

AP

**Revista
Brasileira de
Administração
Política**

ISSN 2525-5495

volume 9 número 1 abril de 2016

REB

16

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

HUCITEC EDITORA

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 9 (1) ABRIL DE 2016

ISSN 1983-8166

SUMÁRIO

- 3 A que se propõe a Revista Brasileira de Administração Política**
- 5 Apresentação — Outro modo de interpretar o Brasil III**
Reginaldo Souza Santos; Fábio Guedes Gomes; Thiago Chagas;
José Murilo Philigret; Elizabeth Matos Ribeiro; Mônica Matos Ribeiro
- 13 Grassroots Peace and Conflict Resolution Education: exploring responses to structural violence**
Arthur Romano
- 33 A relação entre ciência e ideologia na crítica da Administração Política**
Leandro Theodoro Guedes
- 57 A dimensão externa (internacional) do conceito de Administração Política: primeiras notas a partir do caso brasileiro (1930-1989)**
Leonardo Granato
- 79 O papel do Estado e das finanças públicas na dinâmica econômica: um olhar da Administração Política**
Bruno Setton Gonçalves; Otacílio Vilas Boas; Thais Pereira Teixeira
- 103 Arranjos inovativos, conquistas das empresas associadas e contribuições do Estado: o caso do Parque Tecnológico Porto Digital**
Luiz Augusto Bichara; Élvia Fadul
- 133 Política pública de habitação e desenvolvimento socioeconômico: contribuição dos programas implantados em Belo Campo (BA)**
Luana Lima Bittencourt Silva; Almiralva Ferraz Gomes
- 157 Uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais após o advento da EBSERH**
Kayo Roberto Vieira
- 179 Pensando remédios de médio prazo: o saber da burocracia e a mudança do Estado**
Renato Dagnino

REVISTA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

VOL. 9 (1) ABRIL DE 2016

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, EAUFBFA
Amílcar Baiardi, UFRB
Carlos Pedrosa Júnior, UFPB Daniel
Andrade Caribé, EAUFBFA Deborah
Moraes Zouain, Ebape/FGV Eduardo
Fausto Barreto, EAUFBFA Elizabeth
Matos Ribeiro, EAUFBFA 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, EAUFBFA Francisco Vidal, EAUFBFA

José Antonio Gomes de Pinho, EAUFBFA
José Bezerra de Araújo, UFCG
José Carlos de Souza Braga, Unicamp José
Maria Carvalho Ferreira, Iseg/UTL Luiz
Marques de Andrade Filho, FEA/UFBA Maria
da Graça Pitiá Barreto, EAUFBFA Maurício
Roque Serva de Oliveira, UFSC Paulo Balanco,
Economia/UFBA
Paulo Emílio Matos Martins, Ebape/FGV
Paulo Guedes, UFBA
Pedro Lincoln, UFPE
Reginaldo Souza Santos, EAUFBFA
Renato Peixoto Dagnino, Unicamp
Sílvio Vanderlei Araújo, EAUFBFA
Tânia Maria Diederich Fischer, EAUFBFA
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 : EAUFBFA, 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

III

REGINALDO SOUZA SANTOS*

FÁBIO GUEDES GOMES†

THIAGO CHAGAS‡

JOSÉ MURILO PHILIGRET||

ELIZABETH MATOS RIBEIRO¶

MÔNICA MATOS RIBEIRO#

Alguém já disse que o *Brasil tem dificuldade em mudar*. Apesar de o voluntarismo improvisador ser visto por alguns como uma virtude, em verdade, trata-se de um artifício protelatório para evitar que mudanças mais necessárias nos processos socioculturais sejam levadas a cabo — principalmente quando essas mudanças implicam benefícios para a maioria pobre e miserável deste país. Embora se saiba que a renda gerada por uma nação é resultado do trabalho coletivo, sempre que o Estado promove alguma política pública direcionada para setores ou pessoas mais carentes os detentores de riqueza — sejam os empresários ou rentistas — pensam e agem sempre no sentido de impedir a sua efetivação. Imaginam que o custo da política pública será financiado com o seu dinheiro, confiscado pelo Estado mediante a elevação de impostos ou outro meio menos convencional. Ocorrendo isso, idealizam que, no futuro, poderão estar tão pobres quanto os atuais e dependentes das mesmas políticas públicas de proteção, voltadas para a distribuição de renda. E isso é inadmissível!

* Reginaldo Souza Santos é professor titular da Escola de Administração da Ufba e fundador e coordenador do Grupo de Pesquisa em Administração Política.

† Fábio Guedes Gomes é doutor em Administração (Ufba), professor de Economia da Ufal e pesquisador associado do Centro Internacional Celso Furtado de Políticas e Desenvolvimento.

‡ Thiago Chagas é doutor em Ciências Sociais (Ufba) e professor do Instituto Federal da Bahia (Ifba), *campus* Feira de Santana.

|| José Murilo Philigret é professor da Faculdade de Economia da Ufba, doutorando da Escola de Administração da Ufba.

¶ Elizabeth Matos Ribeiro é doutora em Ciência Política e professora adjunta da Escola de Administração da Ufba.

Mônica Matos Ribeiro é professora da UNEB e doutoranda em Administração na UFBA.

Observando o processo histórico brasileiro, sequer descobrimos qual é a nossa vocação com clareza. Não obstante, é possível identificar que as propostas de mudanças mais articuladas na construção de um movimento ou de um pensamento nacional sobre o assunto, até mesmo em nossa literatura. Nesse campo, Machado de Assis é pioneiro, iniciando o realismo literário no Brasil com o romance: *Memórias Póstumas de Brás Cubas*, de 1881 — interpretando o Brasil da época e o Rio de Janeiro em particular com ironia, indiferença e, às vezes, pessimismo.

O protagonista é o típico representante da *classe ociosa*¹ que faz do país o Grande Armazém de onde retira o *quanto* e *quando* para viver a boa vida ao dizer que — *Verdade é que, ao lado dessas faltas, coube-me a boa fortuna de não comprar o pão com o suor do meu rosto; assim como pa-rece transformar os lares cariocas em espaços de fornicção nas folgas de sua ociosidade — não fui ministro, não fui califa, não conheci o casamento.*²

Se com o realismo de Machado de Assis passa-se a fazer uma crítica ao modo de vida das classes superiores e ociosas, com Lima Barreto, em o *Triste Fim de Policarpo Quaresma* (1911), vai-se fundo na questão do nacionalismo, na luta para se construir um projeto para o Brasil e cabendo como recompensa por esse protagonismo sempre um final amargo, negativo e triste — indicando que a luta não compensa? Policarpo é preso e enviado à *Ilha das Cobras* por ordem expressa do marechal presidente Floriano Peixoto.

O movimento modernista, que se inicia em 1916, proclama mudanças no estilo de nossa estética, sobretudo uma estética que fosse expressão da nossa realidade e comprometida com as mudanças requeridas. De tudo o que se produziu nas artes e na literatura, nada expressa melhor a compreensão do Brasil de então e o sentimento da mudança do que o *Manifesto Antropofágico* de Oswald de Andrade, lido em 1924. A ideia central era mostrar que a aversão das elites a mudanças tem sido tão estúpida que a antropofagia passou a ser a única forma de vida socialmente possível. Essa conclusão que podia parecer desvairada, própria da juventude que protagonizou a Semana de Arte Moderna de 1922, hoje se apresenta aos nossos olhos como uma realidade muito cruel e incontestável!

Nas mesmas circunstâncias históricas, Gilberto Freyre denunciava em seu *Manifesto Regionalista*, lido em 1936, que as “mudanças” processadas

¹ Esta que fora tão bem retratada como categoria de análise para o entendimento do capitalismo americano por Thorstein Veblen, em seu livro clássico *A Teoria da Classe Ociosa* (original em inglês: *The Theory of the Leisure Class*), publicado em 1899.

² https://pt.wikipedia.org/wiki/memórias_póstumas_de-brás_cubas.

pelos governos do Brasil republicano estavam agravando as desigualdades — tanto pessoal quanto regional — e destruindo a cultura brasileira. Era preciso que abandonássemos o aceite apressado do “estrangeirismo” e olhássemos mais atentamente para o nosso acervo cultural mais útil como elemento de superação dos nossos problemas. Que academia dos nossos dias está preocupada e que intelectuais a ela vinculados seriam capazes de con-frontar a ordem estabelecida que tanto tem impedido o futuro da nação, tal como fizera Gilberto Freyre ao dizer, no último parágrafo do seu mani-festo, que:

Hoje precisamos de Joões Ramos, continuadores de Joaquina Nabucos e cujas vozes se ergam não só a favor dos homens ainda cativos de homens ou dos animais ainda maltratados e explorados pelos donos ou das matas roubadas de seus bichos mais preciosos por caçadores a serviço de comerciantes gulosos de dinheiro fácil, mas a favor das árvores, das plantas, dos frutos da região, dos seus doces e dos seus quitutes, que tanto quanto as artes populares e os estilos tradicionais de casa e de móvel vêm sendo desprezados, abandonados e substituí-dos pelas conservas estrangeiras, por drogas suíças, remédios euro-peus e pelas novidades norte-americanas. Donde a necessidade deste Congresso de Regionalismo definir-se a favor de valores assim negli-genciados e não apenas em prol das igrejas maltratadas e dos jacaran-dás e vinháticos, das pratas e ouros de família e de igreja vendidos aos estrangeiros, por brasileiros em quem a consciência e o sentido tradi-cional do Brasil vêm desaparecendo sob uma onda de mau cosmopoli-tismo e de falso modernismo. É todo o conjunto da cultura regional que precisa ser defendido e desenvolvido.

Os brados dos anos de 1910 e 1920, os efeitos negativos da Primeira Grande Guerra, a Revolução Russa de 1917, a crise europeia da década de 1920 e a crise geral do capitalismo (depois do *crash* da bolsa de Nova York, em outubro de 1929) ecoaram na Revolução de outubro de 1930, com a instalação do “Governo Provisório”, tendo à frente Getúlio Vargas. A tarefa inicial do programa do novo governo era a criação das bases institucionais, gestionárias e gerenciais de um Estado nacional moderno. Dos quinze anos do primeiro governo Vargas, dez foram dedicados a essa tarefa inicial. O último lustro foi todo dedicado à montagem das bases

técnicas de um parque fabril caracterizador de uma sociedade industrializada — processo concluído no final do governo JK (1956-1961).

O plano Trienal de João Goulart-Celso Furtado (1963-1965) e o mi-lagre econômico dos governos militares colocavam o Brasil na categoria de novos países industrializados e isto parecia indicar que a política pública faria secar a fonte de crítica originária da literatura e do meio acadêmico

— notadamente quando o nacionalismo autoritário falava nas edições dos Planos Nacionais de Desenvolvimento (PND) de “Brasil grande”, “Brasil potência”! Esses fatos possibilitaram ao Brasil mudar o seu *status* interno e externo, visto que o país apresentava um atraso totalmente dissociado do seu potencial, mesmo tomando como referência países da América Latina. Acerca desse fato, Celso Furtado falou o seguinte:

Nós somos de uma geração que não só se livrou dos preconceitos negativos que havia sobre o Brasil com relação ao clima e à raça, mas também teve a consciência de que o país estava numa rápida transformação e que éramos as fronteiras do progresso no mundo. Quem viveu esses anos, viveu isso, o que não deixa de ser uma experiência extraordinária. E depois tudo isso se interrompe, nos anos 1980, e hoje isso é ainda mais forte pelo contraste extraordinário que se observa com relação a períodos anteriores.³

Porém, a crise mais geral do capitalismo, cujo início data de 1971, nos atinge em cheio, a partir de 1980,¹⁰ de cujos problemas ainda não sabemos nos libertar até os dias atuais — mais preocupantes porque estão numa escala de gravidade mais ampla e profunda! Essa demora em se buscar uma saída, demonstra, de um lado, a nossa incapacidade cognitiva em construir uma proposta de sociedade em que todos estejam contemplados positivamente e, de outro lado, também revela o nosso caráter *lento e despreocupado* — numa palavra: o nosso *conservadorismo* — em promover as mudanças que requerem urgência! As ideias centrais dessa proposta de mudanças já foram formuladas pelo nosso maior pensador do século XX, o paraibano Celso Furtado, na tetralogia, publicada pela Paz e Terra:

³ Dossiê Celso Furtado. *Cadernos do Desenvolvimento* vol. 6, n.º 8, Rio de Janeiro, maio de 2011 (entrevista a Eduardo Kugelmas).

⁴ Atribui-se talvez peso excessivo à dívida externa na explicação da nossa crise; aqueles problemas foram até certo ponto equacionados, mas nossa crise permanece — para melhor análise sobre esse ponto, ver *Outro Modo de Interpretar o Brasil* (II). *Carta Maior*.

A fantasia organizada (1985); *A fantasia desfeita* (1989); *Brasil, a cons-trução interrompida* (1992); e *Os ares do mundo* (1992).

Depois da crise instalada, demoramos dez anos para pensar algo mais estruturado. Aqueles que acreditaram numa redemocratização transitiva apostaram todas as fichas na Constituição Cidadã de 1988, resultado do processo constituinte iniciado um ano antes. Assim, os **administradores políticos** brasileiros — por ingenuidade ou má-fé — erraram rotundamente, posto que transformaram em lei desejos sem formular conteúdos e os meios para alcançá-los; sobretudo, quando aquilo que era relevante para a conquista de uma cidadania plena ficou pendente de lei complementar — nada poderia ser mais a gosto do nosso espírito antimudancista retrógado! Não saiu a regulamentação do imposto sobre grandes fortunas; não mexemos no instituto da herança. Resultado: no campo dos direitos trabalhistas, em muitos aspectos, retrocedemos ao período pré-1930. A favelização do urbanismo brasileiro é a pior estética do nosso processo civilizatório.

O aspecto positivo na política pública dado pela universalização da educação, saúde e segurança fica desfeito pela inaceitável queda de qualidade. No campo econômico, foi desfeita a política de longo prazo substituída por uma atuação de varejo, pulverizada geográfica e setorialmente, tendo como principal instrumento de operação a errática política de incentivos fiscais e créditos — nesse curso, o discurso pelo *Desenvolvimento econômico e social* deu lugar à pregação em favor do *Emprego e Renda*, que são coisas distintas, até mesmo no âmbito das possibilidades. No campo do meio ambiente, a situação é tão pior quanto: mesmo depois da Conferência Rio 92 e da Rio+20, o governo brasileiro parece aceitar como “inevitável” o fim do que resta da Mata Atlântica, a progressiva devastação da Amazônia Legal, a degradação de rios e mares — o rompimento da *barragem de Fundão* não foi um acidente, mas o resultado de tudo o que o governo vem fazendo nas últimas quatro décadas. No campo dos direitos políticos e sociais há um enorme equívoco; a própria esquerda no poder perdeu o referencial de classes sociais (trabalho *versus* capital, pobre *versus* rico) e passou a atuar com base nas especificidades: raça, gênero, sexo, etc. — também no campo da repressão, quando cria delegacias especializadas nisso ou naquilo; alguns mais “prestativos” chegam a ter nisso uma compreensão pós-moderna do mundo!

Certamente não somos pessimistas, mas isso não nos credencia ocultar o fato de que quase tudo o que passamos a fazer depois de crise —

como já dito, crise essa que tem início mais declarado a partir de 1980 — temos conduzido a um progressivo esgarçamento econômico, ambiental, social, político e, sobretudo, moral. A vocação para o que chamamos de *consenso positivo* é o lado farsante do nosso conservadorismo; é marcante em todos os diagnósticos que fazemos a respeito do Brasil e é muito visível exatamente nas respostas de pessoas quando instadas a dizer as suas im-pressões a respeito da sociedade brasileira, principalmente no período pós--regime militar: — *veja bem, temos muito a fazer ainda, mas também não se pode negar que houve avanços!* Quando se questiona (*avanços para quem?*), normalmente apresentam como argumento de defesa algumas es-tatísticas fajutas de inclusão social.

Neste *Ensaio III*, queremos chamar a atenção de que, mesmo o conservadorismo sendo um traço cultural muito forte em nós e que isso impõe um ritmo muito lento nas mudanças que requerem urgência, o aprofundamento da crise exige que se retome, o mais rapidamente possível, o processo da *construção interrompida* — da qual nos falou Celso Furtado. Porém, a retomada não pode ser nos termos de quarenta ou cinquenta anos atrás: instalação de grandes projetos industriais; a moder-nização do campo alicerçada em grandes empreendimentos agroindustriais; uma matriz energética centralizada em fontes não renováveis (petróleo); uma integração nacional com base no transporte rodoviário; inovação com forte importação de tecnologia; etc. Conseguimos muito dessas coisas, porém a um custo quase incalculável! Agora, devemos conceber uma proposta que seja mais voltada para a descentralização da produção e do consumo, tendo como finalidade concluir a matriz produtiva e fechar o ciclo da inclusão social plenamente.

Desse modo, para que essa nova proposta cumpra a finalidade assinalada, o conteúdo do projeto não pode ter como expectativa máxima a expansão do produto, muito menos a taxas historicamente observadas. Com o enfraquecimento da concertação mundial centrada mais nos dois blocos hegemônicos (União Soviética e Estados Unidos) do que nos orga-nismos multilaterais capitaneados pela ONU e no amadurecimento das economias desenvolvidas, a simetria no crescimento dos PIBs a taxas acima de 5% a.a. foi desfeita; hoje, o que se observa é uma *assimetria* com baixas taxas de crescimento — uma média em torno de 2% a.a.

