a Política Estadual de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal Rural para a Produção Familiar. Rio Branco, 2010.
- . *Povos indígenas no Acre*. Fundação de Cultura e Comunicação Elias Mansour, Rio Branco: FEM, 2010.
- . —Sementes tradicionais do povo Huni Kuil. In: BORGES, D. R. & ROCHA, F. R. M. (orgs.). *Caderno da Extensão Agroflorestal*. Rio Branco-Acre, 2010.
- . *Zoneamento ecológico-econômico do estado do Acre, Fase II (Escala 1:250.000): Documento Síntese*. 2. ed. Rio Branco: Sema, 2010.
- . —A arte de caminhar pelos varadouros da extensão agroflorestal. In:

FERNANDES, M. I. (org.). 2.^o *Caderno da Extensão Agroflorestal: Metodologias Participativas e Organizativas. Secretaria de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar*. Rio Branco: Seapro, 2008.

- Lei n.º 2.024, de 20 de outubro de 2008. Cria o Programa Estadual de Incentivo à Produção Florestal e Agroflorestal Familiar. Rio Branco, 2008.
 - Programa Estruturante da Extensão Indígena. Secretaria de Extensão Agroflorestal e Produção Familiar. BORGES, D. R. & ROCHA, F. R. M. (org.). Rio Branco: Seapro, 2008.
 - *Extensão agroflorestal: um serviço educativo para o desenvolvimento sustentável*. Rio Branco: Secretaria de Assistência Técnica e Extensão Agroflorestal (Seater), 2005.
 - Lei n.º 1.295, de 8 de novembro de 1999. Dispõe sobre a compra de produtos destinados à utilização da merenda escolar e dá outras providências. Rio Branco, 1999.
- BRASIL. Lei n.º 12.188, de 11 de janeiro de 2010. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária (Pnater) e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária (Pronater), altera a Lei n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12188.htm>, acesso em 18-3-2014.
- Lei n.º 7.747, de 5 de junho de 2012. Institui a Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI), e dá outras providências. Brasília, DF, Senado. 2012. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7747.htm>, acesso em 13-4-2014.
 - Lei n.º 6.001, de 19 de dezembro de 1973. Dispõe sobre o Estatuto do Índio. Brasília, DF, Senado. 1973. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16001.htm>, acesso em 12-4-2014.
 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). *Acre, censo demográfico 2010: características gerais dos indígenas: resultados do universo*. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/estadosat/temas.php?sigla=ac&tema=censodemog2010_indig_univer>, acesso em 20-3-2014.
 - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE lança mapa de Densidade Demográfica de 2010. Sala de Imprensa, 2013. Disponível

em <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2501>>, acesso em 13-3-2014.

CARNEIRO. E. *A borracha no Acre*. Disponível em: <<http://www.historianet.com.br/conteudo/default.aspx?codigo=807>>, acesso em 5--3-2014.

Do G1. Ac. Acre apresenta avanço de 61% no IDH, aponta pesquisa, 2013. Disponível em <<http://g1.globo.com/ac/acre/noticia/2013/09/acre-apresenta-avanco-de-61-no-idh-aponta-pesquisa.html>>, acesso em 10-4-2014.

KUKUBO, C. Acre é destaque na luta contra desmatamento da Amazônia, 2014. Disponível em <<http://www.oeco.org.br/reportagens/27912-acre-e-destaque-na-luta-contr-desmatamento-da-amazonia>>, acesso em 10-4-2014.

SAVIO. C. *Ocupação populacional do Acre*. Rio Branco, 2009. Disponível em < [http://www.ebah.com.br/content/ABAAAA2BoAH/ocupacao - populacional-acre](http://www.ebah.com.br/content/ABAAAA2BoAH/ocupacao-populacional-acre)>, acesso em 29-4-2014.

BIODIESEL NO BRASIL: UMA ANÁLISE DA REGULAÇÃO E SEUS REFLEXOS NA DIVERSIFICAÇÃO DAS MATÉRIAS-PRIMAS USADAS NO PROCESSO DE PRODUÇÃO

LORENA DE ANDRADE PINHO*

FRANCISCO LIMA CRUZ TEIXEIRA†

Resumo

O biodiesel foi introduzido na matriz energética brasileira em 2005, tendo como um dos objetivos a produção de biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas e em regiões diversas. No entanto, atualmente o óleo de soja representa mais de 70% da matéria-prima usada na produção de biodiesel. O objetivo geral deste artigo foi identificar quais são os principais fatores reguladores que impediram maior diversificação de matérias-primas de origem vegetal na produção do biodiesel no Brasil. Para atender a esse propósito foi realizada uma pesquisa com uma amostra de aproximadamente 34% das usinas de biodiesel autorizadas a funcionar no País. Para coletar os dados, foi aplicado um questionário com questões referentes à regulação no setor. As conclusões alcançadas pelo estudo apontam que a legislação vigente e os leilões de biodiesel não contribuem efetivamente na diversificação dos tipos de óleos vegetais utilizados como matérias-primas na produção do biodiesel no Brasil. Quanto ao aumento obrigatório do percentual da mistura de biodiesel este fator pode ser considerado como contributivo para a utilização de outras espécies, todavia, a soja ainda está sendo suficiente para atender ao mercado.

Palavras-chave: Biodiesel; Regulação; Matérias-primas.

Abstract

Biodiesel was introduced in the Brazilian energy matrix in 2005, as one of the biodiesel production goals from different oil sources and in various regions. However, currently soybean oil is more than 70% of the raw material used in the production of biodiesel. The aim of this paper was to identify what are the key regulatory factors that prevented greater diversification of raw materials of plant origin in the production of biodiesel in Brazil. To serve this purpose a survey was conducted with a sample of approximately 34% of biodiesel plants authorized to operate in the country. To collect data, a questionnaire was applied with questions concerning the regulation in the sector. The conclusions reached by the study show that current legislation and the biodiesel auctions do not contribute effectively to diversify the types of vegetable oils used as raw materials in the production of biodiesel in Brazil. The required increase of the biodiesel blend percentage of this factor can be considered as contributing to the use of other species, however, the soy is still sufficient to meet the market.

Key words: Biodiesel, Regulation, Raw materials.

* Doutora em Administração, Professora da Universidade Federal da Bahia, Faculdade de Ciências Contábeis. E-mail: <lorena.pinho@ufba.br>.

† Doutor em Política de Ciência e Tecnologia, Professor titular da Universidade Federal da Bahia, Escola de Administração. E-mail: <teixeira@ufba.br>.

1. Introdução

A base da matriz energética mundial foi constituída, predominantemente, pelo carvão mineral, no século XVIII, posteriormente, pelo petróleo e gás natural, até os dias de hoje. Estas fontes de energia são limitadas e provocam impactos ambientais, portanto, torna-se cada vez maior a busca por fontes alternativas de energias. Nesse contexto, o biodiesel tem ganhado cada vez mais importância, por ser derivado de fontes renováveis, como gorduras animais e óleos vegetais.

Inicialmente, a abundância relativa do petróleo tinha inviabilizado a utilização de outras fontes de combustíveis. Todavia, a crise do petróleo em 1970, os conflitos no Oriente Médio e a crescente preocupação com as mudanças climáticas fizeram ressurgir os interesses nos biocombustíveis.

As vantagens obtidas pela utilização do biodiesel são muitas, por ser feito de matérias-primas renováveis, biodegradáveis e não tóxicas. Outro impacto ambiental positivo é a redução da poluição atmosférica (redução das emissões de dióxidos e monóxidos de carbono).

O Brasil desponta com um bom potencial de produção de biodiesel, em virtude da grande possibilidade de diversificação de matérias-primas, devido à sua extensão territorial e suas condições favoráveis de solo e clima. Mesmo com essa larga variedade de insumos disponíveis, a soja é a espécie mais usada, chegando a representar mais de 70% da produção nacional, incorrendo assim, em um risco relativamente alto quando baseamos a produção de biodiesel em apenas um tipo de matéria-prima.

Diante do breve cenário apresentado, tem-se o seguinte problema de pesquisa: **de que forma a regulação neste setor influenciou na pouca diversificação em relação aos tipos de óleos vegetais utilizados como matérias-primas na produção do biodiesel no Brasil?**

Este estudo assumiu o seguinte pressuposto: a pouca diversificação de matérias-primas para a produção do biodiesel pode ocorrer em virtude de diversas barreiras, dentre elas a barreira institucional, que podem ir desde um sistema de regulação ineficiente e políticas públicas inapropriadas para estimular a utilização de variados tipos de óleos vegetais na produção deste biocombustível no Brasil.

O objetivo geral deste estudo foi identificar quais são os principais fatores ligados à regulação no setor de biodiesel que impediram maior

diversificação de matérias-primas de origem vegetal na produção deste biocombustível no Brasil.

Para operacionalizar a pesquisa e atingir o objetivo geral, de forma específica, pretendeu-se: apresentar e contextualizar o cenário nacional do biodiesel no Brasil, a sua capacidade de produção, as matérias-primas usadas e a dinâmica dos leilões públicos; realizar um levantamento e análise das usinas autorizadas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) para produção de biodiesel no País; e identificar e explicar as barreiras impostas ao processo da diversificação de matérias-primas de origem vegetal na produção do biodiesel no Brasil, desde 2005, a partir da regulamentação, utilizando os resultados encontrados na pesquisa empírica realizada neste artigo.

Justifica-se a realização deste estudo pelo significativo espaço que as questões ambientais têm ganhado ao longo das últimas décadas, principalmente, quando existe a busca por alinhar o crescimento populacional e consumo com as fontes disponíveis de energia, baseadas em recursos naturais renováveis, o que tem estimulado a realização de pesquisas voltadas para tais áreas.

2. Biodiesel

O primeiro relato conhecido da utilização de biodiesel como combustível data de 1900, com Rudolf Christian Karl Diesel, que apresentou um protótipo de motor de injeção indireta que utilizava óleo de amendoim como combustível, na Exposição Universal de Paris. Todavia, o uso do óleo de amendoim levou a uma combustão deficiente em virtude da sua alta viscosidade, que resultou na obstrução dos bicos injetores, causando constantes paradas para a manutenção dos motores (Plá, 2003; Knothe et al., 2006; Martins & Carvalho, 2007).

Em 1937, tal inconveniente foi solucionado, com a aplicação de um processo químico conhecido desde 1853, a transesterificação, que, pela primeira vez, foi empregada em óleos vegetais para a obtenção de combustíveis usados em motores do ciclo diesel, por iniciativa do cientista Dr. George Chavanne, da Universidade de Bruxelas (Bélgica), que patenteou tal processo em 1937. Em 1938, foi feito o primeiro registro de uso de combustível de óleo vegetal para fins comerciais, sendo usado em um ônibus de passa-geiros da linha entre Bruxelas e Lovaina (Knothe, 2001, *apud* Plá, 2003).

Uma análise mais cuidadosa da literatura técnica e científica indica que os primeiros a utilizarem a terminologia —biodiesel para esses tipos de combustíveis foram pesquisadores chineses em 1988 e, depois, utilizado em artigo de 1991. Daí em diante, o termo passou a ser de uso comum (Ra-mos et al., 2001; Knothe, 2001, apud Plá, 2003; Martins & Carvalho, 2007).

A partir daí, foram surgindo os conceitos de biocombustível e de biodiesel. Os biocombustíveis são considerados os combustíveis derivados de uma biomassa renovável ou reciclável e podem substituir parcial ou totalmente os combustíveis de origem fóssil; assim, o biodiesel é um tipo de biocombustível.

A utilização internacional do biodiesel levou à adoção de uma nomenclatura única para identificar a concentração de biodiesel na mistura, qual seja,—BXXI, em que o —BI refere-se o óleo diesel tipo B, e o XX representa a percentagem em volume do biodiesel na mistura diesel/bio-diesel. Por exemplo, utilização de uma concentração de 2%, 5%, 20% e 100% de biodiesel representam B2, B5, B20 e B100, respectivamente.