Outro aspecto importante da estrutura da economia mundial e nacio-nal, e que parece passar ao largo dos diagnósticos dos nossos analistas, é o

fato de essa baixa taxa de crescimento do PIB já perdurar por quase meio século. Essa perspectiva da inclusão pela expansão do produto parece ficar mais agravada ainda quando as pesquisas empíricas mostram que o avanço das forças produtivas na “velocidade da luz” vai deixando, cada vez mais, distante a perspectiva de pleno emprego — não podemos mais ignorar a *fatalidade do desemprego estrutural*; dessa forma, insistir no discurso a favor de uma *política de emprego e renda* parece ser uma estultice. Isso denota que se devem buscar outros caminhos que não somente o crescimento do produto para se chegar ao bem estar social.⁵

Na trilha desses outros caminhos, pode-se enxergar e compreender melhor que o protagonismo do Estado, no momento presente, é fundamental e decisivo; porém, não pode ser da mesma natureza e ter a mesma finalidade que tivera na crise econômica (1929/1933) e na política (1939/1945). Lá, o Estado, ao implantar as políticas públicas, objetivava, em primeiro plano, criar as condições para a recuperação e expansão econômicas; hoje, considerando que os nossos patamares de riqueza e renda acumuladas estão bem elevados e que os serviços públicos universais estão implantados e ofertados com certo grau de regularidade (embora a qualidade deixe a desejar), o protagonismo do Estado deve ser, sobretudo, no aspecto *distributivo*.⁶

Para concluir, resumimos a nossa proposta aqui apresentada: *a)* apesar de o nosso caráter antimudancista fazer parte do nosso acervo cultural, que o conservadorismo mesquinho e míope de nossas elites tenha algum momento de lucidez para perceber que o grau de resignação dos pobres e miseráveis deste país certamente tem um limite e podemos está muito próximo dele; *b)* a defesa da distribuição como central para alavancar um processo de desenvolvimento com bem-estar, com o protagonismo singular da política pública estatal, não implica desconsiderar a importância do crescimento do PIB, notadamente a política para a indústria de transformação mais desconcentrada e regionalizada; *c)* considerando que as relações econômicas são administradas, defendemos que exercitemos um aprendizado para fazer a equalização dos parâmetros econômicos (inflação, contas públicas, etc.) em condições de expansão e não de recessão. (O novo ministro da Fazenda, Nelson Barbosa, sinaliza com essa possibilidade – oxalá!).

5 Querer chegar à melhor distribuição pela via do emprego foi fortemente criticado por Keynes em seu panfleto, escrito em 1930, com o título: *As Possibilidades Econômicas de Nossos Netos*. Também é fundamental para discutir essa questão o texto mais atualizado e polêmico de Thomas Piketty. *O Capital no Século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

6 Para maior detalhamento compreensivo ver Reginaldo Souza Santos e outros, *A Crise, o Estado e os Equívocos da Administração Política do Capitalismo Contemporâneo* (no prelo).

Esta proposição nos parece tão óbvia que a sua não implantação parece revelar o traço mais oculto e tenebroso do nosso caráter antimudança por temer que isso nos aproxime mais rapidamente de uma sociedade estacionária do futuro — o que implica antever um estágio de maior abundância e, portanto, marcado pelo baixo crescimento — por uma acumulação simples. Ou seja, chegaremos a um estágio em que a questão econômica perde relevância! Para aqueles que duvidam desse raciocínio, esclarecemos que a elite é o único segmento culto, que conhece o pensamento social, mas só absorve o que seja útil aos seus interesses — também sabe que Marx, Schumpeter e Keynes, por caminhos teóricos e ideológicos diferentes, chegaram à mesma conclusão: a inevitabilidade de uma sociedade estacionária no futuro. Enquanto isso, parece só nos restar seguir o conselho de Keynes: *fazer moderados preparativos para a contemplação das artes da vida!*

GRASSROOTS PEACE AND CONFLICT RESOLUTION EDUCATION: EXPLORING RESPONSES TO STRUCTURAL VIOLENCE

ARTHUR ROMANO*

Summary

This article highlights the need to take peace and conflict resolution education seriously as a space that requires ongoing action and reflection and in which people theorize and experiment with approaches aimed at shifting conflict dynamics and addressing structural violence. The article provides a brief overview of the key similarities and differences between the fields of peace education and conflict resolution and highlights some of the pedagogical commitments that undergird these fields. It is followed by an analysis of the forms of structural violence that disproportionately impact African American youth in the United States, examining the intersecting and multi-layered nature of the violence that African-American youth face in the U.S. The article then pivots to consider how practitioners are engaging with these challenges, analyzing youth programming offered by the Connecticut Center for Nonviolence, a community-based organization engaged in educational activities with youth of color who are impacted by various overlapping forms of structural violence. This analysis draws on preliminary evaluation data and reports, as well as the author's work with the Connecticut Center for Nonviolence over last seven years, in which I served as a researcher, facilitator, and strategist.

Keywords: Peace Education; Conflict Resolution Education; Structural Violence; African-American Youth.

Resumo

Este artigo destaca a necessidade de levar a sério a paz e resolução de conflitos na educação como um espaço que exige ação contínua e reflexiva e em que as pessoas teorizam e fazem experiências com abordagens que visam mudanças na dinâmica do conflito e a lidar com a violência estrutural. O artigo fornece uma visão geral das principais semelhanças e diferenças entre os campos da educação da paz e resolução de conflitos e destaca alguns dos compromissos pedagógicos que sustentam estes campos. Ele é seguido por uma análise das formas de violência estrutural que desproporcionalmente impactam na juventude afro-americana nos Estados Unidos, examinando a interseção e a natureza multicamadas da violência que os jovens afro-americanos enfrentam no EUA. O artigo então passa a considerar como os praticantes estão envolvidos com estes desafios, analisando a programação oferecida aos jovens pelo Connecticut Center for Nonviolence (Centro de Não-Violência de Connecticut), uma organização baseada na comunidade envolvida em atividades educativas com jovens de cor que são impactados por várias formas sobrepostas de violência estrutural. Esta análise baseia-se em dados preliminares de avaliação e relatórios, bem como o trabalho do autor com o Connecticut

* Ph.D. Peace Studies, University of Bradford, UK.M.A. Conflict Resolution (with merit), University of Bradford, UK.B.A. Philosophy and Political Sciences (withhonores), University of North Carolina, Chapel Hill. E-mail: <aromano7@gmu.edu>.

Center for Nonviolence nos últimos sete anos, em que eu servi como pesquisador, facilitador e estrategista.

Palavras-chave: Educação da Paz; Resolução de Conflitos Educacionais; Violência Estrutural; Jovens Afro-americanos.

Introduction

FOR DECADES, academics, practitioners, and others engaged in conflict resolution have sought to make sense of the far-ranging impacts of structural dynamics on conflicts (Avruch, 2013). Debates about the significance of economic, cultural, and political systems and the impacts of those systems on the possibilities for conflict resolution/transformation have deeply shaped the field. In particular, Johan Galtung's article entitled "Violence, Peace, and Peace Research" played a seminal role in bringing into sharper focus the limits and dangers of analyses of conflict dynamics that omit structural dynamics (Galtung, 1969).

While there is a growing body of critical work in conflict resolution regarding the need to take structural violence seriously, here, I argue that conflict resolution education in the United States often does not offer analyses of or ways of responding to structural causes of conflicts. For communities impacted most disproportionately by forms of structural violence, a focus on interpersonal and group-level conflict dynamics without structural analysis may tacitly reinforce the legitimacy of inequality and undermine the effectiveness of interventions. This offers a challenge to critical theorists and researchers in the field of conflict resolution, highlighting the need to more effectively bridge the gap between theory and practice by understanding forms of praxis by communities that are actively engaged in resisting, disrupting, and building alternatives to violence and oppression.

In this article, I argue that peace and conflict resolution education offers a dynamic space in which practitioners can attempt to both address immediate conflict dynamics and analyze and respond to systemic causes and impacts. This article focuses specifically on educational work with youth of color in the U.S. and the need to take structural violence seriously when attempting to shift the conflict dynamics impacting their lives.

The first section provides a brief overview of the key similarities and differences between the fields of peace education and conflict resolution and highlights some of the pedagogical commitments that undergird these fields. It is followed by an analysis of the forms of structural violence that

disproportionately impact African American youth in the United States, examining the intersecting and multi-layered nature of the violence that youth face within what Michelle Alexander calls the “New Jim Crow” (Alexander, 2012). The article then pivots to consider how practitioners are engaging with these challenges, analyzing youth programming offered by the Connecticut Center for Nonviolence, a community-based organization engaged in educational activities with youth of color who are impacted by various overlapping forms of structural violence. This analysis draws on preliminary evaluation data and reports, as well as my own work with the center over the last seven years, in which I served as a researcher, facilitator, and strategist.

This article highlights the need to take peace and conflict resolution education seriously as a space that requires ongoing action and reflection and in which people theorize and experiment with approaches aimed at shifting conflict dynamics and addressing structural violence.

Toward Peace and Conflict Resolution Education

Conflict Resolution Education (CRE) seeks to support learners in productively engaging with conflict dynamics. This approach often involves understanding processes of conflict escalation and learning strategies for de-escalation and collaborative problem-solving. Conflict resolution education “models and teaches, in culturally meaningful ways, a variety of processes, practices, and skills that help address individual, interpersonal, and institutional conflicts and create safe and welcoming communities” (Jones, 2004, 233). Gerrard (2007), in surveying CRE in schools in the US over a 25-year period, summarizes the goals of these programs as “primarily to facilitate constructive resolution of interpersonal conflicts; secondary-level goals may target general individual social or emotional growth and well-being, critical thinking, and school climate” (11).

In practice, conflict resolution education offers an eclectic variety of approaches to addressing conflicts, including mediation and negotiation skills, restorative justice approaches, emotional literacy and anger management, communication and listening skills, facilitating the understanding of differing points of view, and community and team building. It is important to note that while conflict resolution education is often employed to respond to anti-social or violent behavior, there is a strong commitment

to proactively fostering constructive community-building and the prevention of destructive conflict dynamics. Given this wider purview, CRE often overlaps and is integrated with violence-prevention programs; social and emotional learning; anti-bias, multi-cultural education; and peace education (Jones, 2004, 236).

In comparison to conflict resolution, peace education, according to Oetzel and Ting-Toomey (2006) “has a stronger emphasis on social justice orientations and the larger systemic issues of violence than conflict education programs”(2006). Peace education seeks to empower future generations to bring about a nonviolent society and it does so through the integration of a broad range of thematic topics. In *Education for Peace: A Resource Guide for Educators and the Community* (Romano, 2016), I built on Ian Harris’s work (Harris, 2004) and identified nine areas of study that frequently appear in the peace education literature. These key content areas included peace history, nonviolence education, disarmament education, media literacy, international education, human rights education (HRE), development education, environmental education, and conflict resolution education.

Peace education, in its many forms, often emphasizes the need to analyze how power functions within systems in order to challenge militarism, injustice, and inequality. In discussing peace education, Aspeslagh and Burns stress the importance of examining the broader social political context of conflicts (e.g., the effects of international laws and treaties on conflict, investment patterns, communication structures, and access). He contends that comprehensive peace education projects must therefore raise the historical consciousness of learners by “cultivating the skills for political participation (e.g., being able to read codes of law, lobby, and organize) if they are to navigate the possibilities for change within a complex social setting” (Burns and Aspeslagh, 1996, 165).

The study of nonviolent movements in peace education provides a lens with which to rethink the way in which history is represented, privileging analyses of how people organize and leverage collective power to influence systemic changes. While both conflict resolution education and peace education highlight the fact that conflict can be a constructive force, peace educators more often emphasize approaches that seek to intentionally escalate conflicts, making latent dynamics more visible, through approaches such as nonviolent direct action.

Pedagogy

Peace education and conflict resolution education often involve pedagogical approaches that are experiential, seeking to actively engage the views of participants rather than relying primarily on more didactic approaches. In the U.S. context, John Dewey's work on democracy and education (1916) has deeply shaped the alternative educational landscape and influenced a wide array of educators' views on the role of education in responding to community conflicts, needs, and issues. Dewey's approach highlighted the need for educational methodologies that create experiential opportunities for people to engage with the pressing problems and issues they face in their lives. Dewey was concerned with learners working to solve everyday problems, and his approach was also permeated with larger concerns regarding the abuse of power and the need to have an actively engaged citizenship in order for governments to reflect the interests of the public.

These equalitarian commitments were fiercely criticized by his peers at the time and most famously taken up by Lippmann in his book *Public Opinion* (originally published in 1922), in which he argued against the desirability of popular participation (Lippmann, 1997). While Dewey was seen as too progressive for some, Dewey, like many other authors of his day, was largely silent on issues of racial justice. Shannon Sullivan writes, "We especially need to be wary of our devotion to Dewey when it comes to race. Given Dewey's insistence that philosophy be informed by the context of 'real life,' it is dismaying that Dewey wrote very little about the contradictory role that race and racism play in lived experience"(Sullivan, 2003, 110).

While Dewey's pragmatic, problem-solving approach has deeply impacted how people think about responding to community-level conflicts in the US through participatory and democratic educational methods, Brazilian educator and activist Paulo Freire stands out as one of the most influential thinkers in shaping the field of peace education. In his seminal book *Pedagogy of the Oppressed* (1972), he argues for the importance of democratic education and warns of the dangers of "banking methods" of education that often reconstitute repressive dynamics. His work highlights educational assumptions about learners as "empty vessels" divorced from their social/political context that should be filled by "good education," in

which it is assumed that the teacher's role is to "regulate the way the world 'enters into' the student" (Freire, 1972, 49).

Freire refers to this traditional form of education as the "banking method" because information is deposited only to be withdrawn later in exactly the same form in which it entered. He contends that these forms of education are disempowering and undemocratic because in practice, they train students to be passive and uninvolved in deciphering what is, in fact, valuable knowledge and their role in constructing or altering it. This passivity obscures the role of education and how it is structured in reproducing the status quo and shaping our thinking. For the purposes of peace education, Freire's focus on critically evaluating and shifting the oppressive impacts of structural forces in education provides support for students to also critically evaluate how social structures more broadly can contribute to violent outcomes and highlight the need for transformative action.

Freire argues that the disempowering effects of such education extend far beyond the classroom. He writes,

"Translated into practice, this [banking method] is well suited to the purposes of the oppressors, whose tranquility rests on how well men fit into the world the oppressors have created, and how little they question it" (Freire, 1972, 50).

Freire is not alone in his critique of the disempowering and anti-democratic effects of colonial and oppressive forms of education. Throughout the 1980s and 1990s, peace educators continued to integrate a wide array of critical pedagogical practices (Lazlo, Yoo and Pauling, 1986). Feminist writers played a pivotal role during this period by highlighting gender-based violence and the role of women as peacemakers (Reardon, 1993). Feminist authors (Reardon, 1993; Woehrle, 1995) made important contributions by questioning 'libratory' frameworks such as Freire's for their patriarchic blind spots (Lather, 1998) and warning of the need to take a wider array of epistemologies seriously. Bell Hooks's work *Teaching to Transgress* (1994) further developed Freire's work in the U.S., examining the need to more actively engage with students regarding issues of race, class, and gender and to be weary of de-politicized forms of multi-cultural education and disengaged forms of teaching regarding issues of structural violence.

As this section highlights, both conflict resolution and peace education continue to grow into larger and more complex bodies of work over time. Both analyze and respond to pressing conflicts in one's immediate environment and to address systemic causes of conflicts and violence over the long-haul. This space, which I term, peace and conflict resolution education (PCRE), is by no means a fully consolidated approach. Rather it is an emergent space in which community members; educational practitioners; theorists; and, researchers from a wide range of backgrounds are developing educational approaches and forms of praxis with people impacted by destructive conflicts and various forms of structural violence.

Impacts of Structural Violence on African-American Youth

*“Indict. Convict. Send these killer cops to jail.
The Whole Damn System... Is Guilty as Hell”*

This is the chant of protestors on the streets of Ferguson, Missouri, in the United States, following the shooting death of African-American teenager Michael Brown. Their claim echoes that of activists and social theorists before them: a singular violent act (in this case, the shooting of an unarmed teenager) is produced or at least made much more likely by a set of systemic relationships guiding the distribution of various kinds of resources and shaping perceptions of human dignity and threat.

When Michael Brown, an unarmed 17-year-old African-American teen, was killed by a white police officer on August 9, most people had never heard of Ferguson, Missouri. In the weeks that followed, the violent response to ongoing protests by local and federal authorities fueled a national and international debate about racism, police brutality, the militarization of police departments, racial profiling, and economic oppression in the United States.

For many, the sight of armored vehicles and SWAT teams with weapons drawn on African American protestors on the streets of Ferguson was a shocking reminder of the presence of racial tension, conflict, and inequality in the U.S., even during a “post-racial” period. For others, the news of nonviolent protestors facing intimidation and violence at the hands of local and state police with full military gear, the imposition of a curfew, and the arrests of journalists and others engaged in legal protest actions was no

surprise in a country with a deep and long history of racial subjugation and segregation.

Ferguson will likely be a topic of discussion for many years to come amongst policy makers, advocates, activists and academics from a wide variety of disciplinary backgrounds. The events that unfolded highlight the deeper issues of racial conflict and raise important questions about how African-American youth are impacted by structural violence in the US and the possibilities for transforming these conflicts.

Youth Living in the *New Jim Crow*

Michelle Alexander's book *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Color Blindness* (2012) offers an analysis of why more African Americans are under the control of the criminal justice system today — in prison or jail or on probation or parole — than were enslaved in 1850. In this work, Alexander draws parallels between the Jim Crow period from the 1870s until the late 1960s in the United States, which legally sanctioned a racial caste system in the U.S., and the wide-spread imprisonment of African American in the U.S. today. She writes, "As the rules of acceptable discourse changed, segregationists distanced themselves from an explicitly racist agenda. They developed instead the racially sanitized rhetoric of "cracking down on crime" (43).

Currently, African Americans are incarcerated at nearly six times the rate of whites, and African American youth comprise 26% of juvenile arrests and 44% of youth who are detained. Although African Americans and Hispanics are only a quarter of the US population, as of 2008, they made up 58% of all prisoners. Felony convictions enable discrimination in housing, education, employment, and voting rights (Department of Justice, 2006). Such disproportionate numbers of men and women of color in the criminal justice system negatively impact youth in minority communities, who are not only targets of state surveillance but also regularly traumatized by the loss of loved ones to incarceration (Alexander, 2012). While African-American boys bear the brunt of negative consequences, women of color and black girls are also heavily impacted by the criminalization of the black body. Between 1980 and 2010, the number of women in prison increased from 15,118 to 112,797 (The Sentencing Project, 2012).

The School-to-Prison Pipeline

The School-to-Prison Pipeline is a concept that is commonly used to describe the disturbing national trend in which youth are funneled out of public schools and into the juvenile and criminal justice systems. Many are youth of color, and young people with learning disabilities or histories of poverty, abuse, or neglect are disproportionately impacted by “zero-tolerance” policies in schools that criminalize infractions of school rules. Further, the growth of “school safety officers” (police) in schools commonly escalates minor school infractions into criminal offenses (Brown, 2015), with the negative impacts felt most by urban youth of color.

Students of color are especially vulnerable to push-out trends and the discriminatory application of discipline. Students that experience exclusionary discipline practices in schools are also less likely to be academically successful. For many children and youth who enter the American criminal justice system as children, the consequences are dire. According to a 2008 investigation by the Associated Press, “13,000 formal abuse claims reported between 2004 and 2007 by state run juvenile facilities nationwide” (Bernstein 2014, 84).

Youth and poverty

In addition to the challenges faced by African American youth because of discrimination by school personnel, law enforcement, and judicial systems, living in poverty also plays a significant role in increasing youth criminalization and youth experiences with violence (Males and Brown, 2014). Though the U.S. is one of the wealthiest countries in world, the statistics on children in poverty are startling, particularly for children of color:

- One in five children in the US lived in poverty in 2012.
- More than 7 million, over 40% of poor children, lived in extreme poverty. For a family of four, this means living on 8 dollars per day per person.
- Nearly one in three children of color live in poverty.
- 39.6% of Black children, 36.8% of Native American/Alaskan children and 33.7% of Hispanic children live in poverty in the US. (Children’s Defense Fund, 2014).

Poverty is a critical risk factor in the physical, mental, behavioral, and emotional health of youth (Yoshikawa et al., 2012). These forms of deprivation and exclusion also make it more likely for youth to engage in high-risk activities that not only compromise their safety but bring them into contact with law enforcement, who are likely to apply harsher penalties to youth of color and African-American youth in particular. Decades of research have demonstrated that there is a statistically significant link between low wages, income inequality, and crime (Gould, Weinberg and Mustard, 2002). Given the large numbers of African-American youth living in poverty, these young people are at the greatest risk of becoming victims of violent crimes; homicide remains the leading cause of death among African American youth aged 10-24 in the US.

Police Violence

Police shootings in the U.S., especially of African-American youth, have garnered international attention as of late. While the issues are currently in the spotlight, there remains a lack reliable data on police shootings because there is no official government database or mandated reporting requirements in the U.S. (Lowery, 2014). Some U.S. record-keepers now estimate an average of 928 people (McCarthy, 2015) were killed by police annually over the last eight years. That is nearly double the numbers originally published by the FBI for the same year. According to the Centers for Disease Control and Prevention, African Americans between the ages of 20 and 24 are the ethnic group most likely to be killed by law enforcement, being killed at rates 4.5 times higher than any other groups (Wales, 2014). Additionally, racial profiling practices, such as ‘stop and frisk’, have also gained greater attention because they are ineffective and violent toward youth of color (New York Civil Liberties Union, 2016). African-American youth are most at risk of experiencing police brutality, persistent surveillance, and harassment.

These intersecting forms of structural violence shape the conflicts that youth face and impact their well-being and opportunities. The analysis presented in this section is incomplete as it features some of the most poignant structures impacting African-American youth, yet these structures are embedded within larger and more complex economic, political and cultural systems in the U.S. that shape racial and economic inequality. For peace

and conflict resolution educators to be most effective, they face the difficult challenge of continually developing pedagogical processes for examining these complex and shifting dynamics of structural violence while also working together to try to influence change. The next section offers analysis of work taking place in the field and pedagogical and curricular resources that community educators are developing in responses to these challenges.

Peace and Conflict Resolution Education with Urban Youth of Color in the US: The ThinKing Summer Youth Program

The Connecticut Center for Nonviolence (CTCN), a community-based not-for-profit organization, developed the ThinKing Summer Youth Program (TSYP) for youth in the city of Hartford, CT. In Hartford, Connecticut, over 90% of the students are youth of color, and over 90% of the students attending Hartford Public Schools are living in poverty. Nearly half of the men incarcerated in Connecticut were from three cities: Hartford, Bridgeport, or New Haven. Youth in Hartford are impacted by multiple inter-secting forms of structural violence (Werblow and Diamond, 2013).

The first Thinking Summer Youth Program (TSYP) began during the summer of 2012, as a three-week course for high school students directly affected by incarceration. Nearly half the students in this program had parents who were incarcerated or had been previously. This first year, the cohort size was 27, and according to the evaluation reports from the program, 89% of participants identified as Black/African American. A total of 12% of participants reported being of Hispanic/Latino ethnicity (Werblow and Diamond, 2013, 2).

Peace and Conflict Resolution Curriculum

TSYP is based on the *Leaders Manual* of Kingian nonviolence, which was developed by Bernard LaFayette and David Jehnsen in 1995. Dr. LaFayette is a world-renowned civil rights leader who worked closely with Martin Luther King Jr. and has mentored the senior leadership of the Connecticut Center for Nonviolence (CTCN) in the design and implementation of their training programs. The first summer program ran 5 days per week for 6 hours per day over a 3-week period, and the program has continued each summer.

The TSYF curriculum covers a number of key areas that blend both conflict resolution education and peace education themes, including the following:

- Nonviolent philosophy and principles based on of Dr. Martin Luther King
- Introductory conflict analysis and resolution skills
- Models for social justice organizing
- History of the U.S. civil rights movement

The curriculum includes a focus on conflict analysis aimed at supporting students in identifying various types of conflict and escalation patterns. Students also learn about types of intervention strategies that can be used, such as dialogue or conflict management strategies, and they discuss when various approaches to de-escalation are most appropriate based on the type and level of conflict. The curriculum does not use the term conflict resolution but rather conflict reconciliation, and they attempt to contextualize these aspects of conflict resolution and conflict management while highlighting the larger goal of creating reconciliation both in terms of interpersonal relations and in addressing larger structural issues of inequality.

In terms of the central concern here, addressing structural violence, there is variation in how trainers approach the exploration of conflicts in the curriculum because they may explore larger structural issues contributing to conflict dynamics or focus mainly on interpersonal or group dynamics. For example, in thinking through “distributive conflicts” (which is one of the conflict types examined in the curriculum), students are often asked to think of examples of situations in which there is a perception that there are not enough resources to be distributed for everyone. This type of conflict can be explained by facilitators simply as an escalating conflict between siblings over the last slice of a piece of cake or as broader issues, such as the lack of jobs for youth in the community, which raises questions about the systemic context of the conflict.

There are numerous other ways in which the TSYF curriculum creates opportunities for analysis of structural violence. One of the core elements of the curriculum is the six Kingian Principles of Nonviolence based on Dr. Martin Luther King’s work. One of the principles of nonviolence that students study highlights the need to address “underlying conditions” or “forces of injustice,” though the term structural violence is not generally used in the leaders’ manual or consistently used by trainers. In this section

of the program, youth and facilitators actively work to define and give examples of conditions and systems impacted racial and economic inequality.

Themes of structural violence are also overtly engaged in other aspects of the curriculum. For example, in defining violence at the start of the program, facilitators often present ideas of negative and positive peace, which directly echo Johan Galtung's work (Galtung, 1969) on structural violence. In addition, the analysis of the civil rights movement is centered on analysis of mechanisms of segregation in terms of understanding both the legal apparatus and other informal and cultural structural supports that upheld these social conditions. Here, students also learn introductory models for community organizing, influencing policy and legal changes and disrupting widespread social practices that perpetuate oppression based on actions that were utilized in past movements.

In terms of pedagogy, TSYP draw on a wide array of experiential and participatory pedagogical approaches, including arts workshops led by experienced arts educators trained in Kingian nonviolence. Students in the summer program learn movement songs and examine the role of music in the Civil Rights movement, engage in drumming activities for team-building, and make puppets of historical social movement figures. When students learn about the types and levels of conflict, they often use engaged learning practices, construct role-plays of conflicts from their own lives, and conduct real-time analyses of the conflict dynamics, including patterns of escalation and de-escalation, as the plays unfold.

Outcomes from the Training

Pre-and post-test results from the first year of the program "indicate that the three-week program significantly increased intentions to use non-violent strategies and also increased youth's self-efficacy, including confidence in their ability to stay out of fights. When asked, "The last time you were in a serious conflict situation, what was the conflict about? How did you respond?" There was no change in the number of students who re-responded with physical violence; however, there was a 325% increase in the number of participants reporting that they had de-escalated the conflict and a 75% reduction in the number of participants who said they had escalated the situation" (Werblow and Diamond, 2013, 2).

Furthermore, student conceptions of violence expanded greatly after completing the initial three-week training in 2012 because “youth were 92% less likely to define violence as only a physical act and 81% more likely to describe violence as something that is both physical and nonphysical” (Werblow and Diamond 2013, 2). This more robust understanding of what constitutes violence raises questions about student understanding of violence as the result of structural conditions.

The most recent evaluation of the program in 2015 directly asked youth if they could give an example of “systemic or structural violence”, either pastor present, and ten out of the 17 youth responded to that question on the survey. Two responded ‘no,’ they could not give an example. Four youth gave historical examples mentioning segregated schools, bathrooms, or water fountains, or not having the right to vote. Two youth mentioned either police brutality or Blacks being killed by White police officers. Three youth responded with contemporary examples pertained to racial slurs and the media or, more specifically, being called an “oreo” (a person who is Black but acts White) in fourth grade, racial slurs at a football game, and “television showing us it’s okay” (Diamond, 2015, 2)

Implications of Findings

In terms of building awareness and understanding of structural violence, the data highlighted above indicate that students in the TSYP analyzed violence in increasingly complex ways after participating in the program. Participants reported that they were better able to prevent the escalation of potentially dangerous conflicts in their daily lives. It is also significant that within this wider view of violence, participants were able to identify a variety of forms of structural violence on the survey. They did so by offering both contemporary and historical examples and a number of pathways through which structural violence can be manifested. Participants cited political institutions, the media, and the sanctioning of cultural stereotypes as examples of systemic or structural violence.

The student responses to the survey reflect the complexity of supporting learning about structural violence in peace and conflict resolution education. The TSYP drew on a range of concepts and theories from peace and conflict resolution research and from the experiences and knowledge of participants in order to examine structural violence. The preliminary

data in the survey indicate that participants saw a variety of structural elements at play in conflicts after participating in the program, which allowed for broad, multiple, layered, and likely contested interpretations of structural violence.

This highlights a generative set of tensions for peace and conflict resolution educators as they negotiate the need to account for complexity, equitably co-construct meaning within communities and also create ‘actionable’ knowledge in addressing structural violence.

This presents numerous challenges in terms of the ethics of engagement for educators as they navigate the possibilities for developing new ways of thinking about structural violence. First, they must consider how they and other participants with varying degrees of power and privilege are contributing to knowledge production? If and when, they or other participants, are “downloading” dominate frames for making meaning about structural problems? If the educative processes being used are supportive of effective action in addressing critical issues from the viewpoint of people with differing needs?

It is also notable in this case that 7 out of 17 participants didn’t respond to the question about systemic or structural violence. As highlighted earlier in this section, the TYSP curriculum teaches about structural violence, however a wide variety of terms are used to make sense of structural factors that impact conflicts. This is not surprising considering the complexity of structural violence and the multiple intersecting forms that impact the lives of people in the community. It is not clear from the 2015 data highlighted above if students may have understood the underlying analytical frame of structural violence and simply did not answer because they were unfamiliar with the exact terms used on the survey or if there were other reasons they refrained from responding.

Toward Action

While students reported that they felt a high degree of self-efficacy in responding to interpersonal and group conflicts in their daily lives, the degree to which they felt they could or would respond to structural violence remains unclear. This raises important questions for peace and conflict resolution educators regarding what is needed to support student interest and efficacy in responding to structural violence.

In the case of TSYP, for youth interested in taking action, the main avenue of support for sustained participation offered by CTCN is to become a nonviolence facilitator for future trainings and presentations. Youth who become leaders then go on to offer trainings for their peers, as well as working with a wide range of adults in the community, including professional educators, policy makers, activists, and others. Future research could explore whether youth facilitators see this as an effective intervention in responding to structural violence and, if so, how they theorize the potential impacts of educational intervention within these larger systems.

While CTCN employs a training-of-trainers model to support ongoing educational interventions to build capacity for addressing structural violence, there are numerous other ways that peace and conflict resolution educators may be able work with youth of color in responding to underlying structural causes of violence. For example, youth participatory action research offers a methodology for young people and their allies to develop research designs to examine the causes and impacts of structural violence and explore ways of disrupting those processes (Fine, 2008). There are also a wide range of organizations that work with youth to identify political issues youth are interested in organizing around and support youth in developing and conducting political campaigns (Kwon, 2013).

Shawn Ginwright, in his book *Black Youth Rising* (2009), argues that sustaining creative and nurturing educative spaces for and with African-American youth is itself a powerful form of organizing in response to structural violence. In explaining the importance of these critical and creative spaces as incubators for transformation, he contends that “caring relationships can confront hopelessness and foster beliefs about justice among young people. These caring relationships are not simply about trust, dependence, and mutual expectations. Rather, they are political acts that encourage youth to heal from trauma by confronting injustice and oppression in their lives” (Ginwright, 2009, 56).

Conclusion

This article offers an overview of the broad thematic and pedagogical terrain of peace education and conflict resolution education. It examined the need for conflict resolution education to be expanded to make addressing structural violence a core element of practice. In particular, the

article focused on the need to take multiple forms of structural violence seriously, especially when working with African American youth and youth of color in the U.S. This paper demonstrates that this approach, which I have termed peace and conflict resolution education, can generate rich opportunities to support learning about immediate conflict dynamics and their systemic causes and impacts.

The paper examined the work of the Connecticut Center for Non-violence's ThinKing Summer Youth Program to provide an example of ways in which practitioners are integrating elements of peace and conflict resolution education. The data about student learning from this program offered clear insights into ways that the student understanding of violence expanded, became more complex over time, and led to increases in self-efficacy with regard to responding to destructive conflict dynamics.

While this approach was helpful in allowing for wider learning about structural violence, the data allowed for a larger inquiry about peace and conflict resolution praxis. In particular, questions about the ethical demands of examining and identifying the key structural causes of conflict highlight a central tension in the field. That tension centered on competing demands between continuously engaging with the complexity of structural violence while also responding to the more immediate needs of participants in conflict. The article also highlighted the fact that shifts in the understanding of structural violence do not necessarily translate into an immediate increased sense of agency among participants. This raised questions about additional ways of supporting youth in exploring forms of action that can address structural dynamics.

CTCN offered a model whereby youth interested in taking action on structural violence were supported in leading community education around peace-related themes. This approach seemed well-suited to integration with other pedagogical approaches and methodologies explicitly aimed at supporting youth action. In particular, education in support of youth organizing and youth participatory action research methodologies can provide complimentary approaches that could make the work of programs like TSYP more effective in the long run.

The coupling of participatory education that draws on people's situated knowledge and experiences of structural violence and generates critical discussion of the theoretical literature offers a rich area for future research on pedagogical innovation in peace and conflict resolution education. The

ways in which the people impacted most heavily by structural violence and their allies are exploring key questions of praxis, negotiating ways of theorizing about structural violence, and exploring possibilities for transformative action while balancing the risks and opportunities of intervention provides a dynamic space for knowledge production in the field. Further research is needed because much of the social science research on Black and Latina/o youth has been dominated by studies that focus on “problem” adolescent behavior. Typically, these studies explain youth crime, delinquency, and violence as individual pathological behavior (Akom, Cammarota and Ginwright, 2008) and miss the many ways in which youth are impacted by structural violence yet are creatively resisting and building alternative worlds.