2.1 Biodiesel no cenário nacional

No Brasil, as experiências pioneiras com combustíveis renováveis foram realizadas desde a década de 1920, através do Instituto Nacional de Tecnologia (INT). O quadro, a seguir, apresenta um breve resumo dos principais fatos que marcaram a evolução dos biocombustíveis no Brasil, de 1920 até 2014.

Quadro 1. Recorte histórico sobre o marco do desenvolvimento do biodiesel no Brasil

Período	Marco histórico
1920	Experiências pioneiras com combustíveis renováveis através do INT.
1930	Implantação de políticas voltadas para os biocombustíveis.
1948	Criação de incentivos à fabricação de álcool para uso em motores de combustão. 1970's Realização de pesquisas na Ceplac e IPT sobre geração de combustíveis a partir de óleos vegetais.
1975	Criação do Proálcool. Criação do Pró-Óleo.
1979	Produção de álcool hidratado, em substituição à gasolina.
1983	Lançamento do Programa de Óleos Vegetais (Oveg).
1986	Encerramento da expansão do Proálcool, com retirada do subsídio ao álcool. 2003 Lançamento dos veículos com motores <i>flexfuel</i> e aumento da produção e o consumo do etanol hidratado.
2005	Criação do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB). 2008 Início da obrigatoriedade de uso do B2.
2010	Início da obrigatoriedade de uso do B5. 2014 Início da obrigatoriedade de uso do B6 e B7.

Fonte: elaborado com base na literatura disponível.

Percebe-se que muitos fatores influenciaram diretamente o curso da história dos biocombustíveis no Brasil, como os aspectos voltados para sua regulação. Estes, em muitos casos, estimularam o desenvolvimento de pesquisas, implementação e consumo de fontes variadas de combustíveis.

Neste cenário cabe destacar a criação do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB), em 2005, que passou a ter o compromisso de viabilizar a produção e o uso do biodiesel no País, focando a competitividade, a qualidade do biocombustível produzido, a garantia de segurança de seu suprimento, bem como a diversificação das matérias-primas. Outro aspecto do programa foi a inclusão social de agricultores familiares (SAF/MDA, 2011).

A Lei n.º 11.097/2005¹ também apontou a definição legal do biocombustível e biodiesel e fixou inicialmente em 5%, em volume, o percentual mínimo obrigatório de adição de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor final, e o prazo para aplicação deste percentual de 5% foi de oito anos após a publicação da Lei em 2005. Adicionalmente, a Lei estabeleceu que, até 2008, deveria ser utilizado um percentual mínimo obrigatório intermediário de 2%, em volume.

Quadro 2. Percentuais mínimos de adição de biodiesel ao óleo diesel

Percentuais mínimos	Prazos	Fundamentação legal
2%	Até 30-6-2008	Resolução CNPE n.º 3, de 23-9-2005
3%	A partir de 1.º-7-2008	Resolução CNPE n.º 2, de 13-3-2008
4%	A partir de 1.º-7-2009	Resolução CNPE n.º 2, de 27-4-2009
5%	A partir de 1.º-1-2010	Resolução CNPE n.º 6, de 16-9-2009
6%	A partir de 1.º-7-2014	Lei n.º 13.033/2014
7%	A partir de 1.º-11-2014	Lei n.º 13.033/2014

Fonte: elaborado de acordo com a Legislação.

Não obstante, o Programa também apresentou êxito, por superar algumas desconfianças em torno da sua capacidade de abastecimento, notadamente, nestes primeiros anos, desde a obrigatoriedade dos 2% de adição de biodiesel ao óleo diesel até os atuais 7%, não foi identificada nenhuma crise de abastecimento, pelo contrário, notou-se uma capacidade ociosa da indústria inclusive com a antecipação dos prazos de implementação dos percentuais mínimos e intermediários de mistura (Silva et al., 2014a; Toledo, 2012; Alvarenga Junior & Young, 2013).

1 A Lei n.º 11.097/2005 foi alterada pelas Leis n.ºs 11.116/2005 e 13.033/2014.

Em uma análise geral, merecem destaque os atos legais que formaram o marco regulatório do PNPB: os percentuais de mistura do biodiesel ao diesel; um regime tributário diferenciado (objetivando estimular a produção da agricultura familiar em regiões menos desenvolvidas do País, como as regiões Norte e Nordeste); e a criação do Selo Combustível Social (para viabilizar a inserção dos produtores familiares na cadeia produtiva) (Suerdick, 2006).

Diante do apresentado, nota-se que o PNPB tentou envolver o aspecto ambiental, social e mercadológico, tendo com principais diretrizes: implantar um programa sustentável, promovendo inclusão social; garantir preços competitivos, qualidade e suprimento; e produzir o biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas e em regiões diversas.

Estudos recentes, como o de Silva et al. (2014a; 2014b), Ribeiro & Dias (2013), César, Batalha & Zopelari (2013) e Repórter Brasil (2010), apontam que muitos dos objetivos do PNPB ainda não foram atingidos e/ ou são incipientes. Alguns resultados indicam que os ganhos sociais e ambientais estiveram bastante abaixo do esperado, assim como houve pouca diversificação das matérias-primas utilizadas e elevada dependência de soja para a produção de biodiesel, diferentemente do cenário previsto pelo Governo.

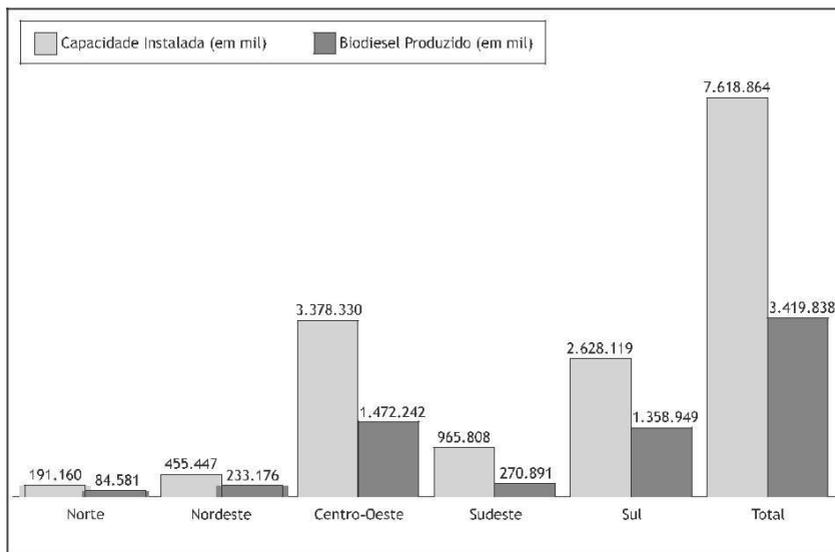
O caso, em específico, da utilização da soja para a produção do biodiesel, que representa mais de 70% da matéria-prima usada, indica que todos os problemas ambientais, trabalhistas e sociais ligados ao atual modelo de expansão da sojicultura apresentam-se como obstáculos aos discursos governamentais e empresariais de que os agrocombustíveis brasileiros são paradigmas da chamada —energia limpa, e, em apenas dois anos, a produção de soja para biodiesel mais do que dobrou (Repórter Brasil, 2010).

Produção de biodiesel

Segundo dados disponibilizados pela ANP, no ano de 2014, a capacidade nominal para produção de biodiesel (B100) no Brasil girava em torno de 7,6 milhões de m³, aproximadamente 21 mil m³/dia. Todavia, a produção nacional ficou próxima de 3,4 milhões de m³, o que correspondeu a 44,89% da capacidade total. Já em comparação a 2013, a produção de biodiesel (B100) foi 17,22% maior. Esse aumento percentual pode ser explicado pelo aumento da mistura obrigatória que, em 2014, passou para o

B6 e, posteriormente, para o B7. A seguir estão indicados os percentuais no tocante a capacidade instalada e o biodiesel efetivamente produzido por região no ano de 2014.

Figura 1. Capacidade instalada de produção e biodiesel produzido por região em 2014, em m³/ano.



Fonte: elaborada com base nos dados disponibilizados pela ANP.

Nota-se, uma capacidade ociosa das usinas de biodiesel de 55,11%, em dezembro de 2014. As regiões com maior capacidade instalada são as também as maiores produtoras de biodiesel.

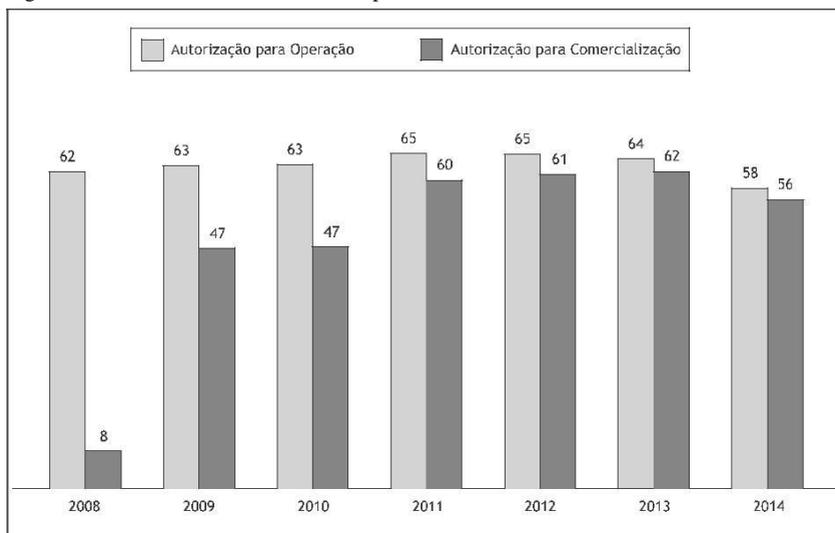
Usinas de biodiesel e leilões públicos

No Brasil, a atividade de produção de biodiesel pelas usinas é regulada pela ANP, mediante a Resolução ANP n.º 30/2013, que estabelece três etapas para o processo de autorização, as quais estão relacionadas com o processo de produção: autorização para construção, modificação ou ampliação de capacidade; autorização para operação; e autorização para comercialização.

Cabe destacar que desde 2008, com a publicação do *Boletim Mensal do Biodiesel* no endereço eletrônico da ANP, é possível identificar o número

de usinas autorizadas para operação e comercialização. Na figura a seguir, aponta-se o número de usinas autorizadas para operação e comercialização, em dezembro de cada ano, a partir de 2008:

Figura 2. Número de usinas autorizadas pela ANP



Fonte: elaboração própria, com base nas informações disponíveis na ANP.

O principal destino de comercialização das usinas são os leilões públicos promovidos pela ANP, uma vez que a Resolução CNPE nº 5, de 3 de outubro de 2007, determina que todo o biodiesel necessário para atendimento ao percentual mínimo obrigatório deverá ser contratado mediante leilões públicos. A realização dos Leilões Públicos também visa dar suporte econômico à cadeia produtiva do biodiesel, contribuindo para o atendimento das diretrizes do PNPB, sobretudo, nos campos da inclusão social e da redução de disparidades regionais.

Cabe a ANP regular e fiscalizar a contratação do biodiesel entre os fornecedores e os adquirentes e posterior comercialização para distribuidores de combustíveis até o consumidor final. As regras gerais são disciplinadas pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) a partir de diretrizes específicas estabelecidas pelo Ministério de Minas e Energia (MME, 2012).