Bibliography

- AKOM, A. A., Julio Cammarota and Shawn Ginwright. “Youthtopias: Towards a New Paradigm of Critical Youth Studies”. *Youth Media Reporter* 2 (4): 1-30, 2008.
- ALEXANDER, Michelle. 2012. *New Jim Crow?: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness*. New York, NY, USA: The New Press, 2012. <<http://site.ebrary.com/lib/alltitles/docDetail.action?docID=10556533>>.
- AVRUCH, Kevin. “Does Our Field Have a Centre?” Taking Stock of the Field: Past, Present and Future, *International Journal of Conflict Engagement and Resolution*, 1 (1): 10-31, 2013.
- BERNSTEIN, Nell. *Burning Down the House: The End of Juvenile Prison*. New York: The New Press, 2014.
- BROWN, Emma. “Police in Schools: Keeping Kids Safe, or Arresting Them for No Good Reason?” *The Washington Post*, November 8, 2015. <https://www.washingtonpost.com/local/education/police-in-schools-keeping-kids-safe-or-arresting-them-for-no-good-reason/2015/11/08/937ddf0-816c-11e5-9afb-0c971f713d0c_story.htm>.
- BURNS, Robin and Robert Aspeslagh. *Three Decades of Peace Education around the World: An Anthology*. Reference Books in International Education, 1996.
- CHILDREN’S DEFENSE FUND. “The State of America’s Children® 2014 Report”, 2014. <<http://www.childrensdefense.org/library/state-of-americas-children/>>.

- DEPARTMENT OF JUSTICE. "Federal Statutes Imposing Collateral Consequences Upon Conviction". Monograph. U.S. Department of Justice, 2006.
- DEWEY, John. *Democracy and Education*. 1st ed. Macmillan Publishers, 1916.
- DIAMOND, Sarah. "Results from ThinKING Leadership Academy, New Haven". Diamond Research Consulting, 2015.
- FINE, Michelle. *Revolutionizing Education: Youth Participatory Action Research in Motion*. 1st ed. New York, NY: Routledge, 2008.
- FREIRE, Paulo. *Pedagogy of the Oppressed*. Translated by Myra Bergman Ramos. Reprint edition. New York: Herder and Herder, 1972.
- GALTUNG, Johan. "Violence, Peace, and Peace Research". *Journal of Peace Research* 6 (3): 167–91, 1969.
- GINWRIGHT, Shawn A. *Black Youth Rising: Activism and Radical Healing in Urban America*. New York: Teachers College Press, 2009.
- GOULD, Eric, Bruce Weinberg and David Mustard. "Crime Rates and Local Labor Market Opportunities in the United States: 1979-1997". *The Review of Economics and Statistics* 84 (1): 45-61, 2002.
- HARRIS, Ian. "Peace Education Theory." *Journal of Peace Education* 1 (1): 5–20, 2004. doi:10.1080/1740020032000178276.
- HOOKS, bell. *Teaching to Transgress: Education as the Practice of Freedom*. New York: Routledge, 1994.
- JONES, Tricia S. "Conflict Resolution Education: The Field, the Findings, and the Future". *Conflict Resolution Quarterly* 22 (1-2): 233–67, 2004.
- KWON, Soo Ah. *Uncivil Youth: Race, Activism, and Affirmative Governmentality*. Durham; London: Duke University Press Books, 2013.
- LATHER, Patti. "Critical Pedagogy and Its Complicities: A Praxis of Stuck Places". *Educational Theory* 48 (4): 487–97, 1998. doi:10.1111/j.1741-5446.1998.00487.x.
- LAZLO, E., Jong Youl Yoo and Linus Pauling, eds. *World Encyclopedia of Peace*. 1st edition. Oxford Oxfordshire; New York: Pergamon Press, 1986.
- LIPPMANN, Walter. *Public Opinion*. Reissue edition. New York: Free Press, 1997.
- LOWERY, Wesley. "How Many Police Shootings a Year? No One Knows". *The Washington Post*, September 8, 2014. <https://

- www.washingtonpost.com/news/post-nation/wp/2014/09/08/how-many-police-shootings-a-year-no-one-knows/.
- MALES, Mike A. and Elizabeth A. Brown. "Teenagers' High Arrest Rates Features of Young Age or Youth Poverty?" *Journal of Adolescent Research* 29 (1): 3–24, 2014. doi:10.1177/0743558413493004.
- McCARTHY, Tom. "Police Killed More than Twice as Many People as Reported by US Government". *The Guardian*, March 4, sec. US news, 2015. <<http://www.theguardian.com/us-news/2015/mar/04/police-killed-people-fbi-data-justifiable-homicides>>.
- NEW YORK CIVIL LIBERTIES UNION. "Stop-and-Frisk Campaign: About the Issue." *NYCLU Racial Justice*, 2016. Accessed February 4. <<http://www.nyclu.org/issues/racial-justice/stop-and-frisk-practices>>.
- OETZEL, John G. and Stella Ting-Toomey. *The SAGE Handbook of Conflict Communication: Integrating Theory, Research, and Practice*. SAGE Publications, 2006.
- REARDON, Betty. *Women and Peace?: Feminist Visions of Global Security*. SUNY Series, Global Conflict and Peace Education. Albany: State University of New York Press, 1993. <<http://mutex.gmu.edu/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=nlebk&AN=8471&site=ehost-live&scope=site>>.
- ROMANO, A. *Education for Peace: A Resource Guide for Educators*. Rutgers University Press, 2016. <<http://scar.gmu.edu/book/education-peace-resource-guide-educators>>.
- SULLIVAN, Shannon. "Remembering the Gift: W.E.B. Du Bois on the Unconscious and Economic Operations of Racism". *Trans-actions of the Charles S. Peirce Society* 39 (2): 205-25, 2003.
- THE SENTENCING PROJECT. "Incarcerated Women", 2012. WALES, Mike. "Who Are Police Killing?" August 26, 2014. <<http://www.cjcj.org/news/8113>>.
- WERBLOW, Jacob and Sarah Diamond. "Continuing the Dream: The Effect of Kingian Nonviolence on Youth Affected by Incarceration". Connecticut Center for Nonviolence, 2013.
- WOEHRLE, Lynne M. "Teaching about Women from a Peace Studies Perspective: An Annotated Bibliography of Resources on Conflict, Peace, and Justice". *Women's Studies Quarterly* 23 (3/4): 214-48, 1995.

A RELAÇÃO ENTRE CIÊNCIA E IDEOLOGIA NA CRÍTICA DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

LEANDRO THEODORO GUEDES*

Resumo

O objetivo deste artigo é contribuir para a discussão da relação entre ciência e ideologia na crítica da Administração Política a partir de uma apreensão marxiana do problema. Expõe-se primeiramente a consensualidade dentre os autores da administração política, especialmente Santos e Caribé que predominantemente compreendem a ideologia negativamente, ora identificando-a à falsidade, ora ao sistema de ideias do adversário. De uma maneira geral, contrastam-na à ciência. Ontologicamente, verificamos que o cerne do problema está na função social que uma ciência pode operar na realidade concreta, sendo este o critério preciso para determinar um sistema de ideias (científico ou não) como ideologia. Por fim, a pesquisa mostra que a administração política porta uma ideologia intermediária, que desvela os enlaces fundamentais do capitalismo, mas que não oferece resposta prática para a superação dos problemas.

Palavras-chave: Ontologia; Administração Política; Ideologia.

Abstract

This paper aims at contributing to the discussion of the relationship between science and ideology in the critique of Policy Administration from a Marxian apprehension of the problem. Firstly, it exposes the consensuality amongst authors of policy administration, especially Santos and Caribé that predominantly have a negative comprehension of ideology, sometimes identifying it to falsity, sometimes identifying it to the opponent's system of ideas. In general, they contrast ideology to science. Ontologically, we verify that the center of the problem lies in the social function a science may operate in concrete reality, which is the precise criteria for determining a system of ideas (scientific or not) as ideology. Finally, this research shows that policy administration is an intermediate ideology that reveals fundamental problems of capital-ism, but does not offer a practical response to overcome these problems.

Keywords: Ontology; Political Administration; Ideology

1. Introdução

ESTE ENSAIO TEÓRICO tem como proposta fazer uma discussão sobre a relação entre ciência e ideologia na crítica da administração política tendo o critério ontológico como força motriz. Conscientes de que este debate na administração política encontra-se devidamente aberto, a possibilidade de examinar os caminhos até aqui percorridos pelos textos desta

* Graduando em Administração na Faculdade de Administração e Ciências Contábeis da Universidade Federal de Juiz de Fora. Email: <ltheodoroguedes@yahoo.com>.

área que se debruçaram sobre o problema e, a partir deles, dar um passo adiante justifica a importância deste estudo.

Para nosso estudo será necessária uma análise de textos dos autores aqui considerados expoentes na história da administração política como Santos e Gomes, bem como Caribé. Tendo este último realizado estudos pontualmente pertinentes ao tema em tela.

A ideologia protagoniza uma miríade de polêmicas que se acentuaram fortemente durante o século XX. No positivismo, a exigência de uma ciência neutra e isenta de juízos de valor contrapõe-na à ideologia, esta última poderia dar algum viés político ou moral àquela ciência. Estabelece-se então uma relação de antinomia entre ideologia e ciência (Löwy, 1991). Esta conceituação adentrou o marxismo na medida em que o próprio Engels trouxe à tona conexões da ideologia com a falsa consciência.¹ Outros, como Althusser e seu corte epistemológico seguiram na mesma direção tomando a ideologia como correspondente a falsidade, mistificação, imaginário e outros termos que seguiam uma direção contrária àquilo que a ciência se proporia (Vaisman, 1996). Decerto, grande parte dessas polêmicas habita em correntes diversas do marxismo de tal sorte que o volume de discussões perfaz um espiral de debates que acabam por distanciar-se diametralmente do tratamento autêntico que o próprio Marx deu ao problema. Este, em momento algum, asseverou este antagonismo por princípio. O próprio filósofo em seu trabalho mais científico, *O Capital*, recusa o pressuposto positivista de que uma ciência deve blindar-se de posições políticas ao dizer que a obra que publicara “só pode representar a classe cuja missão histórica é o revolucionamento do modo de produção capitalista” (Marx, 2013, p. 87).

Não é da alçada de nosso texto, porém, empreender uma discussão pormenorizada da ciência ou da ideologia isoladamente. O escopo deste trabalho está delimitado no interesse de avaliar a maneira pela qual a sistematização científica atingida pela administração política até o presente momento se articula como ideologia atuando sobre os conflitos sociais.

Analisaremos, portanto, o problema aqui colocado, matrizando a construção da categoria da ideologia sob o prisma marxiano. Nesse sentido,

¹ Esta referência se deve à alusão feita por Engels em carta a Franz Mehring, em que o primeiro diz: “La ideología es un proceso que, aun cuando se opera con conciencia por ella sí llamado pensador, se opera con una falsa conciencia. Las verdaderas motivaciones que lo mueven permanecen desconocidas para él; de otro modo, no se trataría de un proceso ideológico” (Engels, 2011, p. 149). Com a ressalva que não se trata de uma identificação automática entre ideologia e falsa consciência, Engels assevera que o processo ideológico está ligado a uma consciência que desconhece suas forças moventes e, por isso, é falsa.

constatou Vaisman (1996) que na obra do autor alemão é possível encontrar vários elementos que contribuem para uma apreensão desta categoria. Contudo, não existe uma sistematização teórica a respeito do tema, o que não retira sua importância em relação à causalidade da atividade humana sobre a natureza e sobre a própria humanidade. Este resgate feito pela autora supracitada nos será elementar para apreender como se dá a própria articulação entre ciência e ideologia neste prisma.

Feitas essas considerações, iniciaremos nosso trabalho expondo o caminho trilhado por Santos e Gomes no intuito de construir uma cientificidade para a administração política, e em seguida, tentaremos reunir elementos que mostrem tanto nos seus escritos quanto nos de Caribé a existência ou não de uma relação entre ciência e ideologia. Na tentativa de oferecer uma contribuição, mostraremos como esta relação se articula ontologicamente, na medida em que exerce uma função social na luta de classes (Lukács, 2013). E partindo da classificação de Mészáros (2008), mostraremos em qual posição ideológica (conservadora, intermediária ou revolucionária) se enquadra a administração política tendo em vista seus efeitos nos conflitos.

2. Ciência e ideologia na administração política

O debate acerca da cientificidade da administração política ocupa posição central em uma profusão de textos que ao longo da primeira década do século XXI contribuíram para delimitar seu campo e avançar nas suas compreensões epistemológicas. Este esforço é envolvido por um alto grau de dificuldade por se tratar de um tema exiguamente examinado na história da administração, como mostra, por exemplo, Santos (2009) — autor que certamente ocupa posição de destaque dentre os intelectuais deste campo. Seguindo a argumentação de Santos, a tentativa de elaborar esta construção sistemática exigia a construção de “bases teórico-metodológicas que orientassem nossos estudos, a construção de uma epistemologia que nos possibilitasse melhorar o nosso entendimento empírico da trajetória do capitalismo” (Santos, 2009, p. 921).

Em decorrência, a constituição dessas bases tornou possível a re-realização do objetivo epistemológico da administração política, qual seja, “ser um campo de conhecimento (produzido historicamente), dotado de finalidade e objetividade que permitem a sua transmissão, e que está

estruturado através de método, teorias e linguagens próprias, que visa compreender e orientar as atividades humanas” (Santos, 2009, p. 926). Isto dá o tom da imposição do rigor científico. Este processo tem por objetivo prático, conforme afirma Gomes (2012, p. 15), “concentrar-se e aplicar o método-analítico da administração política para compreender como se desenvolve a dinâmica da gestão das relações sociais de produção”.

Pode-se depreender em materiais diversos a preocupação dos autores no que concerne à delimitação do objeto. Trata-se de um aspecto primaz na fundação das bases dessa epistemologia. Dentre os elementos que pro-telam esta delimitação está a falta de preocupação em sistematizar cientificamente a administração, visto que “os estudiosos pouco se importam com isso” (Santos, 2001, p. 61), acentuando a tendência para a obtusidade tendo em vista a produção elevada de “manuais a-históricos, acríticos e destituídos de sujeitos com teorizações vulgares e efêmeras” (Gomes, 2012, p. 8). O outro elemento reside no fato de que o desenvolvimento das teorias da administração, no curso da história, tem apresentado consensualmente a organização como objeto da administração. Santos (2001) enfrenta essa tese apresentando problemas nessa definição, posto que a organização não é um objeto exclusivo da administração. Dessa maneira, conclui o autor que: “do ponto de vista do enquadramento científico, a administração é um «campo disciplinar» inteiramente indefinido” (Santos, 2001, p. 61). Reconhecendo a necessidade de redefinição do objeto, Santos se incumbe desta tarefa: “é a gestão e não a organização que caracteriza o objeto e que dá autonomia à administração enquanto um campo próprio do conhecimento [. . .] Assim, cabe à administração estruturar formas de gestão que viabilizem os objetivos da organização” (Santos, 2009, p. 930). Este esforço de Santos certamente deve ser ressaltado. Sua delimitação epistemológica do objeto é contributiva pois proporciona o entendimento da administração como prática social.

O autor considera, portanto, que tendo a gestão como ponto de partida, a administração política surge como um campo específico com a finalidade de conduzir essa gestão de maneira que se chegue à consolidação do bem-estar da humanidade (Santos, s.d.). Nesse sentido, a empresa de dar à administração uma nova significação, incorporando elementos críticos e menos restritos e orientando-se pela finalidade supracitada, é confirmada por Gomes:

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

Vimos assim que a construção da epistemologia é de grande importância para os autores da administração política na consolidação de sua cientificidade. Contudo, no processo de delimitação do objeto, campo e metodologia não encontramos nas determinações de Santos uma relação direta com a ideologia, ao menos não se encontram enunciados dessa ligação na letra de seu texto. Não significa, porém, que a ideologia é ausente em todo o conteúdo elaborado por este e outros autores.

N^o *Manifesto da Administração Política para o Desenvolvimento do Brasil*, podemos finalmente identificar a ideologia, e recorrentemente. Podemos dizer que o objetivo de Santos neste texto já se põe de maneira que encaminhe possíveis ações contributivas da administração política em direção a uma sociedade mais igualitária e não mais construir a sustentação epistemológica para o campo. Veremos, contudo, que a tematização da ideologia não é construída a despeito das inclinações epistemologizantes dos textos analisados anteriormente. A tendência de apreender a ideologia como falsificadora, e portanto, oposta à ciência se materializa nos escritos de Santos. É isto que se depreende quando lemos a seguinte passagem:

No setor intelectual, o campo das ciências sociais, por exemplo, é pródigo em ideologizar o processo investigativo e, assim, falsear a realidade, particularmente quando se trata da abordagem empírica: é comum depararmos com afirmações livres do tipo: *dada a crise da economia keynesiana* ou, quando não, *dada a crise do Estado de Bem-Estar keynesiano* ou *a crise fiscal do Estado* ou, ainda, *dada a globalização*, e assim por diante (Santos, s.d., p. 3).