Não obstante, os referidos leilões públicos de biodiesel também possuem como finalidade assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para

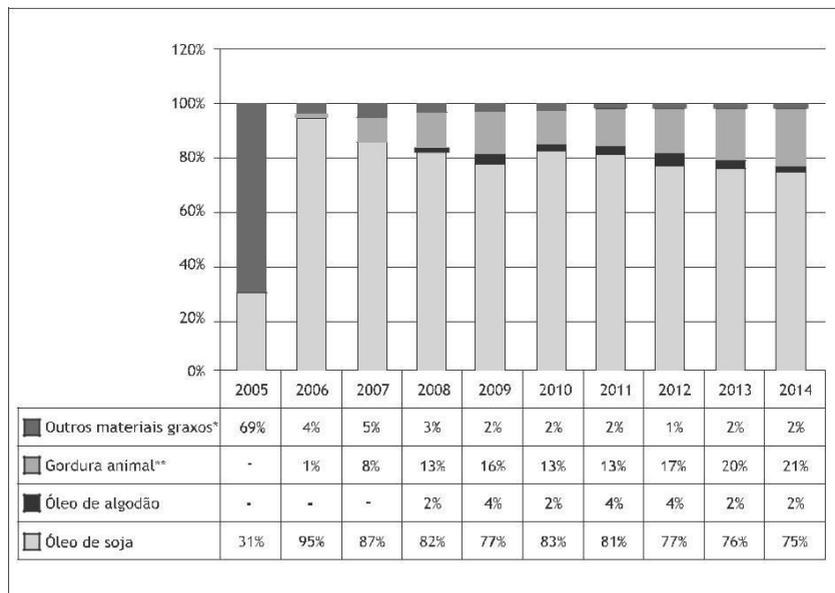
os adquirentes, enfatizando a proteção dos interesses do consumidor em relação ao preço, qualidade e continuidade da oferta do produto. Buscam, ainda, condições para a consolidação gradativa do setor, no sentido de, posteriormente, inserir-se em mercados mais livres, competitivos e com menor risco de comprometer os objetivos estabelecidos (MME, 2012).

Matérias-primas usadas na produção de biodiesel

O biodiesel pode ser produzido a partir de uma grande variedade de matérias-primas, que incluem os óleos vegetais, gorduras de origem animal e óleos de descarte (os óleos e gorduras residuais) (Parente, 2003; Knothe et al., 2006; Ramos et al., 2011).

No Brasil, apesar da grande disponibilidade de matérias-primas, principalmente de origem vegetal, há predominância do óleo de soja como o principal insumo da produção de biodiesel.

Figura 3. Matérias-primas utilizadas na produção de biodiesel (B100), 2005-2014



* Inclui óleo de palma, óleo de amendoim, óleo de nabo-forrageiro, óleo de girassol, óleo de mamona, óleo de sésamo, óleo de fritura usado e outros materiais graxos.

**Inclui gordura bovina, gordura de frango e gordura de porco. Fonte: elaborada com dados disponibilizados pela ANP.

Analisando os dados, observa-se a predominância da soja ao longo dos anos e uma pequena redução de 1% a partir de 2012. Em contrapartida, houve aumento da participação da gordura animal. O óleo de algodão, no contexto global, possui pequena representatividade e tem oscilado entre 2% e 4% de participação desde 2008. Os outros materiais graxos que contemplam o óleo de palma, de amendoim, de naboforageiro, de giras-sol, de mamona, de sésamo, de frituras usadas e outros materiais graxos têm representado uma participação entre 2% e 1% nos últimos seis anos.

Inúmeros fatores irão determinar a escolha da matéria-prima, como, por exemplo: a disponibilidade local; a viabilidade econômica; os custos, as propriedades de armazenamento; e o desempenho como combustível. Esses elementos determinam, na maioria dos casos, qual matéria-prima em específico será adotada na produção comercial do biodiesel. A produção de matérias-primas também varia conforme a região, por conta das características de solo e clima, dentre outras (Haas & Foglia, 2006).

Em relação à soja, pode-se afirmar que possui alta homogeneidade e grande produção (cultura com um alto nível de mecanização e, portanto, de menor impacto na geração de empregos no campo), fatores estes de grande importância. Porém, o cultivo da soja tem apenas cerca de 19% da massa total (baixa produtividade de óleo), além de não favorecer o desenvolvimento regional, pois concentra-se nas regiões Sul e Centro-Oeste e apresenta baixa inserção social, pois proporciona poucas ocupações adicionais com o biodiesel (Sauer et al., 2006; Ipea, 2012).

A viabilidade econômica da produção com a palma, pinhão-manso, girassol, crambe, canola, babaçu, dentre outras oleaginosas depende ainda de pesquisas e avanços tecnológicos. O óleo de dendê/palma tem sido uma das maiores apostas, no longo prazo, até mesmo por ser intensivo em mão de obra (assim como foi a mamona); porém, levará ainda alguns anos para atingir larga escala. A produção a partir de algas, apesar de gerar grande expectativa, por possuírem expressivas quantidades de óleos, tem ainda alto custo e um caminho mais longo a percorrer (Sauer et al., 2006; Ipea, 2012).

Em 2006, Parente (2006) já trazia algumas restrições em relação à mamona, indicando que o biodiesel oriundo desse óleo se diferencia das demais oleaginosas em relação à viscosidade, entretanto, em misturas com o petrodiesel constitui um artifício para corrigir tal distorção. Hoje, diversos estudos já comprovaram que o óleo proveniente da mamona não deve ser usado na produção de biodiesel.

Percebe-se que, no Brasil, a participação das demais oleaginosas em relação à soja ainda é tímida, apesar de alguns estímulos governamentais. Outras espécies de oleaginosas são usadas ao redor do mundo, como os óleos de colza e girassol na União Europeia, o óleo de palma prevalece em países tropicais, como a Malásia e Indonésia, e as gorduras animais, além da soja, predominam nos Estados Unidos. Ressalta-se que aspectos institucionais também podem afetar, de forma significativa, a opção pela utilização de determinada matéria-prima, através de subsídios governamentais, como, por exemplo, a utilização da soja nos Estados Unidos (Haas & Foglia, 2006)

Todavia, outros aspectos devem ser analisados em relação à diversificação de uso de matérias-primas na produção de biodiesel, buscando aumento da produção e a produtividade. Dentre esses fatores, pode-se citar um sistema mais eficiente de produção, transferência e difusão de tecnologia para o campo.

Para confirmar a existência dessas barreiras institucionais, ligadas mais diretamente ao aspecto da regulação, foram selecionados de forma mais específica os seguintes componentes para uma análise empírica junto às usinas de biodiesel no Brasil: legislação vigente; percentuais de misturas; e leilões de biodiesel.

3. Procedimentos metodológicos

A pesquisa realizada compreende um estudo de natureza aplicada, pois visa a gerar conhecimentos direcionados aos problemas específicos levantados no escopo do trabalho. A abordagem adotada foi a qualitativa, uma vez que a utilização de enfoques múltiplos pode ser usada para se obter um entendimento mais acurado dos objetos pesquisados, bem como consegue, complementarmente, oferecer ferramentas apropriadas para as mais diferentes questões de pesquisa.

O estudo realizado foi de cunho exploratório, objetivando proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito, identificando as causas e os fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos. Como procedimento técnico, utilizou-se a pesquisa bibliográfica, documental e levantamento de dados.

Após uma análise preliminar, foi selecionado o grupo a ser investigado: as usinas de biodiesel autorizadas para comercialização pela ANP. Logo

após, realizou-se um mapeamento com o objetivo de analisá-las individualmente, o que possibilitou a escolha da ferramenta metodológica jul-gada mais adequada a serem aplicada: o questionário. Esta ferramenta foi elaborada através do formato *Survey Monkey*, o qual usa plataforma virtual no ambiente *web*, que permite a criação de questionários e enque-tes *on-line*, a partir de questões personalizadas com coleta de respostas em tempo real.

O questionário aplicado foi dividido em dois blocos: *a*) aspectos específicos — abordou algumas questões voltadas para conhecer um pouco sobre a usina e sua atuação; e *b*) aspectos gerais — foram apresentadas algumas proposições sobre os fatores institucionais, em que o respondente deveria analisar e assinalar uma opção entre as alternativas (concordo plenamente; concordo; indiferente; discordo; e discordo plenamente), buscando identificar o nível de concordância em relação às afirmativas indicadas. Também, foi adicionado um campo para comentários complementares para cada alternativa envolvendo as questões gerais, o que viabilizou acrescentar observações, caso o respondente julgasse necessário.

Até 1.º de maio de 2015, período em que foi realizada a pesquisa, existiam cinquenta e nove plantas produtoras de biodiesel autorizadas pela ANP, no Brasil, com capacidade de produção total estimada de 7.742343,6 m³/ano. Deste total de usinas, cinquenta e seis estavam autorizadas para comercialização.

Para realizar a pesquisa foi necessário identificar os contatos e os responsáveis por tais unidades produtoras, inicialmente buscou os seus respectivos endereços eletrônicos e contatos telefônicos. Foi feita mais de uma tentativa de contato por telefone e *e-mail* com todas as cinquenta e seis usinas autorizadas pela ANP a comercializar. Deste total, não foi possível realizar contato com seis usinas, por motivos diversos (não atenderam ao telefone, os números não estavam corretos, não responderam aos *e-mails* encaminhados, etc.). Ao final, dezenove usinas responderam ao questionário, representando uma amostra de aproximadamente 34%. Todavia, uma usina não respondeu o segundo bloco (aspectos gerais) do questionário.

Exceto a região Nordeste, responderam ao questionário as usinas de todas as outras regiões do País. No total cada região teve uma representatividade de aproximadamente, em termos percentuais: Centro-Oeste 42%; Sul 32%; Sudeste 16%; e Norte 11%.

4. Análise e discussão dos dados

A dimensão institucional foi pesquisada sob a perspectiva da regulação do biodiesel no Brasil. Para tanto, alguns componentes, como legislação vigente, percentuais de mistura e leilões de biodiesel, foram analisados com um maior grau de detalhamento.

Quadro 3. Modelo de análise da dimensão institucional

Dimensão	Elementos	Componentes
Institucional	Regulação	Legislação vigente Percentuais de mistura Leilões de biodiesel

Fonte: elaborado pela autora.

Para analisar as usinas de biodiesel que participaram da referida pesquisa, inicialmente tornou-se necessário traçar um perfil englobando a capacidade produtora, tempo de atuação no mercado e a possibilidade de produção do biodiesel a partir de qualquer matéria-prima.

Em relação ao tempo de atividade das usinas, identificamos que o maior percentual foi na faixa acima de seis anos até oito anos de atividade (31,5%), enquanto 52,7% das usinas participantes indicaram possuir até seis anos de atividade.

Entre as usinas estudadas, dezesseis (84,2%) indicaram possuir capacidade para produção do biodiesel a partir de qualquer tipo de óleo animal, vegetal e residual. Porém, seis usinas (31,58%) processam apenas o óleo de soja, uma usina (5,26%) usa somente o óleo residual e uma outra (5,26%) somente a gordura bovina.

Percebe-se que, apesar de a maioria das usinas (84,0%) possuir capacidade de produção de biodiesel a partir de qualquer matéria-prima, algumas usinas fazem a opção de usarem apenas um tipo de espécie. A produção do biodiesel a partir do processamento do óleo de soja é predominante (89,5%) entre as usinas. A gordura bovina também é bastante utilizada (57,9%), enquanto o óleo de palma e a gordura de frango têm participação inexpressiva, 5,3% e 10,5%, respectivamente, na produção do biocombustível.