Acompanhamos nitidamente que a categoria é sentenciada como falsificadora, deteriorando a investigação das ciências sociais. Esta acepção aproxima o autor coincidentemente ou não das correntes positivistas. A demarcação dessa acepção é fundamental, pois em passagens seguintes ela

é reafirmada. A questão da falsidade vai se deslocando para um caráter ainda mais obscurecedor e adquire traços de dogmatismo; acerca das referidas críticas ao *keynesianismo* afirma Santos: “em verdade, trata-se de uma ideologia que passa a ser venerada como os dogmas religiosos, que não podem receber qualquer contestação” (Santos, s.d., p. 3). Ao mesmo tempo, no embate teórico entre o *keynesianismo* e o neoliberalismo, a ideologia é usada para condenar o sistema de ideias do adversário, aqui, o ideário neo-liberal. Isso aparece em variados momentos: “Portanto, esse é um período marcado por um discurso ideológico construído e posto em prática pela corrente neoliberal e que assegura a ineficiência dos serviços públicos gerenciados pelo Estado” (Santos, s.d., p. 13), ou ainda: “Esse contexto foi criado devido às sucessivas crises do capitalismo, encaradas ideologi-camente como crise do Estado” (Santos, s.d., p. 13). Neste caso, que também não é novidade, a origem desta acepção remonta a tempos ainda mais re-motos, está presente em grande monta nos discursos políticos de Napoleão Bonaparte (Vaisman 1996; Chauí, 2008). Sinteticamente, ambas as acepções cujos enlaces mais centrais não distam, revelam que, para o autor, a ideologia possui uma acepção negativa, tratando-se de um conceito que obstrui o desvelamento das conexões reais.

Nota-se porém, que, em momentos esparsos, as constatações evidentes nas passagens anteriores dão lugar a uma acepção não tão negativa. Quando o problema da luta de classes é situado pelo autor, a *luta ideológica* passa a ser reconhecida: “Nas relações capital/trabalho, a luta política e ideológica tem como centralidade a disputa pelo excedente” (Santos, s.d., p. 26). Em outros momentos a ideologia simplesmente toma contornos de sistema de ideias. Isso aparece, a título de exemplo, na afirmação do autor segundo a qual, este está imbuído na “construção de uma ideologia protetora dos interesses da sociedade em sua totalidade; e o comprometimento do trabalho de todos nós com o *Projeto da Nação*” (Santos, s.d., p. 24, grifo do autor). Ou, adicionalmente, quando mostra que “A «administração política» é entendida como o arranjo das possibilidades técnicas, políticas e ideológicas existentes a partir das relações sociais de produção, e que permitem definir a melhor concepção de gestão na execução do projeto de nação” (Santos, 2002, p. 935). Nesse último caso, a ideologia nomeia o ideário necessário para a prática da administração política, o que de certa forma dissolve aquela determinação epistemológica (a questão do falso). Em todos os trechos citados neste parágrafo, é possível identificar que a ideia de ideologia

do autor tende a tomar contornos outros, distantes da ideia de falsidade tão presente em outros momentos. Assim, não podemos dizer que a ideologia aparece para Santos somente assumindo aquele caráter negativo. É bem verdade que a identificação com a falsidade e com as, por assim dizer, ideias do adversário são elementos marcantes, porém, é preciso admitir que em outros momentos foi possível registrar a categoria tomando características consideravelmente diferentes. Cabe destacar que a relação entre ciência e ideologia não adquire para Santos importância fundamental. Isso acontece, em primeiro lugar, em razão de um aspecto mais amplo que se explica pelo fato de que em seus escritos voltados para uma cientificidade, lugar onde está detalhada a construção epistemológica da administração política, não há nenhuma tematização da ideologia; e em segundo lugar, em razão de um aspecto mais específico da própria ideologia, pois quando esta aparece toma uma série de significações e se apresenta de maneira muito geral e oscilante, assim, o autor não tem como ponto de partida um critério que delimite uma compreensão da categoria. Essas constatações nos permitem compreender que a concepção de ideologia em Santos se configura de um lado, compondo o arcabouço teórico do adversário ou ligando um ideário à falsidade, ao pensamento que mistifica o real, ou processo que inviabiliza a apreensão autêntica da realidade concreta; e de outro lado, meramente servindo para nomear um sistema de ideias (como a própria administração política). Mas estes múltiplos significados aliados ao emprego da categoria de maneira não tão rigorosa (visto que a própria administração política pode articular-se como ciência e ao mesmo tempo portar uma *ideologia protetora dos interesses da sociedade*), nos impedem de rastrear efetivamente quais fontes exerceram influência mais decisiva neste autor.

Caribé, por sua vez, é quem se debruça diretamente sobre a relação entre ideologia e ciência tendo em conta os estudos da administração política, dando este autor mais atenção à elaboração da ideologia. No artigo “Ciência ou ideologia? A constituição do campo da Administração Política”, mostra que esta área do conhecimento é construída cientificamente com alicerces na “racionalidade instrumental” e no amálgama de saberes empíricos e teóricos que cingiam o campo da administração anteriormente. Ao mesmo tempo, esta construção é premida por aspectos ideológicos que escondem a realidade para garantir o controle da classe dominante (Caribé, 2008). Apesar da crítica, sinaliza assim uma aproximação com Santos no que diz respeito à ideologia apreendida negativamente.

Em uma nota de rodapé contida neste artigo, está localizada uma indicação de que o texto se trata de uma síntese do primeiro capítulo da dissertação de mestrado do mesmo autor intitulada *Das fábricas ao Estado, do Estado às fábricas: a formação dos gestores enquanto classe*. Na dissertação, tendo como ponto de partida a própria crítica à administração, e perspectivando sua análise ancorado na luta de classes, afirma que “a Administração se consolida muito mais como uma justificativa para a dominação de uma classe sobre os trabalhadores do que como ciência. Daí a quantidade de discursos ideologizados, sem muita fundamentação científica, mas de grande utilidade prática” (Caribé, 2006, p. 10). Este trecho já dá o tom da crítica do autor mostrando que a ideologia tem servido à dominação de uma classe (não necessariamente a classe dos pro-prietários, mas uma classe à parte, a classe dos próprios gestores, nas suas palavras). Confere, assim, à categoria um efeito marcante na prática, ou seja, efeito que mantém e controla os trabalhadores na condição de dominados. Temos em mente que quando o autor se refere à administração, não excetua a administração política: “Administração Política e a Profissional nada mais são do que partes do mesmo processo. Estão completamente relacionadas e uma só existe em função da outra” (Caribé, 2006, p. 16).

Apontamos esses traços preambulares para mostrar que a ideologia neste autor, além de seguir a tendência do ideário da administração política apontado anteriormente sendo cindida da ciência, quando particularmente analisada sob o prisma da luta de classes, adquire também um papel de dominação inerentemente ligado às formas de administração da produção mais comuns. Assim sendo, na sequência, podemos reter mais elementos no tocante ao tratamento do autor à ideologia. De modo que nas suas palavras:

O foco deste trabalho, no geral, é buscar os fundamentos da administração enquanto ideologia. Na verdade, achamos que a administração é muito mais isso do que qualquer outra coisa. Mas é verdade também que qualquer ideologia tem sua base na realidade e serve para explicar pelo menos a realidade daqueles que a utilizam como instrumento de dominação (Caribé, 2006, p. 24).

Esta passagem é importante para delimitar a ideia do autor de que a administração é instrumento de dominação, logo ideologia. Não é à toa

que o autor “se preocupa mais com os efeitos da Administração enquanto dominação do que como ciência” (Caribé, 2006, p. 34). Ao afirmar que as ideologias possuem sua base na realidade, o autor indica que pode existir certo grau de reciprocidade entre este elemento subjetivo e a objetividade, porém não é possível afirmar se esta esquematização se aproxima de uma ontologia materialista, como veremos, dado que o autor não avança nesta elaboração e confirma a posição estática da ideologia enquanto expressão de uma determinada classe.

Seguindo a argumentação do autor, servindo estritamente à classe dominante e reafirmando acima de tudo os pressupostos de dominação da administração, a ideologia é também fundamental para restringir a abrangência do estudo das escolas da administração, pouco receptivo à crítica marxista neste campo. É o que diz quando afirma que “A negação da possibilidade da abordagem marxista para os Estudos Organizacionais na maioria das escolas de administração não só mostra a opção ideológica e de classe deste campo como também impede uma melhor delimitação do mesmo” (Caribé, 2006, p. 28).

Decerto que a análise da ideologia é aqui respaldada na luta de classes. Observamos melhor a aproximação de Caribé a Marx quando o primeiro deixa claro que o filósofo alemão sustentará os elementos mais importantes para seu estudo da ideologia: “faz-se importante entender o que é ideologia — conceito que de tão usado e gasto se encontra sob inúmeras interpretações. Para tanto, trazemos as ideias de Marx e Engels” (Caribé, 2006, p. 34).

Após esclarecer que não é de seu interesse partir de conceituações apriorísticas, mas da própria história concreta da humanidade, explica nosso autor que “compreender o que é história para Marx e Engels é de fundamental importância para compreendermos a ideia de ideologia [. . .]. O que importa para Marx, então, é a *atividade social*, a práxis, a própria vida na prática e a forma como os homens se relacionam” (Caribé, 2006, pp. 34-5). Assumindo a preponderância da atividade prática sobre a realidade e entendendo que esta atividade é fundamental na constituição da consciência, dá seguimento mostrando que “A consciência é resultado da atividade social, da práxis. Cada pessoa (ou grupo social) possui sua própria prática social, oriunda do seu modo específico de vida e por isso possuem diferentes consciências” (Caribé, 2006, p. 36). E assim, a ciência vai aparecer para revelar estas relações como são. A ideologia, sob esse critério, tem função imediatamente contrária à ciência: “Toda forma de

conhecimento que não tem objetivo mostrar a realidade (e lembramos que para Marx a realidade é a luta de classes) é uma ideologia, oposto de ciência” (Caribé, 2006, p. 36). A principal razão, portanto para a decorrência desse processo é que nas ideologias, a subjetividade é preponderante à prática: “As ideologias constroem o real através das ideias, substituindo o primeiro pelo segundo” (Caribé, 2006, p. 36). Dessa maneira, tais ideologias invertem a relação de preponderância estabelecida pela objetividade e esta inversão obstrui a capacidade do homem de compreender os nexos reais das coisas, elidindo-os. Mais adiante, o autor tenta ainda expor o efeito que as ideologias causam na formação das consciências afirmando que

as ideias dominantes de uma sociedade não é o conjunto de todas as idéias existentes na própria, e sim, somente, o conjunto de ideias da classe dominante, fruto de sua própria realidade. Todos os membros então passam a ter a mesma consciência da classe dominante, mas de fato essa consciência só é consciência para a classe dominante, pois para esse grupo há uma base material. Para os dominados essa “consciência” não passa de ideologia, pois não tem ligação com sua realidade (Caribé, 2006, p. 36).

Ao dizer que a posição de classe dominante é suficiente para construir uma consciência unívoca e geral correspondente a esta classe dominante, Caribé sugere da mesma maneira que a própria luta de ideias inexiste, pois existe uma consciência geral que impede a articulação de qualquer espécie de ideia insurgente. Isso contradiz o próprio texto do autor, quando diz que as pessoas *possuem diferentes consciências* e seu próprio ideário erigido sob a perspectiva da classe trabalhadora, sendo um consciente defensor dos interesses desta. O próprio texto do autor brasileiro é uma prova concreta de que consciências dominantes não homogeneízam integralmente a sociedade. Elucidativamente, ainda em respeito a esta discussão, na famosa passagem d’*A Ideologia Alemã*, segundo a qual, “Os pensamentos da classe dominante são também, em todas as épocas, os pensamentos dominantes” (Marx, 2002, p. 48),² mostra o Marx que a posição de maior alcance na formação das consciências, “o poder *espíritual* dominante” (Marx, 2002, p. 48), ocupado pelo ideário da classe dominante em relação aos demais,

² Utilizamos nesse momento a edição de *A ideologia alemã* da Editora Martins Fontes. A mesma utilizada pelo autor com quem se debate.

não é suficiente para eliminar a efetividade desses demais, tão somente pode favorecer a classe dominante na luta de ideias.

Seja como for, pudemos ver como opera a ideologia de acordo com a apreensão do autor brasileiro em questão, ou seja, quando um sistema de ideias da classe dominante é apropriado pela consciência da classe dominada, ele se configura como ideologia por não ter correspondência com a realidade desta classe dominada.

Por fim, em tom conclusivo, afirma:

Portanto, a Administração para nós é uma ideologia porque se caracteriza por um conjunto de ideias das classes dominantes, principalmente dos gerentes, que visam subordinar os trabalhadores à sua lógica, à exploração e ao seu modo de vida. Esse conjunto de ideias, quase transverte de ciência, de modo algum pode ser adotado pelo proletariado como ferramenta (Caribé, 2006, pp. 38-9).

Caribé nega um estudo da relação entre ideologia e ciência ancorado na luta de classes, contudo suas conclusões estabelecem, assim como visto em Santos, uma oposição entre ciência e ideologia, ainda que o expoente da administração política não deixe claro sua aceção da ideologia (haja vista a mudança de caracterização da categoria quando este autor reconhece a luta de classes). As referências de Chauí (2004) contribuem para Caribé apreender a categoria como uma elucubração imaginária que não possui lastro na realidade, e que tem como a característica principal a identificação da ideologia com os interesses dominantes, tendo como função exclusiva a manutenção das relações de produção estabelecidas pela ordem do capital. Este vício impede a categoria de mostrar qualquer vínculo com a ciência e, por conseguinte, a impede também de se configurar como instrumento de luta para a classe trabalhadora. “Daí a importância de separar o que é ideologia, o que é conhecimento útil para a classe dos gestores e o que é instrumento de libertação para o proletariado” (Caribé, 2006, p. 28). Desse ângulo, as similaridades com Althusser são bem fortes em Caribé, de maneira que para o francês “A reprodução da força de trabalho tem pois como condição *sine qua non* não só a reprodução da «qualificação» desta força de trabalho, mas também a reprodução da sua sujeição à ideologia dominante” (Althusser, 1974, p. 22). A despeito de haver ou não influência direta de Althusser, é importante afirmar que não há, definitivamente, relação

de proximidade entre ciência e ideologia para Caribé, mas sim, uma relação de oposição.

No corpo teórico da administração política é consensual a ideia de que não há uma relação próxima entre ciência e ideologia. De maneira que a primeira, premida pela epistemologia, se consolida como o desvelamento da realidade e a aquisição da razão, a segunda se configura em geral como seu oposto, comumente ligada à falsidade. Essa ligação acontece seja pela denúncia da mistificação do real, seja pelo efeito ilusório que opera na consciência. Ademais, identifica-se a ideologia ao ideário adversário teórico ou da classe dominante. Faremos agora uma proposição para encarar o problema sob outro prisma, o prisma ontológico, que nos remete ao marxismo mais próximo de Marx, inexplorado até o presente momento pela administração política.

3. Crítica ontológica à ideologia da administração política

Compreendemos que *A Ideologia Alemã*, texto que serviu de base para Caribé estabelecer os enlaces mais centrais da ideologia tendo alegadamente Marx como ponto de partida, é de modo geral a obra mais utilizada em se tratando das abordagens marxistas sobre a categoria (Vaisman, 1996). Nessa obra, Marx tematiza a categoria de maneira mais aberta fornecendo elementos para se chegar a aproximações de suas determinações. Isso porque é entendido ser impossível chegar a uma teoria geral da ideologia mesmo nos escritos do autor alemão (Vaisman, 1996). Reconhecidamente, a discussão mais importante desse texto se concentra na crítica de Marx ao idealismo dos filósofos “neo-hegelianos”. É sob este contexto que surge a aceção de ideologia ligada à falsidade, tão ressonante na contemporaneidade. Contudo, a identificação imediata à falsidade tal qual fizeram os autores brasileiros, em especial Caribé, carece de uma precisão e rigor quanto aos próprios escritos de Marx.

Antes de adentrarmos na discussão da ideologia, acompanhemos a argumentação de Marx no tocante à ciência:

Conhecemos uma única ciência, a ciência da história. A história pode ser examinada de dois lados, dividida em história da natureza e história dos homens. [. . .] A história da natureza, a assim chamada ciência natural, não nos diz respeito aqui; mas, quanto à história dos homens,

será preciso examiná-la, pois quase toda a ideologia se reduz ou a uma concepção distorcida dessa história ou a uma abstração total dela (Marx & Engels, 2007, pp. 86-7).

É importante reter desta passagem que para Marx, a questão da ciência não se conecta com os pressupostos epistemológicos que exigem uma série de conceitos apriorísticos para se conhecer a realidade concreta. Aqui a ciência trata da apreensão do desenvolvimento da atividade humana sobre a natureza. A história nada mais é do que esse desenvolvimento. Nesse mesmo trecho, mostra-nos também como a história dos homens tem sido distorcida pelas ideologias no que pode ser considerada uma “operação típica do idealismo filosófico” (Vaisman, 1996, p. 147). Portanto, depre-endemos nesse texto que para Marx a ideologia é um processo que mistifica a realidade, mas é um processo decorrente do idealismo da filosofia alemã, ideia que ganha fôlego através da passagem na qual lemos que “Se em toda ideologia, os homens e suas relações aparecem de cabeça para baixo como numa câmara escura, este fenômeno resulta do seu processo histórico de vida” (Marx & Engels, 2007, p. 94). A respeito dessa passagem curta, mas consideravelmente profunda, nos explica Vaisman:

a inversão não remete à ideia falsa, mas à falsidade de que as ideias gerem o ser. Dizer, portanto, que “em toda ideologia os homens e suas relações aparecem invertidos”, é denunciar a inversão ontológica especulativa onde o mundo efetivamente existente é concebido como produto da ideia, das representações, em suma, da consciência (Vaisman, 1996, p. 150).

Este excerto é importante para entendermos que, como mostra Marx, a ideologia não é um conceito falso em si, não carrega a falsidade em seu conteúdo. Recorrendo à reflexão de Vaisman, compreendemos que a ideologia se liga ao processo especulativo da filosofia idealista alemã, qual seja, colocar a ideia, a subjetividade, como o demiurgo da objetividade. Nas palavras do próprio Marx, “A nenhum desses filósofos ocorreu a ideia de perguntar sobre a conexão entre a filosofia alemã e a realidade alemã, sobre a conexão de sua crítica com seu próprio meio material” (Marx & Engels, 2007, p. 84), o que significa dizer se tratar de uma *inversão onto-lógica*, pois essa inversão quando desfeita, resultará no fato de que a

atividade prática dos homens condicionará sua consciência e suas ideias, e assim sua atividade concreta será a força motriz da história. O que acontece então é que esta ideologia pode desvelar-se falsamente, mas sempre como consequência daquele processo especulativo e nunca como essência imanente de si. Caribé identifica a *inversão entre ser e pensar*, mas não é capaz de situar isso na particularidade do idealismo, tampouco identifica ele situações outras expressas pela ideologia, as quais veremos em seguida.

O ponto anterior é marcante n' *A Ideologia Alemã*, mas não é o único em que a ideologia ganha importância. Noutras passagens vemos Marx desenvolver de modo nominativo o complexo formado pelas formas de consciência. Seguindo suas palavras, lemos que:

A moral, a religião, a metafísica e qualquer outra ideologia, bem como as formas de consciência a elas correspondentes, são privadas, aqui, da aparência de autonomia que até então possuíam. Não têm história, nem desenvolvimento; mas os homens, ao desenvolverem sua produção e seu intercâmbio materiais, transformam também, com esta sua realidade, seu pensar e os produtos de seu pensar (Marx & Engels, 2007, p. 94).

Neste momento, depreende-se uma acepção consideravelmente diferente daquela vista anteriormente. Marx dela se utiliza simplesmente para dar nome a este complexo composto pela *moral, religião, metafísica* e etc., as chamadas *formas de consciência*. Ao mesmo tempo é preciso destacar como este complexo no qual a ideologia está contida não se desenvolve autonomamente das relações concretas, e, portanto, não possui uma história própria. Sua historicidade depende dos condicionamentos das relações materiais. Noutras palavras, “a moral, a religião, a metafísica e qualquer outra ideologia não têm história, no sentido de que não possuem uma historicidade própria ou imanente, pois fazem parte da história humana global da produção da vida e das formas de consciência que a ela correspondem” (Vaisman, 1996, p. 86).

N' *A Ideologia alemã*, por conseguinte, é possível reter dois momentos fundamentais que dão conteúdo e forma à ideologia. Primeiramente é um “termo que denuncia o defeito ontológico da propositura especulativa que inverte a relação de determinação entre ser e pensar” (Vaisman, 1996, p. 245). Conservando, assim, grande teor de criticidade. Diferentemente, porém, do segundo momento em que “ideologia é um termo onto-*nomi-*

nativo, pois simplesmente designa em conjunto um enorme complexo, ou seja, as assim chamadas formas superestruturais e as formas de consciência, mas não as explica” (Vaisman, 1996, p. 245). É razoável dizer que Santos (muito embora não se apoie no marxismo) e Caribé não compreendem tal categoria à luz de Marx. Isto se comprova, sobretudo, por depositarem a ela uma determinação estritamente parcial (seja para falar do adversário, seja para falar da classe dominante) e identificarem-na ao pensamento falso. Vimos que para Marx interessa mais o processo especulativo que obstrui a potencialidade da filosofia idealista de compreender os nexos reais e as formas de consciência, que no entanto, não estão inadvertidamente sob o domínio de uma determinada classe. E como veremos a seguir, podem perfeitamente ser úteis mesmo para a mudança social radical.

É assim que prosseguindo na análise do autor alemão acerca da ideologia, cabe o recurso a uma passagem do *Prefácio para a contribuição da crítica da economia política* de 1859, onde diz Marx

Com a transformação da base econômica, toda a enorme superestrutura se transforma com maior ou menor rapidez. Na consideração de tais transformações é necessário distinguir sempre entre a transformação material das condições econômicas de produção, que pode ser objeto de rigorosa verificação da ciência natural, e as formas jurídicas, políticas, religiosas, artísticas ou filosóficas — em resumo, as formas ideológicas pelas quais os homens tomam consciência deste conflito e o conduzem até o fim (Marx, 1982, p. 25).

Nesta passagem, a condição superestrutural das formas ideológicas ou formas de consciência é reiterada. Em relação à questão da autonomia, vemos aqui que da mesma maneira que esta superestrutura não porta uma autonomia total em relação às condições econômicas, ela também não está em correspondência imediata com a base. As mudanças nas relações econômicas podem gerar efeitos mais ou menos profundos nas formas superestruturais que além das *formas ideológicas* também compreendem a *superestrutura jurídica e política*. Em relação ao exame da ideologia

Marx. Na passagem do Prefácio de 59 [. . .], identifica “as formas ideológicas” o universo jurídico-político e ao conjunto das formações ideais de uma dada sociedade, isto é, a uma vasta gama de atividades,

inclusive as culturais e espirituais, buscando, ao mesmo tempo evidenciar a sua relação com o conflito social (Vaisman, 1996, p. 234).

Destaca-se, portanto, esta relação da ideologia com o conflito social evidenciada por Marx. Não se trata da ideia de que a ideologia corresponde unicamente aos interesses de uma classe dominante, tampouco tem por função o controle da classe dominada. Pelo contrário, quando o autor afirma que é através dessas ideologias que os homens podem tomar consciência do conflito (da luta de classes) e assim levá-lo adiante até sua resolução, Marx quer dizer que a ideologia pode muito bem servir à classe trabalhadora, ou dominada, pois a resolução dos conflitos implica dire-tamente a superação da sociedade de classes.

Orientando-se por esta passagem do *prefácio*, o filósofo húngaro Lukács nos oferece alguns avanços em relação aos lineamentos de Marx. É bastante claro ao dizer que “A ideologia é sobretudo a forma de elaboração ideal da realidade que serve para tornar a práxis social humana consciente e capaz de agir” (Lukács, 2013, p. 465). Portanto, trata-se da maneira como estas formas de consciência podem orientar as consciências e causar efeito na realidade concreta. Em outras palavras, “o produzido é determinado pela sua produção, o que significa que o *ser* da ideologia é determinado pela sua produção, que é e só pode ser social. E, em termos gerais, portanto, ela está presente em todas as ações humanas, enquanto orientação ideal” (Vaisman, 2010, p. 50). Assim, toda ideia é elaborada em mediação com a prática dos homens, mas não se pode dizer, contudo, que toda a espécie de ideia é ideologia. O filósofo chama a atenção para uma potencialidade que pode ou não se realizar:

Essa possibilidade universal de virar ideologia está ontologicamente baseada no fato de que o seu conteúdo (e, em muitos casos, também a sua forma) conserva dentro de si as marcas indelévels de sua gênese. Se essas marcas eventualmente desvanecem a ponto de se tornarem imperceptíveis ou se continuam nitidamente visíveis é algo que depende de suas — possíveis — funções no processo dos conflitos sociais (Lukács, 2013, p. 465).

Seguindo a reflexão de Vaisman (2010, p. 51), “Algo, portanto, transforma-se em ideologia, não nasce necessariamente ideologia, e essa

transformação depende de vir a desempenhar uma função precisa junto às lutas sociais em qualquer nível destas”. Dessa maneira, o que realmente importa é a função social desempenhada pela ideologia junto à luta de classes. Assim se dá a apreensão desta categoria sob o prisma ontológico (Vaisman, 2010). Para que fiquem evidentes as diferenças entre esta apreensão ontológica e uma apreensão mais próxima às concepções de Althusser, por exemplo, detalhe mais epistemológico, Lukács precisa:

Nem um ponto de vista individualmente verdadeiro ou falso, nem uma hipótese, teoria, etc., científica verdadeira ou falsa constituem em si e por si só uma ideologia: eles podem vir a tornar-se uma ideologia, como vimos. Eles podem se converter em ideologia só depois que tiverem se transformado em veículo teórico ou prático para en-frentar e resolver conflitos sociais, sejam estes de maior ou menor amplitude, determinantes dos destinos do mundo ou episódicos (Lukács, 2013, p. 467).

Sendo o critério último para reconhecer uma ideologia ou não o efeito da ideia sobre as consciências, bem como a efetivação prática para dirimir conflitos sociais. Em consequência, não é possível, sob este critério, estabelecer uma cisão predeterminada entre ciência e ideologia. A este respeito, é prudente a seguinte argumentação:

A astronomia heliocêntrica ou a teoria do desenvolvimento no âmbito da vida orgânica são teorias científicas, podem ser verdadeiras ou falsas, mas nem elas próprias nem a sua afirmação ou negação cons-tituem uma ideologia. Só quando, depois da atuação de Galileu ou Darwin, os posicionamentos relativos às suas concepções se converte-ram em meios para travar os combates em torno dos antagonismos sociais, elas se tornaram operantes — nesse contexto — como ideolo-gias (Lukács, 2013, p. 467).

Enquanto teoria, uma *elaboração ideal* cientificamente sistematizada orienta a *práxis social humana* dirimindo conflitos na luta de classes, se, e somente se, tornar-se ideologia.

Análises outras dos escritos de Santos como a de Monteiro, Amaral e Almeida (2013) também reúnem elementos suficientes para afirmar que

na Administração Política não existe uma cisão cabal entre ciência e ideologia, havendo neste campo um marcante veio ideológico.

Portanto, premidos do critério ontológico atestamos que a administração política pode ser uma ideologia a partir do momento em que constituir um ideário direcionado à orientação da prática, dirimindo conflitos. Para se fazer esta avaliação, faremos recurso a Meszáros (2008). Na introdução de seu texto *Filosofia, ideologia e ciência social* existem elementos que comprovam as referências marxianas, primeiro combatendo a restrição do problema ao talhe epistemológico, depois reconhecendo a determinação ontológica de *consciência prática necessária* e vinculação de interesses na ideologia situando sua posição central na luta de classes e pontuando a inexistência de uma autonomia total desta consciência. Fundamentalmente, em Meszáros, o problema ganha novas dimensões quando este autor define um espectro de posições ideológicas que vão desde uma posição mais conservadora, passando por uma posição intermediária chegando final-mente à posição ideológica revolucionária.

Nas palavras do autor, a conservadora certamente alinhada aos interesses burgueses, opera “adotando e glorificando a contiguidade do sistema dominante — não importa se problemático ou contraditório — como o *horizonte absoluto* da própria vida social” (Meszáros, 2008, p. 11). Aqui é evidente que a eternização do capitalismo é o objetivo. A questão que emerge à luz do dia é justamente a efetividade prática de tal ideologia, de maneira que um sem-número de exemplos pode ser encontrado no próprio ideário da *administração profissional*. Tragtenberg (2006) assinala o teor conservador das primeiras teorias administrativas do século XX, nomeando--as propulsoras de uma *harmonia participacionista*, imbuídas na tarefa de obliterar os conflitos sociais. Assim, “a influência espontânea do discurso ideológico dominante, para além das camadas de seus verdadeiros beneficiários, residem exatamente em seu apelo pacificador à “unidade” e aos interesses associados. . .” (Meszáros, 2008, p. 12).

Na direção contrária, há a posição ideológica revolucionária que “questiona radicalmente a persistência histórica do próprio horizonte de classe, antevendo, como objetivo de sua intervenção prática consciente, a supressão de todas as formas de antagonismo de classes” (Meszáros, 2008, p. 11). Tendo assim a incumbência “de superar as limitações associadas à produção do conhecimento prático, no interior do horizonte da consciência social dividida, nas condições de uma sociedade dividida em classes”

(Mészáros, 2008, p. 11), obviamente trata-se de uma posição completamente antagônica à anterior não somente por ser sua negação, mas também por ter a responsabilidade de viabilizar consciências que munidas da necessidade prática da superação do capitalismo. Situa-se nessa corrente, o marxismo autêntico, por exemplo.

Essas duas posições constituem os extremos desse espectro por serem claramente a representação da consciência prática de capital e trabalho. Entretanto, entre elas existe uma ideologia que por um lado, não cai na apologia dogmática e por outro não leva adiante um projeto de superação das contradições reais. Ao argumentar sobre esta posição, Mészáros é enfático:

expõe, com êxito significativo, as irracionalidades da *forma específica* de sociedade de classe, sem dúvida anacrônica, que é rejeitada a partir de uma nova posição de vantagem, mas sua crítica é viciada pelas contradições de sua própria posição social — igualmente determinada pelas classes sociais, mesmo se historicamente mais avançadas (Mészáros, 2008, p. 11).

Constitui-se, portanto por um sistema de ideias que consegue compreender as contradições fundamentais do capitalismo, seus êxitos, mas sobretudo suas mazelas. Todavia, limita-se à sua crítica, não é capaz de empreender uma alternativa que supere este modo de produção. Podemos classificar a administração política neste conjunto. Seus autores compreendem vários problemas evidentes como a tendência de mistificação da realidade exercida pela administração, a falta de um campo nesta área que se preocupe com questões de desenvolvimento social e diminuição da desigualdade, e, com profunda propriedade a denúncia da leitura incorreta por parte dos economistas ortodoxos a respeito das crises estruturais do capitalismo nas últimas décadas. Estes e muitos outros são méritos irrevogáveis da administração política, isto é, desvelar a realidade tal qual ela é de fato. A limitação se dá necessariamente por não se tratar de uma ideologia que irrompa as barreiras do capital, ou seja, suas proposições circundam a amenização dos antagonismos através de políticas públicas oriundas do Estado, empenhando-se em grande parte em estabelecer um pacto entre classes. Tendo esse horizonte para oferecer uma resposta prática que seja capaz de interditar o projeto neoliberal em curso no Brasil. É o que se percebe no trecho que segue

E, portanto, as condições de sobrevivência material da sociedade dependem das forças do Estado para estabelecer o mínimo de condições de sociabilidade, minimizar externalidades negativas causadas pela produção capitalista e compensar as perdas materiais e sociais causadas pelo processo de acumulação (Gomes, 2012, p. 18).

Após mostrar como um programa de habitação e saneamento básico pode ser basilar para o sucesso de outros programas como de educação, saúde, segurança pública e transporte, Santos (s.d.) explica que o objetivo que orienta tais políticas assim se realiza:

a maior conquista de uma política social com essa concepção seria a promoção de uma maior integração comunitária, um maior grau de sociabilidade entre os indivíduos e, sobretudo, maiores e melhores condições de aprendizagem política no exercício fecundo da cidadania — tornando, assim, a sociedade brasileira mais plural e mais democrática (Santos, s.d., p. 18).

Em última instância, o que se coloca à luz do dia para a administração política é uma reforma na administração estatal que possa definitivamente colocar em prática medidas progressistas que atenuem a desigualdade social e concilie de certa maneira os antagonismos através de uma organização da produção menos centralizada nas mãos de poucos, com propostas direcionadas “aqueles que têm preocupações em vê-las [as riquezas] distribuídas de modo justo” (Santos, s.d., p. 31). Portanto, o grande impedimento para esta ideologia se fazer revolucionária é justamente não se comprometer com uma mudança radical na sociedade, por decorrência, não oferece alternativas para a superação da sociedade de classes. Ao contrário, assenta--se sob medidas que nem mesmo contestam sua existência.

Cabe notar ainda a semelhança da administração política com aquilo que Marx nomeou *sincretismo desprovido de espírito*:

Homens que ainda reivindicavam alguma relevância científica e que aspiravam ser algo mais do que meros sofistas e sicofantas das classes dominantes tentaram pôr a economia política do capital em sintonia com as exigências do proletariado, que não podiam mais ser ignoradas (Marx, 2013, p. 87).

Adiciona Marx que o principal representante era Stuart Mill, e coloca em destaque o intento do inglês em *conciliar o inconciliável*, ou seja, aco-modar dentro de uma formação societal interesses de classes visceralmente antagônicas. Este é o limite quando não se coloca no horizonte um projeto que se articule com o objetivo de superar a ordem vigente do capital.

4. Considerações Finais

Os resultados da pesquisa mostram que, de fato, uma incursão materialista sobre os problemas da administração política é contributiva na medida em que põe em evidência uma nova ótica para encarar seus problemas práticos. Este artigo procurou explicitar que do prisma marxiano a ideologia não assume necessariamente um aspecto negativo de contraposição a ciência, tampouco caracteriza o sistema de ideias do adversário ou de uma classe dominante (apreensão comum aos intelectuais da administração política que deram importância ao seu estudo). De sorte que aqui procuramos evidenciar os limites da apreensão epistemológica, que ao estabelecer a cisão entre verdadeiro ou falso, opõe ciência e ideologia. Um estudo ontológico mostrou como esta “ciência administrativa” se erige a partir de uma determinação social — bem entendida como condições de possibilidade de uma forma de pensamento particular — e está intrinsecamente ligada aos conflitos de classe, podendo revelar ou não os problemas postos pela realidade, mas exercendo, indefectivelmente, uma função social, podendo assim ser ideologia.