Tabela 1. Matérias-primas usadas pelas usinas para a produção do biodiesel, maio de 2015

Matéria-prima	Usinas N (%)
Gordura bovina	11 (57,9)
Gordura de frango	2 (10,5)
Gordura de porco	4 (21,1)
Óleo de soja	17 (89,5)
Óleo de algodão	7 (36,8)
Óleo de palma	1 (5,3)
Óleo residual	9 (47,4)

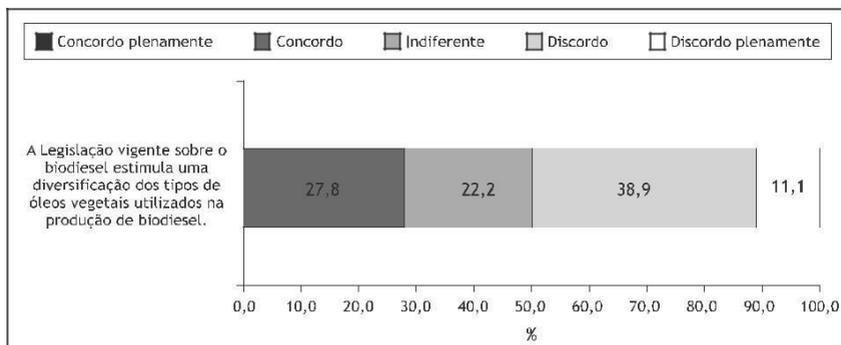
Fonte: elaborada pela autora.

Os dados da pesquisa revelaram que seis usinas (31,58%) usam exclusivamente o óleo de soja como matéria-prima para a produção do biodiesel, enquanto uma usina (5,26%) utiliza somente o óleo residual e outra, a gordura bovina. As demais usinas (57,89%) realizam combinações de matérias-primas para a produção do biodiesel, e o único óleo usado em comum nestas associações, por todas as onze usinas, é o de soja.

As regiões que mais produzem o biodiesel a partir do óleo animal são as regiões Centro-Oeste e Sul; e do óleo vegetal, as regiões Centro-Oeste e Sudeste. Das nove usinas que trabalham com o óleo residual, cinco estão situadas na região Centro-Oeste.

No que se refere à legislação vigente, os resultados foram os seguintes:

Figura 4. Nível de concordância das usinas em relação legislação vigente, maio 2015



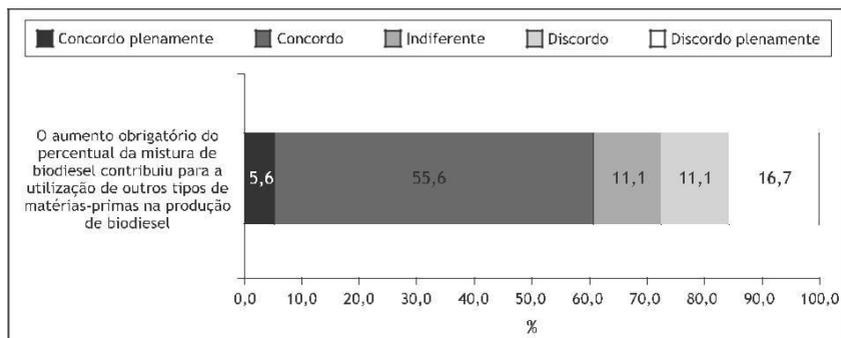
Fonte: elaborada pela autora.

Esta assertiva verificou se a legislação vigente sobre o biodiesel estimula uma diversificação dos tipos de óleos vegetais utilizados na produção de biodiesel. Apesar das respostas divididas entre as opções apresenta-

das, o grau geral de discordância se destacou, ou seja, para a maioria a atual legislação não estaria estimulando maior utilização de fontes variadas de óleos vegetais para a produção do biocombustível.

No que concerne aos percentuais de mistura, quando questionados se o aumento obrigatório do percentual da mistura de biodiesel contribuiu para a utilização de outros tipos de matérias-primas na produção de biodiesel, identificamos que:

Figura 5. Nível de concordância das usinas em relação aos percentuais de mistura, maio 2015



Fonte: elaborada pela autora.

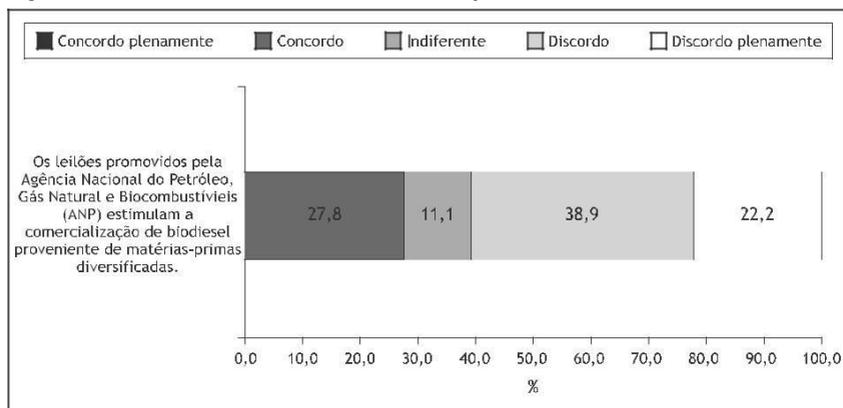
Quanto a esta afirmativa, ficou constatado que 61,2% concordaram e concordaram plenamente, que o aumento obrigatório do percentual da mistura de biodiesel contribuiu para a utilização de outros tipos de matérias-primas. Todavia, entre este grupo de concordância alguns ressaltam através dos comentários complementares que, no momento, a soja está sendo suficiente para atender o mercado, porém, com aumento significativo no percentual de biodiesel no diesel, poderá se fazer necessário o uso de outros óleos/gorduras. Outra observação feita foi que apesar de concordar, o fator determinante sempre será o preço delas.

Entre os que discordaram e discordaram plenamente (27,8%), um comentário frisou que esta relação entre o aumento da mistura e a diversificação de fontes de matérias-primas —é mais estratégico que incentivol.

A pesquisa revelou que os leilões de biodiesel são o principal destino do biodiesel produzido. Entre as dezenove usinas, dezoito (95%) sinalizaram que o principal destino do biodiesel são os leilões, enquanto apenas uma usina (5%) possui como destino principal o consumo próprio, apesar desta também sinalizar que participa dos leilões promovidos pela ANP.

A afirmativa elaborada para investigar os leilões de biodiesel pro-curou identificar se este instrumento estaria estimulando a comercialização de biodiesel proveniente de matérias-primas diversificadas.

Figura 6. Nível de concordância das usinas em relação aos leilões de biodiesel, maio 2015



Fonte: elaborada pela autora.

Quando questionados sobre essa abordagem dos leilões, 61,1% discordaram e discordaram plenamente. De forma complementar, através de alguns comentários este grupo ressaltou que não existiria relação e para participar dos leilões, a empresa precisa ser competitiva em custos, o que está na contramão da diversificação de matérias-primas.

Analisando o elemento regulação, dentro da perspectiva institucional, percebe-se que tanto a legislação vigente quanto a forma como estão organizados os leilões promovidos pela ANP os dados indicaram que não estimularam a comercialização de biodiesel proveniente de matérias-primas diversificadas, muito pelo contrário, o preço neste cenário é determinante, e, utilizar uma matéria-prima que não seja competitiva, inviabiliza o negócio.

5. Conclusões

Em 2005, o biodiesel foi introduzido na matriz energética brasileira. Uma das principais diretrizes do PNPB foi a implementação de um modelo de energia sustentável, a partir da produção e consumo em escala comercial do biodiesel, obtido através de fontes variadas de matérias-primas vegetais

e de diferentes regiões, com preços competitivos, promovendo a inclusão social de agricultores familiares.

Os dados divulgados oficialmente pelo governo indicam que houve pouca diversificação em relação aos tipos de óleos vegetais utilizados e maior concentração de produção de biodiesel em determinadas regiões do País. O problema de pesquisa deste artigo buscou identificar de que forma a regulação neste setor influenciou na pouca diversificação em relação aos tipos de óleos vegetais utilizados como matérias-primas na produção do biodiesel no Brasil.

Podemos afirmar que o mercado de biodiesel no Brasil está consolidado. No ano de 2014 a capacidade nominal para produção de biodiesel estava em torno de 7,6 milhões de m³, entretanto, a produção nacional ficou próxima de 3,4 milhões de m³, o que correspondeu a 44,9% da capacidade total. As regiões Centro-Oeste (44,34%) e Sul (34,49%) são as que possuem as maiores capacidades de produção, 44,34% e 34,49% respectivamente. Em 1.º de maio de 2015 havia 56 usinas autorizadas pela ANP para comercialização.

Para chegarmos aos resultados pretendidos neste estudo, investigamos dezenove usinas de biodiesel autorizadas pela ANP a comercializar, correspondendo a uma amostra de aproximadamente 34%. A pesquisa confirmou que a matéria-prima mais utilizada para a produção do biodiesel é o óleo de soja, a segunda mais usada é a gordura bovina, seguida pelo óleo residual e óleo de algodão. Reforçando ainda mais este resultado, o óleo de soja foi o único usado por todas as usinas participantes deste estudo que utilizam combinações de matérias-primas no processo de produção.

No que concerne à análise das barreiras impostas à diversificação das oleaginosas usadas na produção de biodiesel, do ponto de vista da regulação, constatamos que a legislação vigente e a forma como estão organizados os leilões puderam até ter favorecido o mercado de biodiesel. O que não significa afirmar que estimulou a comercialização de biodiesel proveniente de matérias-primas diversificadas, muito pelo contrário, o preço neste cenário é determinante, e utilizar uma matéria-prima que não seja competitiva inviabiliza o negócio.

Entre as usinas pesquisadas, 95% de seus representantes sinalizaram que o principal destino do biodiesel são, realmente, os leilões promovidos pela ANP, enquanto apenas uma possui como destino principal o consumo próprio, apesar desta usina também participar dos leilões.

Já o aumento obrigatório do percentual da mistura do biodiesel ao diesel pode ter contribuído com a utilização de tipos variados de matérias-primas. Outro cenário pode se formar se o percentual de mistura continuar subindo e se a soja não for suficiente para atender o mercado, pois, certa-mente, se fará necessário o uso de outros óleos ou gorduras.

Dessa forma, em uma análise geral, as regulações governamentais não estimulam de forma pontual a diversificação em relação aos tipos de óleos vegetais utilizados como matérias-primas na produção do biodiesel no Brasil. Considerando a atual conjuntura do mercado brasileiro, a soja é a matéria-prima mais usada, o que não significa que é, necessariamente, a mais indicada, principalmente ponderando dois fatores: baixo potencial de óleo, comparado com outras oleaginosas; e por não gerar muitos empregos no campo, pelo alto grau de mecanização, como desejado pelo PNPB.

Conclui-se que desde 2005, com a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira, não houve uma significativa diversificação em relação aos tipos de óleos vegetais utilizados como matérias-primas na produção desse biocombustível, como previsto no PNPB. Resumidamente, a legislação vigente e os leilões de biodiesel não contribuem efetivamente na diversificação das matérias-primas usadas na produção do biodiesel. Quanto ao aumento obrigatório do percentual da mistura de biodiesel este fator foi considerado como contributivo para a utilização de outros tipos de matérias-primas. Todavia, a soja ainda está sendo suficiente para atender ao mercado, porém, em caso de novos aumentos significativos, caso a soja não seja suficiente, poderão ser utilizadas outras matérias-primas.

Atualmente, existem outras matérias-primas alternativas que podem ser utilizadas em menor proporção, como o sebo, os óleos residuais e o óleo de algodão, mas não na mesma escala da soja. Somente em longo prazo, poderemos ter efetivamente uma inovação em relação à utilização de outra oleaginosa, de espécie perene e com alta produtividade em óleo, que possa competir com a soja. Para tanto, seriam necessários maiores investimentos em pesquisa, desenvolvimento de tecnologias e políticas públicas eficazes, criando um ambiente favorável à inovação.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás*

- natural e biocombustíveis* 2013. 2013a. Disponível em <http://www.anp.gov.br/?pg=66833#Se_o_4>, acesso em 15-9-2013.
- *Boletim Mensal do Biodiesel*, dez. 2013. 2013b. Disponível em <<http://www.anp.gov.br/?pg=69998&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&cachebust=1395625936334>>, acesso em 31-1-2013.
- Resolução ANP n.º 30, de 6-8-2013. Publicada no *DOU* de 9-8-2013 e Retificada no *DOU* de 12-8-2013. Disponível em <[http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes_anp/2013/agosto/ranp%2030%20-%202013.xml?f=templates\\$fn=document-frame.htm\\$3.0\\$q=\\$x=\\$nc=9387](http://nxt.anp.gov.br/NXT/gateway.dll/leg/resolucoes_anp/2013/agosto/ranp%2030%20-%202013.xml?f=templates$fn=document-frame.htm$3.0$q=$x=$nc=9387)>, acesso em 18-7-2014.
- *Anuário estatístico brasileiro do petróleo, gás natural e biocombustíveis* 2014. Disponível em <<http://www.anp.gov.br/?pg=73222&m=&t1=&t2=&t3=&t4=&ar=&ps=&1434845516290>>, acesso em 15-1-2015.
- ALVARENGA JUNIOR, M. & YOUNG, C. E. F. *Produção de biodiesel no Brasil, inclusão social e ganhos ambientais*. EUA: Academia.edu, 2013. Disponível em <http://www.academia.edu/3271789/Producao_de_biodiesel_no_Brasil_inclusao_social_e_ganhos_ambientais#>, acesso em 10-2013,
- BRASIL. Lei n.º 11.097, de 13 de janeiro de 2005. Dispõe sobre a introdução do biodiesel na matriz energética brasileira. *Diário Oficial da União*, de 14-1-2005, p. 8. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/Lei/L11097.htm>, acesso em 11-1-2011.
- Lei n.º 13.033, de 24 de setembro de 2014. Dispõe sobre a adição obrigatória de biodiesel ao óleo diesel comercializado com o consumidor final; altera as Leis nos 9.478, de 6 de agosto de 1997, e 8.723, de 28 de outubro de 1993; revoga dispositivos da Lei n.º 11.097, de 13 de janeiro de 2005; e dá outras providências. *Diário Oficial da União* de 25-9-2014. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13033.htm>, acesso em 31-10-2014.
- CÉSAR, A. S.; BATALHA, M. O. & ZOPELARI, A. L. M. S. Oil palm biodiesel: Brazil's main challenges. *Energy*, vol. 60, n.º 1, pp. 485-91, October 2013. Disponível em <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0360544213006890>>; acesso em 18-5-2014.
- CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA, CNPE. *Resolução CNPE n.º 5, de 3 de outubro de 2007*. Estabelece diretrizes

- gerais para a realização de leilões públicos para aquisição de biodiesel, em razão da obrigatoriedade legal prevista na Lei n.º 11.097, de 13 de janeiro de 2005, e dá outras providências. Disponível em <<https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=107456>>, acesso em 31-10-2014.
- HAAS, M. & FOGLIA, T. A. Matérias-primas alternativas e tecnologia para a produção de biodiesel. In: *Manual de biodiesel*. São Paulo: Edgard Blücher, 2006, pp. 46-66.
- INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). *Biodiesel no Brasil: desafios das políticas públicas para a dinamização da produção*. Comunicados n.º 137, 1.º de março de 2012. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/120301_comunicadoipea137.pdf>, acesso em 14-5-2012.
- KNOTHE, G.; GERPEN, J. V.; KRAHL, J. & RAMOS, L. P. *Manual de biodiesel*. São Paulo: Edgard Blücher, 2006.
- MARTINS, Herbert & CARVALHO, A. M. (org.) *Biodiesel: produção e desafios*. Belo Horizonte: Sempre, 2007.
- MME, MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. Objetivos e diretrizes. Disponível em <http://www.mme.gov.br/programas/biodiesel/menu/programa/objetivos_diretrizes.html>, acesso em 17-12-2012.
- PARENTE, E. J. S. *Biodiesel: uma aventura tecnológica num país engraçado*. Fortaleza: Unigráfica, 2003.
- PLÁ, J. A. *Histórico do biodiesel e suas perspectivas*, julho de 2003. Disponível em <www.ufrgs.br/decon/publlonline/textosprofessores/pla/hist_rico.doc>, acesso em 22-9-2012.
- SAF/MDA, Secretaria da Agricultura Familiar; Ministério do Desenvolvimento Agrário. *Programa Nacional de Produção e uso de biodiesel: inclusão social e desenvolvimento territorial*. 2011. Disponível em <http://www.mda.gov.br/portal/saf/arquivos/view/biodisel/arquivos-2011/Biodiesel_Book_final_Low_Completo.pdf>, acesso em 16-3-2012.
- RAMOS, L. P. et al. Tecnologias de produção de biodiesel. *Revista Virtual Química*, vol. 3, n.º 5, pp. 385-405, 2011. Data de publicação na Web: 22 de outubro de 2011. Disponível em <<http://www.uff.br/RVQ/index.php/rvq/article/viewFile/190/191>>, acesso em 9-2013.
- REPÓRTER BRASIL. *Os impactos da soja na safra 2009/10*. Disponível em <http://reporterbrasil.org.br/estudo_soja_cma_reporter_brasil_2010.pdf>, acesso em 2-2-2014.

- RIBEIRO, D. D. & DIAS, M. S. Políticas públicas para a agricultura fami-liar: o PAA e o PNPB. *Mercator*, Fortaleza, vol. 12, n.º 27, pp. 81-91, jan.-abr. 2013. Disponível em <<http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/viewFile/743/465>>, acesso em 17-3-2014.
- SAUER, I. L. Energias renováveis: ações e perspectivas na Petrobras. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, vol. 16, n.º 1, pp. 9-22, jun. 2006.
- SILVA, M. S.; TEIXEIRA, F. L. C.; TORRES, E. A.; ROCHA, A. M.; FREIRES, F. G. M.; SANTOS, T. B.; JONG, P.. Biodiesel in Brazil: a market analysis and its economic effects. *Journal of Agricultural Science*, 2014a., vol. 6, n.º 11, pp. 160-78, 2014b. ISSN 1916-9752 E-ISSN 1916-9760. Published by Canadian Center of Science and Education. Disponível em <<http://www.ccsenet.org/journal/index.php/jas/article/view/36137>>, acesso em 31-5-2015.
- SILVA, M. S.; FERNANDES, F. M.; TEIXEIRA, F. L. Cruz; TORRES, A. & ROCHA, A. M. Biodiesel and the —social fuel seall in Brazil: fuel of social inclusion? *Journal of Agricultural Science*, vol. 6, n.º 11, pp. 212-8, 2014b. ISSN 1916-9752 E-ISSN 1916-9760. Published by Canadian Center of Science and Education. Disponível em <<http://www.ccsenet.org/journal/index.php/jas/article/view/39215>>, acesso em 31-5-2015.
- SUERDIECK, S. S. Políticas públicas de fomento ao biodiesel na Bahia e no Brasil: impactos socioeconômicos e ambientais com a regulamen-tação recente. *Bahia Análise & Dados*, Salvador, vol. 16, n.º 1, pp. 65-77, jun. 2006.
- TOLEDO, Karina. *Programa de biodiesel não atingiu meta social*. São Bento: Fapesp, 7-5-2012. Disponível em: <<http://agencia.fapesp.br/15542>>, acesso em 31-1-2014.

LICENCIAMENTO AMBIENTAL E POLÍTICA DE DESCENTRALIZAÇÃO DA GESTÃO AMBIENTAL NO TERRITÓRIO DO RECÔNCAVO DA BAHIA

JARBAS QUEIROZ DOS SANTOS*
JESUS MANUEL DELGADO MENDEZ†

Resumo

O estado da Bahia, no intuito de reduzir os impactos ambientais dos empreendimentos, buscou, pela Resolução n.º 3.925/09 do seu Conselho Estadual de Meio Ambiente (Cepam), implementar a política de descentralização da gestão ambiental, ou Programa de Gestão Ambiental Compartilhada (GAC), para fortalecer a gestão ambiental dos órgãos municipais de meio ambiente. Este estudo buscou analisar o processo de licenciamento ambiental nos municípios do Recôncavo da Bahia. A pesquisa apresenta-se de natureza qualitativa, utilizando entrevistas semiestruturadas realizadas durante as visitas técnicas ocorridas nos sete municípios com competência para licenciar suas próprias atividades. Foi possível identificar que os municípios que aderiram a essa política conquistaram poucos avanços. Os requisitos exigidos para adesão ao programa foram se perdendo, resultado da ausência de fiscalização do órgão estadual que não avaliou periodicamente o seu desenvolvimento em cada município, ocasionando uma precarização das ações voltadas à manutenção do meio ambiente local. Conclui-se que é necessária a revisão dos processos adotados, com fluxos definidos em todas as esferas e atendendo ao termo de cooperação técnica, para o melhor controle do uso dos recursos naturais e as premissas do pacto federativo.

Palavras-chave: Gestão ambiental compartilhada; Licenciamento ambiental; Política ambiental.

Abstract

The State of Bahia, in order to reduce the environmental impacts of projects, sought through Resolution No. 3.925/09 of its State Environmental Council (Cepam), implement environmental management decentralization policy, or Shared Environmental Management Program (GAC) to strengthen environmental management of municipal environmental agencies. This study investigates the environmental licensing process in Bahia Reconcavo's municipalities. The research, of qualitative nature, used semi structured interviews during the technical visits at the seven different municipalities with the power to license their own activities. It was possible to identify the achieved little progress of the municipalities that joined this policy. The requirements for joining the program have been lost as a result of lack of enforcement of the state agency that poorly evaluated the development of the process in each municipality, causing an actions' deterioration aimed at maintaining the local environment. It concludes that

* Servidor ass. técnico administrativo da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), Mestre em Gestão de Políticas Públicas e Segurança Social pela UFRB. E-mail: <jarbasq@hotmail.com>.

† Professor adjunto da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, Doutor em Recursos Florestais pela Universidade de São Paulo (USP). E-mail: <jesusd@uol.com.br>.

it is necessary to review the adopted processes, considering flows in all spheres and under the technical view of the cooperation agreement, to better control the natural resources' use and the premises of the federal pact.

Keyword: Shared environmental management; Environmental license; environmental policy.

1. Introdução

O aumento crescente da população tem provocado grandes problemas ao meio ambiente, agravadas principalmente pela ausência de planejamento urbano. Os impactos causados pela ação humana são cada vez mais frequentes, seja no processo produtivo com o uso de recursos naturais e emissão de resíduos, seja em âmbito residencial, com a destinação

do lixo, construções e dentre outros.

Esse acúmulo de problemas ambientais nos centros urbanos, para Maglio (1999), além de afetar a produtividade das cidades, tem seu impacto maior nas populações pobres, decorrente do precário acesso delas aos serviços básicos de infraestrutura urbana, abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta e disposição adequada de lixo, transporte e drenagem, dentre outros serviços.

Nesse contexto, a participação dos municípios na gestão do meio ambiente é imprescindível para a melhoria na fiscalização, controle e conscientização dessas atividades, pois, de acordo com Assunção (2010, p. 24), —[...] estima-se que até 70% de todos os empreendimentos e atividades licenciadas pelo Inema, são de impacto local e que, portanto, devem ser licenciadas pelos municípios, ou seja, empreendimentos e atividades cujos impactos não ultrapassem os limites territoriais do município. Dessa forma, fica evidente a necessidade de descentralização dessa gestão, passando os municípios a assumirem sua responsabilidade constitucional para a melhoria da qualidade ambiental.

Essa descentralização teve origem a partir do pacto federativo, da Constituição de 1988, pois abrange não só as questões ambientais, mas possibilitou que estados e municípios adquirissem autonomia como gestores dos seus territórios. O pacto federativo corresponde a um esforço para alcançar a unidade a partir da diversidade, tratando-se de uma construção institucional complexa, cuja estabilidade depende de razoável equilíbrio entre as partes e o todo (Dulci, 2014).