Ainda que alguns autores já tenham identificado que a administração política é também ideológica, é primaz que precisemos em que condições isto se dá. Nessa esteira, verificamos que, ao passo em que estes intelectuais identificam diversos problemas de ordem econômica e social na gestão e distribuição da riqueza no Brasil, desenvolvem soluções se limitam ao intento de reorganizar estas questões através da intervenção estatal, elaborando políticas sociais mais inclusivas e promotoras da redução da desigualdade. Com efeito, o que se verifica então é que a depender de sua função social, trata-se de uma ideologia intermediária. Isto merece ser destacado haja vista que a construção histórica do pensamento administrativo é toda ela permeada por ideologias conservadoras. A administração política é certamente um campo progressista neste sentido; sincrético, mas também progressista.

Pudemos observar que os debates na administração política poderiam se beneficiar de uma compreensão marxiana do problema da ideologia e da não contradição por princípio entre ideologia e ciência, favorecendo uma apreensão do problema científico mais atinente ao campo do materialismo histórico. Em outros termos, temos a plena convicção de que a apreensão ontológica dos problemas da administração política pode render ainda um sem-número de novos estudos, que por sua vez, podem trazer diversas contribuições para a realização prática do fazer administrativo direcionado ao bem-estar da sociedade.

Referências

- ALTHUSSER, Louis. *Ideologia e aparelhos ideológicos de Estado*. Lisboa: Presença, 1974.
- CARIBÉ, Daniel Andrade. Ciência ou ideologia? A constituição do campo da Administração Política. *Revista Brasileira de Administração Política*. São Paulo, vol. 1, n.º 1, pp. 31-44. Hucitec, out. 2008.
- CARIBÉ, Daniel Andrade. *Das fábricas ao Estado, do Estado às fábricas: a formação dos gestores enquanto classe*. Mestrado (Administração). Salvador: Ufba, 2006.
- CHAU, Marilena. *O que é ideologia?* 2.^a ed. São Paulo: Brasiliense, 2008.
- ENGELS, Friedrich. Carta, Engels para Franz Mehring, Londres, 14 jul. 1893. In MEHRING, Franz. *Sobre el materialismo histórico y otros escritos filosóficos*. Madri: Fundación Federico Engels, 2011.
- GOMES, Fábio Guedes. O jovem percurso da administração política. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 46, n.º 1, pp. 7-24, jan.-fev. 2012.
- LÖWY, Michael. *Ideologias e ciência social: elementos para uma crítica marxista*. São Paulo: Cortez, 1991.
- LUKÁCS, Georg. *Para uma ontologia do ser social II*. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, Karl. *O Capital*. Vol. 1. São Paulo: Boitempo, 2013.
- MARX, Karl. *Para a crítica da economia política; Salário Preço e Lucro; O Rendimento e suas fontes*. São Paulo: Abril Cultural, 1982.
- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A Ideologia Alemã*. São Paulo: Boitempo, 2007.

- MARX, Karl & ENGELS, Friedrich. *A ideologia Alemã*. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- MESZÁROS, István. *Filosofia, ideologia e ciência social: ensaios de afirmação e negação*. São Paulo: Boitempo, 2008.
- MONTEIRO, Doraliza Auxiliadora Abranches; AMARAL, Marcelo Santos; ALMEIDA, Tatiane Nunes Viana de. A Natureza do Conhecimento Científico e a Proposta da Administração Política. *IV Encontro Brasileiro de Administração Política*. Vitória da Conquista, 2013.
- SANTOS, Reginaldo Souza et al. Bases teórico-metodológicas da administração política. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 4, pp. 919-41, jul.-ago. 2009.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para Administração Política. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 35, n.º 5, pp. 49-77, set.-out. 2001.
- SANTOS, Reginaldo Souza. *Manifesto da administração política para o desenvolvimento do Brasil*, s.d. Disponível em: <www.adm.ufba.br/sites/default/files/noticia/anexo/manifesto.pdf>. Acesso em 27-7-2015.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Notas metodológicas para a concepção de uma nova política social para o Brasil. *Revista de Administração Pública*. Rio de Janeiro, vol. 36, n.º 6, pp. 933-57, nov.-dez. 2002.
- TRAGTENBERG, Maurício. *Burocracia e ideologia*. 2.^a ed. São Paulo: Editora Unesp, 2006.
- VAISMAN, Ester. *A determinação marxiana da ideologia*. Doutorado (Educação). Belo Horizonte: UFMG/FAE, 1996.
- VAISMAN, Ester. Ideologia e sua determinação ontológica. *Verinotio*, Belo Horizonte, n.º 12, ano VI, pp. 40-64, out. 2010.

A DIMENSÃO EXTERNA (INTERNACIONAL) DO CONCEITO DE ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA: PRIMEIRAS NOTAS A PARTIR DO CASO BRASILEIRO (1930-1989)

LEONARDO GRANATO*

Resumo

O objetivo do presente trabalho é propor uma leitura da dimensão externa ou internacional do conceito de administração política, a partir do caso brasileiro, visando a contribuir com a reflexão sobre o papel do Estado no desenvolvimento na América Latina em geral. Parte-se da premissa de que as especificidades da dimensão internacional do modelo de gestão das relações sociais no processo de execução do projeto de nação no Brasil (a administração política), no período 1930-1989, se vinculam com a ideia de uma ação estatal externa orientada ao desenvolvimento do país, bem como autônoma o suficiente no referente à margem de manobra na arena internacional. Dessa forma, apresenta-se uma reflexão teórica dos conceitos de desenvolvimento e autonomia, enquanto vetores da ação estatal externa, no contexto da administração política brasileira do período estudado.

Palavras-chave: Administração Política; Administração Política Internacional; Desenvolvimento; Autonomia.

Resumo

This study presents a reading of the external or international dimensions of the concept of political administration in Brazil, in order to contribute to the reflection on the role of the state in the Latin American development. It departs from the premise that the specificities of the international dimension of the management model of social relations in Brazil (political administration) in the 1930-1989 period are linked with the idea of a foreign state action which is oriented to the development of the country, and is autonomous enough concerning the international arena. We discuss the concepts of development and autonomy, aimed at the foreign state action, in the context of the Brazilian political administration in this period.

Keywords: Political Administration; International Political Administration; Development; Autonomy.

1. Introdução

A LEITURA DOS TRABALHOS do professor Reginaldo Santos e a riqueza do conceito de administração política por ele idealizado (Santos & Ri-beiro, 1993; Santos, 2001; Santos, 2009) nos levou a pensar possibilidades

* Professor do Departamento de Ciências Administrativas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, pesquisador do Núcleo de Estudos Políticos e Administrativos (Nepa). E-mail: <leonardo.granato@ufrgs.br>.

de interlocução com enfoques e leituras por nós realizadas no âmbito da economia política internacional. Considerada um campo interdisciplinar das ciências sociais, com destaque para as contribuições mais próximas da economia política, da ciência política e da administração, a administração política mostrou-se, perante nós, como a possibilidade de ampliar nossa reflexão sobre o papel do Estado no desenvolvimento na América Latina.

Partindo-se dessa premissa, a proposta deste trabalho é de dar continuidade à reflexão sobre o período 1930-1970 realizada por Ribeiro (2009), com relação ao caso brasileiro, de modo que incorpore elementos que nos permitam transitar até uma, por nós chamada, dimensão “ex-terna” ou “internacional” do conceito de administração política. Em essência, nos perguntamos qual a contribuição das clássicas tradições do pensamento latino-americano em matéria de desenvolvimento e autonomia para a construção e compreensão da dimensão externa da administração política brasileira. Com base em uma pesquisa bibliográfica, nosso argumento é de que, no período referido, o modelo de gestão das relações sociais no Brasil (ou seja, a administração política) apresenta um conjunto de especificidades no que diz respeito à dimensão da ação externa do Estado, que neste trabalho é identificada sob a dimensão externa do conceito de administração política. Tais especificidades vinculam-se com a ideia de uma ação externa orientada ao desenvolvimento socioeconômico do país, bem como autônoma o suficiente no que concerne à margem de manobra para projetar e executar seu próprio plano de desenvolvimento.

No que diz respeito à descrição do trabalho, em primeiro lugar abordaremos o conceito de administração política a partir dos estudos da área, e, em segundo lugar, faremos referência à aplicação do referido conceito ao caso brasileiro no período 1930-1989. Em um terceiro momento, apresentaremos uma leitura da dimensão externa do conceito de administração política, também analisando o caso brasileiro, e, na quinta e quarta seções, efetuiremos uma abordagem teórica das principais vertentes da economia política e da ciência política que nos podem auxiliar na interpretação dos princípios de desenvolvimento e autonomia na ação externa da administração política brasileira do período, enquanto objetivos fundamentais do projeto de nação.

O conceito de Administração Política

O conceito de administração política emerge a partir de uma discussão epistemológica dada em Santos (2001), Santos (2009) e Santos, Ribeiro & Santos (2009), cujo ponto de partida está na justificativa de o objeto da ciência da administração ser a gestão e não a organização (*locus* privilegiado do referido objeto). Segundo o referido autor, embora a organização se constitua em objeto de pesquisa por excelência no campo da administração, tal elemento não se constitui em objeto demarcador dessa disciplina científica, em razão do fato de que as organizações/instituições, como expressões das relações sociais, constituem objetos de estudo de diferentes campos de conhecimento.

Tal como expressa Santos (2009, p. 41), “embora as organizações/instituições constituam o gênero que contém elementos essenciais do objeto da disciplina administração, porém elas são espaços particulares nos quais apenas habita o objeto. A essência perpassa o espectro das relações sociais internas das organizações e se estabelece nos limites das relações sociais mais amplas, portanto, no âmbito da sociedade”. Segundo o autor, essa diferenciação é fundamental, pois permite entender por que as organizações não são objeto da administração. Se falarmos de estresse no trabalho, trata-se de um problema no âmbito das organizações, porém, seu equacionamento se faz pela medicina ou a psicologia; se falarmos de relações sociais nas organizações, o campo de conhecimento mais apropriado para o entendimento é a sociologia, e assim por diante. Dessa forma, conclui o autor, o que cabe à administração é “estruturar formas de gestão viabilizadoras do objetivo da organização. Por essa razão, a gestão é apenas um dos conteúdos que dão institucionalidade e essência às organizações” (Santos, 2009, p. 42).

Segundo Santos (2009), as relações sociais devem convergir em direção à finalidade do bem-estar pleno da humanidade, bem-estar esse que, do ponto de vista material, seria objeto de preocupação da economia política e da, por ele chamada, “administração política”. Enquanto no plano mais teórico, a economia política responde pelo “que” e “por que” fazer, ou seja, pelas possibilidades da produção, da circulação e da distribuição de bens materiais, a administração política tende a responder pelo “como” fazer, ou seja, pela concepção da gestão para se chegar à

finalidade. Dessa forma, segundo o autor, “se a administração política é a expressão das relações do Estado com a sociedade na concepção do projeto de nação, então as formas de gestão (bases institucionais e organizacionais) para a implementação desse projeto de nação constituem o objeto da administração, portanto a sua macrofundamentação” (Santos, 2009, p. 50).

Aplicação do conceito de administração política ao caso brasileiro (1930-1989)

Conforme exposto na introdução deste trabalho, propomos desenvolver uma leitura acerca da dimensão externa do conceito de administração política, a partir do caso brasileiro, retomando, assim, a reflexão sobre o período 1930-1970, realizada por Ribeiro (2009) na sua tese doutoral. Segundo a autora, nesse momento particular das relações entre o Estado e a economia/sociedade, as relações sociais de produção passaram “a exigir do setor público atuação mais direta e mais dinâmica no que respeita à concepção de um projeto de alcance nacional. O que implica dizer que, dentro deste âmbito mais geral, estariam incluídos tanto o modelo de gestão como o de execução, que o professor Reginaldo define como «materia-lidade das relações sociais»” (Ribeiro, 2009, p. 101).

A aplicação do referido conceito de administração política ao caso brasileiro requer entender a forma pela qual o Estado brasileiro se organizou para gestionar e executar o processo das relações sociais de produção no período sob estudo. Dessa forma, a partir dos anos 30, depois de uma longa permanência do modelo liberal-conservador na rudimentar administração do país, o Estado brasileiro, visando ao desenvolvimento, passou a incorporar à administração pública temas que antes estavam restritos aos mecanismos de mercado ou à iniciativa privada, e nesse sentido, à medida que as responsabilidades do Estado foram se ampliando, um novo modelo de administração política emergiu no país. Esse novo modelo vinculou-se com a *ratio* do Estado desenvolvimentista, que, segundo Cervo (2008, p. 46), se estendeu sobre governos e regimes políticos durante sessenta anos, entre 1930 e 1989.

Em linhas gerais, podemos afirmar que a década de 30 assinalou uma transformação de envergadura nas condições objetivas do país. A Grande Depressão determinou a deterioração dos preços dos produtos de exportação

e, assim, grande parte dos suprimentos de mercadorias provenientes do exterior teve de ser assegurada pelo setor interno da economia nacional. A economia nacional reagiu positivamente à crise externa por meio de um intenso processo de substituição de importações, que se tornou um fator decisivo na formação de um mercado interno, inexistente no Brasil até a década de 20.

No referido contexto, a organização da gestão e execução das relações sociais de produção apresentou um papel fundamental. Guerreiro Ramos ([1966] 1983, p. 345) salientou, nesse sentido, que “a partir de 1930, a administração pública é compelida a exercer funções que, ou eram residuais ou inexisteram em épocas anteriores. [. . .]. Mas o que permite realmente perceber a complexidade da administração pública, no período, são os múltiplos serviços, principalmente autarquias e sociedades de economia mista, que surgem como resultado de novos encargos impostos ao Estado pelo sistema produtivo nacional”.

Esse novo modelo de administração política, segundo Santos & Ribeiro (1993), teve como base a ampliação das funções governamentais (passando o Estado a atuar diretamente na organização da produção), a reestruturação da base organizacional do setor público (prefigurada pela modernização e ampliação do aparelho do Estado), e, também, a divisão institucional do trabalho dentro do setor público, que representa a forma pela qual o Estado passa a definir as prerrogativas das entidades e órgãos da máquina burocrática.¹

Dessa forma, o processo de aparelhamento do Estado brasileiro no período sob estudo, que tem dentre seus fatos essenciais a fundação, em 1938, do Departamento Administrativo do Serviço Público (Dasp),² a busca do planejamento e coordenação entre as atividades e esforços promocionais do

¹ Entre finais do século XIX e inícios do século XX consolidou-se o chamado modelo “racional-normativo” ou “burocrático”, que surgiu como resposta às falências que caracterizaram a organização estatal durante o período prévio ao surgimento do Estado-nação. Perante o patrimonialismo e a discricionariedade do modelo pré-burocrático, e das novas necessidades e demandas da emergente sociedade industrial e do desenvolvimento do capitalismo liberal, foi idealizado um modelo de gestão pública baseado na racionalização legal da organização e do funcionamento estatal, e na distinção e separação entre as atividades que obedecem a uma racionalidade “política” (função da liderança) e aquelas que devem ser executadas por um aparelho impessoal hierarquicamente organizado, que deve agir segundo critérios impessoais e métodos técnicos (função da burocracia profissional).

² Previsto na Carta Constitucional de 10 de novembro de 1937 e organizado pelo Decreto-Lei n.º 579, de 30 de julho de 1938, o Dasp representava o processo de institucionalização/burocratização da administração pública brasileira, enquanto instrumento de governo destinado à concretização dos objetivos do Estado. Criado para ser o “braço” administrativo do chamado Estado Novo, onde coexistiram as funções de departamento de administração (vinculadas a recursos humanos, materiais, orçamento) e de órgão de assessoramento da Presidência da República, o Dasp reforçava a consciência do papel fundamental que a administração pública tinha em relação às demandas da estrutura econômica e social do país.

Estado,³ e a reforma administrativa consubstanciada no Decreto-Lei n.º 200, de 1967,⁴ deve ser entendido no âmbito do *core* do conceito de desenvolvimentismo, definido por Fonseca (2015, pp. 20-1) pelas seguintes variáveis:

a) A existência de um *projeto deliberado* ou *estratégia* tendo como objeto a nação e seu futuro. Esta pode ser associada, com certa licenciosidade, a *projeto nacional*, desde que não se entenda por isso repulsa ao capital estrangeiro nem rompimento com a ordem internacional, mas simplesmente a nação como epicentro e destinatária do projeto.

b) A *intervenção consciente e determinada do Estado* com o propósito de viabilizar o projeto, o que supõe atores aptos e capazes para executá-lo no aparelho do Estado e com respaldo social e político de segmentos e classes no conjunto da sociedade.

c) A *industrialização*, como caminho para acelerar o crescimento econômico, a produtividade e a difusão do progresso técnico, também para o setor primário.

Em suma, aplicar o conceito de administração política ao caso brasileiro, no período sob estudo, nos permitiu entender a institucionalização do modelo de gestão como de execução das relações sociais produtivas no país, no quadro do ideal desenvolvimentista que prevaleceu entre 1930 e 1989. Porém, no que diz respeito aos princípios de administração pública, da mesma forma em que conviveram a burocratização e a corrente da desburocratização, duas correntes cindiram o pensamento político brasileiro quanto ao modelo de desenvolvimento a implementar pelos esforços sociais e do Estado. Tal questão será abordada na próxima seção.