A manutenção do pacto federativo é condição necessária para um eficiente compartilhamento de responsabilidades entre os entes federativos,

pois irá garantir os direitos e deveres constitucionais fixados em 1988. Faria (2011) acredita tratar-se de um acordo capaz de estabelecer um compartilhamento da soberania territorial, fazendo com que coexistam, dentro da mesma nação, diferentes entes autônomos, cujas relações são mais contratuais que hierárquicas, compatibilizando o princípio de autonomia com o de interdependência entre as partes.

Buscou-se, então, analisar nos municípios competentes para licenciar suas atividades, o cumprimento da finalidade do licenciamento ambiental, na qual Araripe, Lopes & Bastos (2006) afirmam tratar-se do reconhecimento pelo poder público, de que a localização, construção, ampliação e a operacionalização de empreendimentos e atividades consideradas efetivas ou potencialmente poluidoras, estão adotando critérios capazes de garantir a sua sustentabilidade do ponto de vista ambiental.

Portanto, o licenciamento ambiental, mediante uma Gestão Ambiental adequada, busca avaliar e alinhar os interesses das atividades econômicas com o uso sustentável dos recursos naturais, demonstrando um grande desafio para que todas as esferas da administração pública desenvolvam mecanismos para a adequação de políticas de meio ambiente em seus territórios.

No território do Recôncavo da Bahia, a necessidade de descentralização dessa gestão, notadamente no que se refere ao licenciamento ambiental, é de suma importância para o seu desenvolvimento, situação essa que proporcionou que oito dos vinte municípios pertencentes a esse território aderissem ao programa de gestão ambiental compartilhada e passassem a licenciar suas atividades impactantes, número ainda pequeno dada a grande importância dessa ferramenta.

Dessa forma, objetivou-se com este trabalho analisar o licenciamento ambiental dos municípios do Recôncavo da Bahia que aderiram ao Programa de Gestão Ambiental Compartilhada, identificando se existe relação entre a adesão dessa política de descentralização, com a melhoria no processo de licenciamento ambiental no que refere ao seu cumprimento legal.

Como objetivos específicos pretendeu-se: identificar o nível de competência dos municípios do território do Recôncavo da Bahia que licenciam suas próprias atividades; levantar as exigências legais solicitadas pelo órgão durante o processo de licenciamento ambiental; analisar o uso de instrumentos para a atuação do poder de polícia durante e após o processo de

licenciamento ambiental; identificar a relação entre a concessão das licenças com a imposição de medidas mitigadoras e compensatórias; diagnosticar o uso de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente como o zoneamento ecológico econômico durante o processo de licenciamento ambiental e, finalmente, identificar as principais dificuldades dos empre-endimentos para cumprir as etapas do licenciamento ambiental.

No entanto, observou-se que as estruturas dos órgãos ambientais existentes na maioria dos municípios, mesmo os que aderiram ao programa de descentralização da gestão ambiental se revelam ainda inadequadas ante o atendimento das demandas de licenças ambientais consideradas de impacto local, tornando em procedimentos descontínuos e ineficientes o que era para ser uma importante ferramenta de controle ambiental.

2. O desenvolvimento da gestão ambiental no Brasil

A problemática ambiental é cada vez mais discutida em diversas partes do mundo. O acúmulo de resíduos, a emissão de gases poluentes e a contaminação de solos, rios, dentre outros impactos causados pela ação humana, vêm modificando as estruturas organizacionais no meio urbano e afetando todo o sistema produtivo existente.

Para compreender essas variáveis que modificam a estruturação desse sistema e discutir uma Gestão Ambiental Municipal com ênfase em uma responsabilidade compartilhada, é importante analisar e caracterizar a evolução da política ambiental brasileira, seus acontecimentos internos e as influências resultantes da questão ambiental no cenário internacional.

As políticas ambientais brasileiras, comparadas às demais políticas setoriais, se desenvolveram de forma tardia e resultantes de pressões de movimentos internacionais ambientalistas. Goldemberg & Barbosa (2004) afirmam que durante muitos anos o desenvolvimento econômico, impulsionado pela Revolução Industrial, possibilitou que os problemas ambientais não fossem considerados. Era época de tornar a poluição e os impactos gerados como —mal necessário! ante os benefícios proporcionados pelo progresso econômico.

O período compreendido entre as décadas de 1960 e 1970 marcaram os primeiros movimentos ambientais espalhados pelo mundo; era justamente o momento em que o Brasil se encontrava na busca do crescimento econômico e sentia finalmente os reflexos da revolução industrial. Por essa

razão, a visão governamental da época era de que a proteção ambiental não deveria sacrificar o crescimento econômico do País, querendo manter uma ideologia de que o meio ambiente era predominantemente visto ape-nas como combustível para o tipo de crescimento, e não como parte in-trínseca dele.

Barbosa, Barata & Hacon (2010) afirmam que neste período os problemas e impactos ambientais eram justificados pelos benefícios proporcionados pelo progresso, sempre voltado para maximizar lucros em curto prazo e limitando-se a cumprir as poucas normas de poluição ambiental instituí-das pelos órgãos reguladores e de controle.

No final da década dos anos de 1960, o Brasil já demonstrava os primeiros problemas ambientais em função da poluição gerada pelo seu modelo de crescimento. Em 1972, o país foi um dos participantes da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente, promovida na cidade de Estocolmo, evento que, para Sousa (2004), teve como objetivo discutir questões como poluições do ar, da água e do solo resultantes da industrialização, as quais deveriam ser corrigidas.

Porém, em razão do pensamento puramente econômico do Brasil na época da conferência, sua participação deixou evidente que seu crescimento econômico não deveria ser sacrificado em nome de um ambiente mais puro, sugerindo que os países desenvolvidos deveriam pagar pelos esforços dessa purificação.

Em 1981, com o intuito de integrar uma rede de instituições e definir atribuições entre todas as esferas do governo, União, estados, Distrito Federal e municípios, foi criado o Sistema Nacional de Meio Ambiente para a prática da gestão ambiental, pela Lei Federal 6.938, integrado por um Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). Esse sistema surge basea-do no pressuposto de descentralização da gestão ambiental, estabelecendo um conjunto articulado de órgãos e entidades responsáveis pela proteção e pela melhoria da qualidade ambiental (Brasil, 1981)

Na concepção de Maglio (2006), a descentralização da gestão ambiental só foi realmente efetivada com a criação do Sisnama, o que ele chama de linha dorsal da política nacional para o meio ambiente.

Para Zurita (2004) apenas a partir da Constituição de 1988 é que essa descentralização foi concretizada, passando os municípios a terem a responsabilidade de agir diretamente na gestão ambiental, especialmente nos fatores geradores de impacto ambiental local. Para ele o art. 23, incisos

VI e VII da Constituição Federal¹ define claramente as competências entre todos os entes federados, no que diz respeito à gestão ambiental, promo-vendo uma articulação entre os estados e atribuindo ações comuns sobre a proteção ambiental.

A política ambiental brasileira, após a década de 1980, passava então a viver um novo momento, resultante de conquistas importantes em sua regulamentação. Para Abreu (2001), além dos movimentos ambientalistas internacionais, a ocorrência de outros acidentes ambientais que já vinham acontecendo com certa frequência, também influenciou a sensibilização e mobilização da sociedade brasileira, pois as exigências não vinham só dos órgãos de proteção ambiental, mas também, dos clientes, consumidores, fornecedores, investidores, Ongs, comunidades, concorrentes, entre outros.

Em 1997, o Conama com o objetivo de integrar e regulamentar a atuação dos órgãos competentes do Sisnama criou a Resolução 237, que normatiza a execução do licenciamento ambiental nas três esferas de go-verno, federal, estadual e municipal, configurando-se como os primeiros passos para a atuação de uma Gestão Ambiental Compartilhada e fortale-cendo as diretrizes da Política Nacional de Meio Ambiente.

O município é o ente administrativo da federação onde os problemas ambientais estão mais próximos da vida do cidadão, sendo a administração municipal responsável em grande parte pela tomada de decisão e execução da gestão ambiental. Assim, é cada vez mais importante que os municípios tenham capacidade de organizar o seu sistema de gestão ambiental e, além disso, tenham uma estrutura capaz de implementar a política ambiental com pessoal capacitado, estrutura operacional e recursos financeiros (Nascimento, 2008, p. 2).

Dessa forma, os municípios passaram a ter uma importância significativa na gestão ambiental, e a evolução das políticas ambientais que de-correu durante o século XX passaram a refletir de forma mais específica, surgindo legislações estaduais e municipais com o objetivo de regulamen-tar a sua atuação.

1 Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

VI — proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas; VII — preservar as florestas, a fauna e a flora.

Para tanto, essa atuação dos municípios passou por diversos fatores de âmbito estrutural, cultural e político, visto que essa descentralização é um dos grandes desafios da gestão ambiental. Os primeiros passos para a implantação desse modelo seria, justamente, a sensibilização dos administra-dores locais e da sociedade civil sobre a importância dos recursos ambientais para o desenvolvimento dos municípios, e a sua participação, mediante uma gestão sistêmica, que pudesse atingir resultados locais positivos.

Observa-se que o desenvolvimento da gestão ambiental no Brasil vem acompanhada por diversos fatores, sejam eles sociais e econômicos. As suas conquistas, e principalmente seus fracassos, tiveram interferências de ou-tros interesses, o que causou uma lentidão no alcance dos objetivos. Entre-tanto, essa —guerra em defesa pela consolidação de políticas ambientais não está terminada; novos fatos vão surgindo e novas batalhas vão sendo travadas com os mais diversos interesses mundiais.

3. Descentralização da gestão ambiental no estado da Bahia

A descentralização da gestão ambiental no estado da Bahia foi sendo desenvolvida, assim como em âmbito nacional, a partir do surgimento das suas regulamentações ao longo dos anos. Essa evolução que se iniciou a partir da Constituição Federal de 1988 obteve reflexos positivos também nos estados, os quais tiveram de adaptar as suas legislações ao arcabouço constitucional, tornando o que antes era apenas um emaranhado de nor-mas, em uma obrigação constitucional.

Na área ambiental, a Bahia, com seu tradicional pioneirismo expres-so em diversas esferas de atividades, veio contribuir com o vanguar-dismo do Conselho Estadual de Proteção Ambiental (Cepam), cria-do pela Lei n.º 3.613 de 4-10-1973 — hoje denominado Conselho Estadual de Meio Ambiente. Ele subsidiou outras experiências exitosas, a exemplo do próprio Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e seu filho mais ilustre: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), criado pela Lei 6.938, de 1981 (Oliveira, 2007, p. 1).

Fundamentado nestes preâmbulos legais, a Cepam resolveu nor-matizar a execução da descentralização da gestão ambiental, dispondo pela Resolução 3.925 de 30 de janeiro de 2009, sobre o Programa Estadual de

Gestão Ambiental Compartilhada (GAC), com fins ao fortalecimento da gestão ambiental no estado.

Dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental, mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente, define as atividades de impacto ambiental local para fins do exercício da competência do licenciamento ambiental municipal e dá outras providências (Bahia, 2009).

Esse decreto contém as orientações necessárias quanto ao desenvolvimento da gestão compartilhada entre os órgãos ambientais estadual e municipais. Nos seus quatro capítulos, o decreto traz regulamentações acerca da gestão ambiental compartilhada; ações para a estruturação do sistema municipal de meio ambiente; considerações sobre as atividades de impacto ambiental local e outros assuntos pertinentes ao desenvolvimento dessa política.

Assim, além das legislações supracitadas, a descentralização da gestão ambiental do Estado teve influências de outros textos oficiais tais como:

— A Constituição do estado da Bahia, através do seu art. 59, inciso VII, declarando que cabe aos municípios garantir a proteção do patrimônio ambiental e, em seu art. 213, § 4.º, evidencia a descentralização ao atribuir ao estado o poder de delegar competências aos conselhos e órgãos de defesa do meio ambiente, criados por lei municipal (Bahia, 1989);

— A Política Nacional do Meio Ambiente, estabelecida pela Lei Federal n.º 6.938, de 31 de agosto de 1981, em seu art. 6.º, determina que a partir da criação do Sisnama é conferida responsabilidade sobre os órgãos e entidades de todos os entes federados para a melhoria da qualidade ambiental (Brasil, 1981);

— A Resolução Conama n.º 237/1997, em seu art. 6.º, dispõe sobre as normas de atuação dos municípios com competência para o licenciamento ambiental de empreendimentos e atividades de impacto ambiental local e dos que lhe forem delegadas pelo estado, por instrumento legal ou convênio (Conama, 1997);

— A Lei Estadual n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006, em seu art. 146, §1.º, dispõe sobre os órgãos e entidades que integram o Sistema Estadual do Meio Ambiente (Sisema), nos termos da Lei Estadual n.º 11.050,

de 6 de junho de 2008, com o objetivo de promover, integrar e implementar a gestão, a conservação, a preservação e a defesa do meio ambiente, no âmbito da política de desenvolvimento do estado (Bahia, 2006).

— A Lei Estadual n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006, em seu art. 159, prevê aos órgãos locais a execução dos procedimentos de licenciamento ambiental e fiscalização dos empreendimentos e atividades efetivas ou potencialmente degradadoras do meio ambiente que sejam de sua competência originária, conforme disposições legais e constitucionais, bem como das atividades delegadas pelo estado (Bahia, 2006).

— O Decreto Estadual n.º 11.235, de 10 de outubro de 2008, em seu art. 176, dispõe que aos órgãos locais do Sisema cabe exercer a fiscalização e o licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades considerados como de impacto local, bem como dos que lhes forem delegados pelo estado (Bahia, 2008).

No intuito de conceder maior controle e regulamentação ante o crescente número de municípios que passaram a licenciar suas atividades consideradas de impacto local, em 2012, o estado da Bahia, pelo Decreto 14.024, aprovou o Regulamento da Lei 10.431/06 que institui a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei n.º 11.612/09 que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos.

Atendendo, então, ao que dispõe a Resolução 3.925/09 e a Lei 10.431 é que o estado da Bahia passa a partir dessas normas a desenvolver e formular as suas políticas ambientais, buscando criar mecanismos que venham a melhorar o controle do uso dos recursos naturais a partir da sua origem, aumentando o seu poder de fiscalização a partir do uso de instrumentos como o Licenciamento Ambiental, e capacitando os municípios a atuarem em seus limites territoriais.

4. Descentralização da gestão ambiental e o processo de licenciamento ambiental

A descentralização da Gestão Ambiental no Brasil teve seu primeiro pilar em 1988 pela Constituição Federal, ficando assim conhecida como a —Constituição Verde, por conter todo um capítulo² para tratar do Meio

Ambiente. Abrucio & Costa (1999) definem a constituição como um contrato federativo por excelência, pois, segundo ele, é o que garante a participação equânime de todos os atores e os leva à cooperação, a fim de que possam ter o maior grau possível de autogoverno.

Esse modelo foi possível a partir do que foi chamado de —pacto federativo e que possibilitou a autonomia dos entes federativos, nas diversas matérias. Nas palavras de Faria (2011, p. 18),

O arranjo federativo é uma formação em que existe interdependência entre duas ou mais instâncias de governo, o governo central e as unidades federadas, definidas através de um pacto, uma Constituição escrita, contrato federativo por excelência, que garante que todos os entes da Federação respeitarão as regras assim como terão o compromisso da cooperação mútua, a fim de que tenham garantia a sua autonomia.

Assim, a Constituição Federal em seu art. 225, ao determinar que todos tenham direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, e que compete ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações, já aponta para a igualdade de responsabilização entre todos os entes federativos, União, estados, municípios e Distrito Federal, tornando-se constitucional o que já tinha sido estabelecido através do art. 6.º da Lei 6.938/1981 que institui a Política Nacional de Meio Ambiente.³

Dessa forma, com o passar dos anos e acompanhada de uma mudança na percepção sobre a necessidade da melhoria no controle do uso dos recursos ambientais, a atuação de todos os integrantes do Sistema Nacional do Meio Ambiente foi sendo implementada mediante normas e procedimentos. Aliado a essas inovações, os órgãos estaduais, em especial, passaram a perceber que cada vez mais as suas estruturas não estavam tendo condições para atender as crescentes solicitações de licenciamento ambiental, tornando esse instrumento em um sinônimo de atrasos e deficiências, pois era responsável por atender as demandas de grande maioria dos municípios.

³ Lei 6.938/81, art 6.º — Os órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental, constituirão o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama).

Foi a partir da percepção desses problemas que se iniciou a discussão a respeito da gestão ambiental nos municípios, de forma que eles pudessem atuar no licenciamento das atividades consideradas de relevante impacto local, o que objetivou tornar os procedimentos mais eficientes.

5. Área de estudo e metodologia

A área de estudo refere-se ao território do Recôncavo da Bahia, região geograficamente localizada na baía de Todos os Santos, abrangendo não só o litoral, mas também toda a região do interior circundante à baía, sendo então formado por vinte municípios e totalizando uma área de 5.250 km² e uma população total de 575.935 habitantes, segundo dados da Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI, 2006).

Santos et al. (2013) afirmam que o território do Recôncavo da Bahia configurou uma das regiões de ocupação mais antigas do Brasil, tendo como uma das estratégias de apropriação do território por Portugal, a fundação de núcleos urbanos que deram origem a inúmeras vilas e, mais tarde, originaram os primeiros municípios desse recorte espacial.

A abordagem metodológica para o estudo do licenciamento ambiental no Recôncavo da Bahia em suas diferentes estruturas de gestão envolveu a realização de visitas técnicas em sete municípios, que no período da pesquisa, possuíam competência para licenciar suas atividades com características de impacto local, mediante adesão ao Programa de Gestão Ambiental Compartilhada, sendo eles: Castro Alves, Santo Antônio de Jesus, Saubara, Santo Amaro, São Francisco do Conde, São Sebastião do Passé e Sapeaçu.

Tabela 6. Municípios do território do Recôncavo que integram o GAC

Municípios	Resolução Cepam
Castro Alves	4.109/2010
Muniz Ferreira	Portaria 33/2013
Santo Amaro	4.227/2011
Santo Antônio de Jesus	4.160/2010
São Francisco do Conde	Não informado
São Sebastião do Passé	4.120/2009
Sapeaçu	4.074/2010
Saubara	4.226/2011

O município de Muniz Ferreira não foi incluído na pesquisa por ter adquirido competência dentro do período da realização da pesquisa, autorização de competência publicada em 10 de maio de 2013 conforme informação da Secretaria Estadual de Meio Ambiente (Sema, 2013).

A pesquisa, realizada entre os meses de maio e julho de 2013, é do tipo qualitativa por analisar atitudes, comportamentos, hábitos e tendências dos fatos investigados, bem como por utilizar como instrumento de coleta de dados a entrevista semi-estruturada, pois de acordo com Moura (1998, p. 78), se apresenta sob a —[. . .] forma de um roteiro preliminar de perguntas, que se molda à situação concreta de entrevista, tendo o entrevistador liberdade de acrescentar novas perguntas a esse roteiro.

Pretendeu-se identificar o nível de competência dos municípios do território do Recôncavo da Bahia que licenciam suas próprias atividades; levantar as exigências legais solicitadas pelo órgão durante o processo de licenciamento ambiental; analisar o uso de instrumentos para a atuação do poder de polícia durante e após o processo de licenciamento ambiental; identificar a relação entre a concessão das licenças com a imposição de medidas mitigadoras e compensatórias. Finalmente, esperou-se diagnosticar o uso de instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente como o zoneamento ecológico econômico durante o processo de licenciamento ambiental e identificar as principais dificuldades dos empreendimentos para cumprir as etapas do licenciamento ambiental.

6. Apresentação e discussão dos resultados

Os pontos diagnosticados neste estudo apontam para uma necessidade de revisão da política de descentralização da gestão ambiental adotada no estado da Bahia. A análise dos requisitos necessários para adquirir tal competência deve ser mais rigorosa, somado ao acompanhamento desses municípios após a adesão, devendo ser avaliada a cada quatro anos, e o último ano seja o primeiro de cada gestão, analisando, assim, o princípio da continuidade das ações.

No que tange ao processo de Licenciamento Ambiental, os municípios com capacidade para licenciar suas atividades devem adotar procedimentos-padrão que facilitem sua análise e seu propósito junto aos requerentes, evitando assim, caminhos que atendam a interesses pessoais ou partidários. Essas medidas devem ser inseridas nesta política, bem como ações de conscienti-

zação e aproximação do órgão aos seus usuários, divulgando a importância do licenciamento ambiental para a sustentabilidade do empreendimento.

Percebe-se ainda que a elevação do município à categoria de ente federativo responsável também pela gestão ambiental trazida a partir da Constituição de 1988 trouxe mais obrigações e competências, porém, continuam ainda desprovidos da capacidade institucional, administrativa e financeira para cumprir essas novas atribuições.

Outro problema identificado quanto ao compartilhamento de ações entre entes federativos é a falta de comunicação sobre as concessões de licenças e medidas atribuídas aos empreendimentos. Dos sete municípios pesquisados, quatro não são informados pelo órgão estadual sobre o deferimento de licenças ambientais de atividades consideradas de impacto local, que ultrapassam o nível de competência dos municípios. Isso se repete quanto às medidas, relatórios, ou planos solicitados aos empreendimentos, o que dificulta a fiscalização do órgão municipal quanto ao cumprimento dessas determinações. Dessa forma, podemos observar que o cumprimento do que determina o art. 2.º da Resolução 3.925 do Cepram, quanto à celebração de termo de cooperação técnica entre estados e municípios, apresenta-se deficiente em sua maioria.

Essa cooperação existente entre os entes federativos durante o processo de licenciamento ambiental é apoiada por Trennepohl (2011), em que o fato de um empreendimento ou atividade estar em processo de licenciamento, em um determinado órgão ambiental, não afasta o poder de polícia dos demais. O autor explica, ainda, que se for configurada inércia ou omissão pelo órgão competente pelo licenciamento, a qualquer tempo, outro poderá exercer a fiscalização sobre a atividade ou obra, atuando o empreendimento e promovendo a apuração da infração da atividade.

Os municípios que aderiram ao Programa GAC demonstram ainda uma insegurança nas ações provenientes do processo de Licenciamento Ambiental, tal mister é resultado, principalmente, de mudanças em seu quadro de pessoal, o que causa descontinuidade dos procedimentos.

As melhorias, se comparado aos municípios que não possuem tal competência, foram poucas, porém, aproximou o órgão licenciador do empreendimento a ser licenciado, e conseqüentemente, dos seus impactos causados, o que proporcionou ao órgão tomar as medidas necessárias para a concessão das licenças, mesmo que em sua maioria não tenha sido observada a sua execução, dadas as falhas na fiscalização.

Em todos os municípios os níveis de competência para licenciar suas atividades permaneceram os mesmos desde a sua adesão ao Programa, não seguindo a orientação do órgão estadual que aconselha que eles aumentem os seus níveis de forma gradativa, até que possam atender a todas as atividades consideradas de impacto local. Dos oito municípios pesquisados, apenas a cidade de Santo Antônio de Jesus possui competência para licenciar atividades enquadradas no nível III, seguida por Castro Alves, Santo Amaro, São Francisco do Conde e Sapeaçu, todas com nível II, restando os municípios de Saubara e São Sebastião do Passe, com nível I. Observou-se que o atendimento a esta orientação esbarra na estruturação do órgão, seja ela física, tecnológica ou humana.

O atendimento aos pressupostos legais se resume apenas ao Roteiro de Caracterização do Empreendimento e no Alvará de Construção, observado apenas em três municípios e, em poucos casos, à solicitação de Planos de Gerenciamento de Riscos Ambientais e Planos de Gerenciamento de Resíduos Sólidos, o que desqualifica a análise do pedido de licenciamento ambiental.

A falta de integração entre as secretarias municipais também ficou evidenciado, pois seis municípios relataram ter problemas durante o processo de licenciamento, pelo fato de os empreendimentos obterem o alvará de construção, emitido pela Secretaria de Obras, antes da análise e concessão da licença ambiental, sem as possíveis medidas mitigadoras que devem ser impostas pelo órgão licenciador, antes do início da construção. Esse procedimento tem dificultado o trabalho do órgão ambiental, que em alguns casos se viu obrigado a adequar a licença ambiental às características estruturais do empreendimento e não adotando as exigências legais para o seu funcionamento.

Essa prática fere o que determina o art. 10 da Lei n.º 6.938/81 (Política Nacional de Meio Ambiente) que em seu texto deixa claro que

A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, efetiva ou potencialmente poluidores ou capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental dependerão de prévio licenciamento ambiental (Brasil, 1981).

A atuação dos órgãos municipais no cumprimento do poder de polícia é prejudicada pela falta de fiscais, equipamentos e veículos. As fiscalizações,

quando feitas, são provenientes em sua maioria de denúncias, ou após a ocorrência do impacto, dificultando o uso de medidas preventivas.

A solicitação aos empreendimentos de medidas mitigadoras e compensatórias foi identificada na maioria dos municípios; porém, o acompanhamento do cumprimento dessas determinações não é feito, possibilitando a ineficácia desse importante mecanismo de controle dos impactos ambientais gerados pelas atividades.

O Zoneamento Ambiental ainda não é uma realidade para todos os municípios que têm competência para licenciar. No Recôncavo, dos sete municípios pesquisados, quatro não possuem essa ferramenta da Política Nacional de Meio Ambiente, devendo, assim, ser incluída nas exigências para a adesão ao Programa de Gestão Ambiental Compartilhada.

As dificuldades encontradas pelos empreendimentos para o cumprimento das etapas do licenciamento ambiental estão diretamente ligadas à falta de conhecimento das documentações exigidas e a obtenção de relatórios e planos. Tais dificuldades se devem à falta de profissionais no território, com conhecimento para sua elaboração.

Com isso, espera-se que, diante das fragilidades encontradas durante o processo de licenciamento ambiental nos municípios do Recôncavo da Bahia, seja possível para os administradores estaduais e municipais fortalecerem as estruturas que dão sustentação a esse importante instrumento de gestão ambiental, por meio de uma efetiva cooperação técnica entre eles e de iniciativas que incentivem a participação da comunidade.

Referências

- ABREU, D. *Os ilustres hóspedes verdes*. Salvador: Casa da Qualidade, 2001.
- ABRUCIO, F. L. & COSTA, V. M. F. *Reforma do Estado e o contexto federativo brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999.
- ARARIPE, H. G. A.; LOPES, J. B. & BASTOS, M. E. G. Aspectos do licenciamento ambiental da carcinicultura na APA do Delta do Parnaíba. *Revista Ambiente & Sociedade*, vol. 9, n.º 2, Campinas jul.-dez. 2006.
- ASSUNÇÃO, A. C. *Produto 2: levantamento dos projetos e programas relacionados a questão do combate a desertificação e sobre restauração e conservação das matas ciliares e nascentes, nas secretarias do estado da Bahia*. Salvador: Instituto Interamericano de Cooperação

para a Agricultura, 2010. Disponível em <http://www.iica.int/Esp/regiones/sur/brasil/Lists/DocumentosTecnicosAbertos/Attachments/279/produto_2_Ada-final.pdf>, acesso em 10-10-2013.

BAHIA, Decreto 14.024, de 6 de junho de 2012. Aprova o Regulamento da Lei n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006, que instituiu a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei n.º 11.612, de 8 de outubro de 2009, que dispõe sobre a Política Estadual de Recursos Hídricos e o Sistema Estadual de Gerenciamento de Recursos Hídricos. Disponível em <http://www.meioambiente.ba.gov.br/upload/decreto_10024.pdf>, acesso em 15-7-2012.

— Resolução Cepam n.º 3.925 de 30 de janeiro de 2009. Dispõe sobre o Programa Estadual de Gestão Ambiental Compartilhada com fins ao fortalecimento da gestão ambiental, mediante normas de cooperação entre os Sistemas Estadual e Municipal de Meio Ambiente. In: *Diário Oficial da Bahia*, Salvador, 2009.

— Decreto Estadual n.º 11.235, de 10 de outubro de 2008. Aprova o Regulamento da Lei n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006, institui a Política de Meio Ambiente e de Proteção à Biodiversidade do Estado da Bahia, e da Lei n.º 11.050, de 6 de junho de 2008. Disponível em <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/legislacao/Decretos%20Estaduais/Meio%20Ambiente-Biodiversidade/Dec11235.pdf>>, acesso em 3-6-2012.

— Lei n.º 10.431, de 20 de dezembro de 2006. Dispõe sobre os órgãos e entidades que integram o Sistema Estadual do Meio Ambiente – Sisema. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>, acesso em 1.º-7-2012.

— Lei n.º 7799, de 7 de fevereiro de 2001. Institui a Política Estadual de Administração dos Recursos Ambientais e dá outras providências. Disponível em <<http://www.meioambiente.ba.gov.br/legislacao/Leis%20Estaduais/Lei7799.pdf>>, acesso em 5-6-2012.

— Constituição do Estado da Bahia promulgada em 5 de outubro de 1989. Disponível em <http://www.mpba.mp.br/institucional/legislacao/constituicao_bahia.pdf>, acesso em 18-9-2013.

BARBOSA, E. M.; BARATA, M. M. L. & HACON, S. S. A saúde no licenciamento ambiental: uma proposta metodológica para a avaliação dos impactos da indústria de petróleo e gás. *Rev. Ciência e Saúde Coletiva*, vol. 17, n.º 2, fev. 2012.

- BRASIL, Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil: versão atualizada até a Emenda n.º 67/2010*. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>, acesso em 10-10-2011.
- Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional de Meio Ambiente. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm>, acesso em 1.º-7-2012.
- CONAMA, Resolução n.º 237 de 19 de dezembro de 1997. Disponível em <<http://www.mma.gov.br/port/conama/res/res97/res23797.html>>, acesso em 15-7-2012.
- DULCI, O. *Parlamento e construção do pacto federativo no Brasil*. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/conheca/historia/historia/cdnos500anos/seminarios/semin1/fala10>>, acesso em 18-3-2014.
- FARIA, G. M. *Pacto federativo e o desenho institucional brasileiro após 1988*. Porto Alegre: UFRGS, 2011. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/54513/000856386.pdf?sequence=1>>, acesso em 1.º-1-2015.
- GOLDEMBERG, J. & BARBOSA, L. M. *O meio ambiente no Brasil e no mundo*. 7.º Congresso Brasileiro de Paisagismo: São Paulo, 2004. Disponível em <http://homologa.ambiente.sp.gov.br/artigos/030904_meioamb_brasil.htm>, acesso em 12-11-2011.
- MAGLIO, I. C. *A descentralização da gestão ambiental no Brasil: o papel dos órgãos estaduais e as relações com o poder local, 1990-1999*. 21.º Congresso Brasileiro de Engenharia Sanitária e Ambiental. Mes-trado. São Paulo: Faculdade de Saúde Pública da USP, 2006.
- Cidades Sustentáveis: prevenção, controle e mitigação de impactos ambientais em áreas urbanas. In: *Municípios e meio ambiente: perspectiva para a municipalização da gestão ambiental no Brasil*. São Paulo: Ed. Anamma, 1999.
- MOURA, M. L. S.; FERREIRA, M. C. & PAINE, P. A. *Manual de elaboração de projetos de pesquisa*. Rio de Janeiro: Ed. Uerj, 1998.
- NASCIMENTO, D. T. *Fatores determinantes da gestão ambiental munici-pal*. (Universidade de Brasília), 2008. Disponível em <http://www.lapa.ufscar.br/bdgaam/gestao_ambiental/Nascimento.pdf>, acesso em 10-11-2012.
- OLIVEIRA, J. M. L. *Os conselhos municipais de meio ambiente e as políticas públicas ambientais: o caso do conselho municipal de meio*

- ambiente de Itajuípe, Bahia, Brasil*. Ilhéus: Uesc, 2007. Disponível em <http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/mestrado/mdrma/teses/dissertacao_marcos_luedy.pdf>, acesso em 15-1-2013.
- SANTOS, C. R. (org.); SILVA, D. P.; SANTOS, F. S. & ALMEIDA, Lucas da Silva. *Dinâmicas territoriais do município de Cruz das Almas – BA*. 2.^a ed. Feira de Santana: Shekinah, 2013.
- SEI. *Estatística dos municípios baianos: território de identifiade recôncavo*, vol. 13, 2006. Disponível em <http://www.sei.ba.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=76&Itemid=110>, acesso em 2-7-2012.
- SEMA, Secretaria Estadual de Meio Ambiente. *Municípios aptos a licenciar conforme lei complementar n.º 140/11 com seus respectivos níveis de competência conforme o anexo da resolução Cepram 3.925/09*. Publicado em 9 de agosto de 2013. Disponível em <http://www.meioambiente.ba.gov.br/upload/Aptos_002.pdf>, acesso em 17-9--2013.
- SOUSA, A. C. A. *A evolução da política ambiental do século XX*, 2004. Disponível em <http://www.achegas.net/numero/vinteeseis/ana_sousa_26.htm>, acesso em 21-10-2012.
- TRENNEPOHL, C. & TRENNEPOHL, T. *Licenciamento ambiental*. 4.^a ed. Niterói: Impetus, 2011.
- ZURITA, M. L. L. *Modelo de sistema de gestão ambiental municipal em conformidade com os requisitos estabelecidos pelas normas da série NBR ISSO 14000*. UFRGS, Porto Alegre: 2004. Disponível em <<http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/6035/000479656.pdf?sequence=1>>, acesso em 20-10-2011.

Apresentação — Outro modo de interpretar o Brasil II
Reginaldo Souza Santos; Fábio Guedes Gomes; Thiago Chagas

Embates sobre o desenvolvimento econômico/social e o papel do Estado no Brasil
Francisco Fonseca

Investigando o interesse público subjacente à terceirização no âmbito da Administração Pública
Vania Mendes Ramos da Silva

Consequências do produtivismo acadêmico para a vida docente
Carla Guimarães Ferreira; Analice Valdman de Miranda; Carlos Roberto Marques Gurgel

Subdesenvolvimento, integração e administração política no pensamento de Raúl Prebisch e Celso Furtado
Rômulo C. Cristaldo

Instrumentos de planejamento e controle na Administração Pública: elementos, características e evolução
Ícaro Célio Santos de Carvalho; Camila Rusciolelli Barbosa; Adrielle Victoria Soares Alves

Empoderamento dos povos indígenas: o modelo de gestão do estado do Acre
Francisco Ralph Martins da Rocha; Sarug Dagir Ribeiro

Biodiesel no Brasil: uma análise da regulação e seus reflexos na diversificação das matérias-primas usadas no processo de produção
Lorena de Andrade Pinho; Francisco Lima Cruz Teixeira

Licenciamento ambiental e política de descentralização da gestão ambiental no território do Recôncavo da Bahia
Jarbas Queiroz dos Santos; Jesus Manuel Delgado Mendez

**ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
DA UNIVERSIDADE FEDERAL DA BAHIA — EAUFBFA**