A dimensão externa do conceito de administração política

Conforme já estudado na seção anterior, se o conceito de administração política aplicado ao caso brasileiro, no período de estudo, compreende

3 A formulação do Programa de Metas de 1956 representou o primeiro intento de submeter o desenvolvimento global do país à supervisão sistemática do Poder Público. Outras reformulações das diretrizes programáticas no âmbito federal foram tentadas no governo Jânio Quadros (1961) e no governo João Goulart (1961-64), mas não tiveram continuidade, seja pela renúncia do primeiro ou pela deposição do segundo. No governo Castelo Branco foram tomadas as primeiras providências rumo à reforma administrativa propiciada pelo Decreto-Lei n.º 200, de 1967.

4 Dentre as deficiências na administração pública federal, a serem atacadas pela reforma administrativa, apontaram-se as seguintes: centralização; execução direta; leis minuciosas e regulamentares; falta de planejamento institucionalizado; falta de continuidade administrativa; inadequada fiscalização dos dinheiros públicos; deterioração do sistema de mérito. Assim, dentre os princípios adotados pela reforma do Decreto-Lei n.º 200 estão: planejamento; coordenação; descentralização; delegação de competências; controle. A partir desses princípios, o enfoque básico da reforma foi a substituição da prioridade concentrada nos meios de execução pelas finalidades de governo.

a forma de gestão e execução das relações sociais produtivas sob o ideal do desenvolvimentismo, já a dimensão externa do conceito de administração política refere-se, em nosso entender, à parcela do modelo de gestão e execução do projeto nacional que trata de questões referentes à inserção internacional do país no sistema interestatal capitalista, e de como, e em que termos, a referida inserção pode contribuir para alcançar o almejado desenvolvimento interno.⁵

Em linhas gerais, podemos afirmar que no período 1930-1989 substituiu-se o vetor da abertura do mercado do período liberal-conservador anterior à década de 30 pelo vetor do desenvolvimento, e, nesse sentido, a busca do desenvolvimento interno do país tornou-se, por sua vez, vetor da dimensão externa da administração política brasileira, que se orientaria a apoiar os esforços do país em conseguir capital complementar à poupança nacional, ciência e tecnologia e mercados externos, para transitar da substituição de importações à substituição de exportações, no quadro do projeto nacional de desenvolvimento.

Quanto ao modelo de desenvolvimento a implementar, segundo Cer-vo (2008), de um lado posicionavam-se os defensores do desenvolvimento “para fora” da economia brasileira ou associado às forças do capitalismo internacional⁶ e, de outro, os defensores do desenvolvimento nacional autônomo.⁷ Essa divisão,⁸ conforme entende o referido autor, não deve ser

5 Neste trabalho, a dinâmica do sistema capitalista reflete a existência de distintos níveis relativos de desenvolvimento dos Estados, e, portanto, em relações assimétricas de poder, cuja explicação pode ser encontrada, pelo menos em grande parte, em uma divisão internacional do trabalho favorável aos países centrais. Nesse contexto, no qual as relações internacionais parecem estar confinadas a uma “pressão competitiva” dos Estados soberanos pelo poder (conquista e acumulação/defesa e preservação) e pela riqueza (distribuição) (Fiori, 2007), o dilema do desenvolvimento e de inserção no sistema internacional dos países atrasados mostra-se como o objeto fundamental da ação estatal externa (Guimarães, 2002).

6 Os associacionistas vislumbravam um desenvolvimento impelido de fora, particularmente pelas relações especiais com os Estados Unidos. De lá adviriam os fatores essenciais do desenvolvimento, tais como capital, tecnologia, etc. Para tanto, as condições internas requeridas seriam um sistema regulatório favorável à penetração desses fatores. Segundo Cervo (2008), a história revela que tal perspectiva foi abraçada pelos governos Dutra (1946-47) e Castelo Branco (1964-67).

7 Os independentes desejavam um desenvolvimento endógeno, menos dependente das forças externas. A solidariedade com a periferia do capitalismo fluía naturalmente dessa estratégia, e a vizinhança seria vista como área de convergência de interesses, bem como de fortalecimento das capacidades estatais de cada país. Conforme expressado por Cervo (2008), entre 1930 e 1989, os parâmetros da perspectiva da autonomia prevaleceu, embora temperada, na prática, pela influência dos associacionistas.

8 Em linhas gerais, podemos expressar que, no início do século XX, o capitalismo no Ocidente se expandiu e alcançou sua fase monopolista, caracterizada pela concentração industrial e pela constituição de monopólios empresariais em escala mundial, bem como pela expansão imperialista dos países hegemônicos. Tal expansão, no entanto, foi permeada por crises econômicas que prenunciavam a Grande Depressão de 1929. Como a teoria neoclássica, que repudiava qualquer tipo de intervenção estatal no mercado, sequer previa a grande crise, suas premissas não intervencionistas começaram a ser questionadas. Nesse contexto, John Maynard Keynes elaborou um conjunto de alternativas às políticas econômicas liberais vigentes, na base da ampliação da intervenção estatal e do gasto público, para estimular o crescimento econômico, gerar emprego e promover o bem-estar social. Apesar de que a implementação dessas medidas pelo *New Deal* nos Estados Unidos e pelos governos europeus no pós-guerra, sob o formato do Estado de Bem-Estar Social, tenha reforçado

tomada como um confronto radical de visões, até porque “o progresso que o Brasil alcançou entre 1930 e 1989 deve muito a essa simbiose feita de equilíbrio de longo prazo entre concepções distintas [. . .] Preservou-se a autonomia decisória, na esfera política, e a criação de um núcleo econômico nacional forte com objetivo econômico” (Cervo, 2008, p. 49).

Conforme já foi salientado, no período sob estudo, o Estado brasileiro — da mesma forma que outros países da América Latina — absorveu novas funções que, no plano internacional da ação estatal, e que em termos de gestão e execução, podem ser traduzidas, essencialmente, nas seguintes pautas programáticas mencionadas por Cervo (2008, p. 72):

- a) acionar a diplomacia econômica nas negociações externas;
- b) promover a indústria de modo que satisfaça as demandas da sociedade;
- c) transitar da subserviência à autonomia decisória, com o fim de realizar ganhos recíprocos nas relações internacionais;
- d) implementar projeto nacional de desenvolvimento assertivo, tendo em vista superar desigualdades entre nações;
- e) cimentar o todo pelo nacionalismo econômico, imitando a conduta das grandes potências.

No âmbito da gestão e execução das relações sociais produtivas, tais pautas programáticas se referem ao objetivo do país de contar com autonomia, ou seja, com suficiente liberdade de manobra para projetar e executar seu projeto nacional de desenvolvimento, projeto que, por sua vez, deveria contribuir para combater um sistema internacional articulado em torno das estruturas hegemônicas de poder, e uma divisão internacional do trabalho que impede a industrialização, a geração de conhecimento e de tecnologia, componentes essenciais do ideal desenvolvimentista da época.

Retomando, assim, o argumento exposto na introdução de nosso trabalho, afirmamos que os tradicionais enfoques do pensamento social latino-americano sobre desenvolvimento e autonomia emergem como subsídios teóricos de grande valia para defender a especificidade da dimensão externa da administração política brasileira do período estudado, ou seja, para entender qual fora o modelo que o país adotara para promover o

a doutrina keynesiana, o neoliberalismo, através da Escola Austríaca, representada principalmente por autores como Friedrich von Hayek e Ludwig von Mises, e da Escola de Chicago, constituída em torno de Milton Friedman, não deixou de ganhar espaço, até sua “retomada” na década de 70. Dessa forma, o período de 1945 a 1970 foi caracterizado por uma disputa entre a ofensiva neoliberal e o keynesianismo, disputa que se refletiu na referida divisão quanto ao modelo de desenvolvimento a implementar no Brasil.

desenvolvimento socioeconômico, é necessário levar em consideração seu posicionamento no sistema-mundo, bem como as relações decorrentes de tal posição. O primeiro dos enfoques é produto de uma elaboração doutrinal no âmbito da economia política que evoluiu desde os estudos iniciais da Comissão Econômica para América Latina e o Caribe (Cepal), passando pela teoria do desenvolvimento de Celso Furtado, até os enfoques dependentistas dos anos 1960 e 1970. Já o segundo dos enfoques, o da Teoria da Autonomia, volta-se para a superação da assimetria capitalista pela promoção do desenvolvimento interno e pressupõe a autonomia de decisão, elemento fundamental para projetar e executar um projeto nacional de desenvolvimento para o país.

Nas próximas seções, abordaremos, então, os elementos essenciais de tais vertentes teóricas, mediante uma (re)leitura de seus autores clássicos, que julgamos de grande utilidade para entender as especificidades da dimensão externa da administração política brasileira no período sob estudo. Salientamos, outrossim, que os enfoques escolhidos são coerentes com uma análise do conceito de administração política que deve, necessariamente, estar inserido em uma perspectiva mais ampla da expansão do capitalismo e de hegemonia do pensamento neoliberal, que vem ocorrendo desde o começo do século XX.

A contribuição da economia política

O período da Segunda Guerra Mundial foi positivo para as economias latino-americanas em geral, e para o Brasil em particular, porque, ao mesmo tempo que as beneficiou com um importante aumento das exportações agrícolas, favoreceu a criação de um mercado complementar para suas indústrias em pleno processo de surgimento e de decolagem, capaz de absorver uma produção de grande escala. Apesar disso, a culminância do grande conflito bélico modificou a situação dessas economias fortemente dependentes da demanda externa, e, até o início dos anos 50, já se registravam importantes quedas nas suas taxas de crescimento, provocadas pelo intercâmbio desigual e assimétrico com os Estados Unidos e a Europa, principalmente.

Este panorama interpelou, mais uma vez, os pensadores da região, desafiando as suas capacidades para a busca e a obtenção de possíveis explicações e respostas à urgente demanda de desenvolvimento de seus países.

Dessa forma, com a criação da Cepal em 1948, surgiu uma nova proposta para promover o desenvolvimento dos países latino-americanos, que exerceu grande influência nos anos 50, 60 e início dos anos 70, inclusive. Diante do marco de um novo paradigma modernizador, a Cepal apontou a necessidade de industrializar a América Latina e de expandir e ampliar seus intercâmbios comerciais no âmbito regional.

A proposta fundamentava-se na chamada Escola Estruturalista, da qual Raúl Prebisch foi o principal expoente,⁹ e cujos pressupostos orientaram as principais políticas dos Estados e administrações políticas da América Latina. Prebisch e sua equipe, na qual se encontrava Celso Furtado, imprimiram uma visão heterodoxa e latino-americana à *mainstream* anglo-saxã, sobre o fenômeno de desenvolvimento econômico diferencial entre os países centrais e os da “periferia”. O ponto de partida de seu pensamento consiste na premissa de que a dinâmica dos países em vias de desenvolvimento não pode ser analisada independentemente da sua posição dentro da economia mundial, e que os processos de desenvolvimento desses países são qualitativamente diferentes dos das nações mais avançadas. Sob este marco teórico, não há discussão acerca do paradigma capitalista, e a busca por alternativas é interna a este sistema.¹⁰

No que diz respeito à ideia de que os processos de desenvolvimento dos países em vias de desenvolvimento são qualitativamente diferentes dos das nações mais avançadas, Furtado argumenta que não há “etapas de desenvolvimento” uniformes e que o “desenvolvimento tardio” (ou o “capitalismo periférico”, empregando-se a própria terminologia de Prebisch) tem uma dinâmica diferente do das nações que experimentaram um desenvolvimento mais anterior, transformando-se no “centro” da economia mundial.¹¹ Por trás desta visão subjaz a ideia de um sistema econômico mundial hierarquizado em um esquema “centro-periferia” ou “Norte-Sul”, conforme a terminologia que se generalizou a partir da década de 1970. Esta visão põe a ênfase nas assimetrias que caracterizam a economia mundial

9 Muitas de suas formulações surgiram a partir do colapso do sistema comercial e financeiro internacional durante os anos 30, cuja reestruturação apenas se iniciava nos momentos em que se publicaram seus trabalhos mais influentes (Prebisch, 1949; 1950; [1952] 1973).

10 A partir de meados da década de 60, emergiram as críticas às potencialidades reais deste esquema de pensamento, principalmente por parte dos chamados “teóricos da dependência”, para os quais nem o capitalismo, nem a burguesia nacional, poderiam oferecer algum modo de saída do estado de subdesenvolvimento enquanto processo histórico do capitalismo. Nesta tarefa crítica, cujo objeto se centrava não somente na teoria do desenvolvimento, mas, também, no modo como as ciências sociais eram praticadas na América Latina, destacam-se, como importantes, contribuições de Octavio Ianni, Theotonio dos Santos, André Gunder Frank, Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso, Aníbal Quijano, dentre outros.

11 Uma visão mais aprofundada destes pontos se encontra em Furtado (1961).

em contraposição àquelas visões que a concebem como um tipo de “jogo de tabuleiro” nivelado.

Essas assimetrias são refletidas, em primeiro lugar, nas estruturas produtivas. Segundo Prebisch, contrastando com a estrutura produtiva da periferia, especializada e heterogênea, a dos centros se caracteriza por ser diversificada e homogênea. Dado que o progresso técnico se origina nos países do centro, que ostentam, além disso, maior capacidade de consumo, esses tendem a concentrar, em cada momento, os setores de produção mais dinâmicos em nível mundial.

Neste trabalho, entendemos que o desenvolvimento não se trata, unicamente, de um processo de acumulação de capital, de maior produtividade de trabalho e de progresso tecnológico, mas também da criação de uma estrutura produtiva (Perroux, 1984). Situando-nos nos países periféricos da América Latina, em primeiro lugar poderíamos observar que as estruturas produtivas destes países se caracterizam por sua desarticulação, ou seja, por estruturas produtivas expostas continuamente a uma espécie de “bloqueios” de desenvolvimento por parte dos países do centro.

A desarticulação das estruturas produtivas é um aspecto que os países latino-americanos conservam e reproduzem desde seu passado colonial, e que nos remete, em essência, a sua forma assimétrica de vinculação com a economia internacional. Nessa linha de raciocínio, embora a periferia tenha nascido sem um sistema produtivo, o conceito de desenvolvimento nesta região abarca as ações tendentes a construir um sistema produtivo suscetível de assegurar, principalmente e por seus próprios meios, a reprodução ampliada do capital e do conhecimento. Nesse sentido, a criação de um sistema produtivo não é algo que possa ser feito automaticamente, a partir de leis de mercado, mas que sim implica um esforço deliberado do Estado (o que inclui o modelo de gestão do projeto de nação) e da sociedade, que são os que impulsionarão a construção dessa base interna de acumulação.

Nesta mesma ordem de ideias, destacamos a contribuição de Ferrer (2007), para quem o desenvolvimento é um processo de transformação da economia e da sociedade que se fundamenta na acumulação em sentido amplo (de capital, conhecimento, tecnologia, etc.). Dessa maneira, um país pode crescer sem se desenvolver, ou seja, sem criar uma organização da economia e da sociedade capaz de mobilizar os processos de acumulação inerentes ao desenvolvimento, chamados pelo autor de “densidade nacional”. Furtado também atribui ao conceito de desenvolvimento a satisfação

das necessidades humanas, da coletividade, que ele chama de “fins substantivos” (Furtado, 1984), reforçando tal aspecto como o indicador principal desse conceito.¹²

Voltando-nos à visão de Prebisch, essas assimetrias que caracterizam o sistema internacional geram uma tendência à especialização dos países industrializados em produtos manufaturados, e os da periferia em matérias-primas, fato esse que se reflete, por sua vez, em uma tendência à divergência nos ritmos de crescimento e na aparição de problemas de balanço de pagamentos, ou seja, em uma “brecha” ou “estrangulamento externo”. Esses problemas são particularmente severos durante os períodos de crise, refletindo a alta vulnerabilidade cíclica dos países em vias de desenvolvimento ante os choques provenientes do centro da economia mundial.

Na visão de Prebisch, a superação das assimetrias básicas do sistema internacional exige não somente uma mudança na estrutura econômica internacional, mas também um esforço por transformar as estruturas dos países periféricos, favorecendo um “desenvolvimento endógeno”, centrado no próprio Estado. A partir daí advém a importância decisiva de “programar” ou “planejar” o desenvolvimento e de desenhar estratégias estatais explícitas voltadas a transformar as estruturas produtivas internas, para eliminar os obstáculos ao desenvolvimento e permitir novas formas de inserção externa, o que constitui, nas palavras de Santos (2009, p. 48), a essência da administração política: “o Estado é gestor porque tem incumbência [. . .] de conceber as formas de gestão mais adequadas no processo de execução do projeto de nação que leve à finalidade do desenvolver social”.

A industrialização foi vista pela Cepal como a principal via de transformação da estrutura produtiva (de difusão do “progresso técnico”), e a substituição das importações como o seu principal instrumento (Tavares, 1975). Em oposição a um sistema de crescimento para fora, Prebisch sustentou que a industrialização permitiria aos países periféricos a incorporação de métodos produtivos mais eficientes, que aumentariam a produtividade do trabalho e possibilitariam a absorção produtiva de mão de obra, e, como consequência disso, o progresso técnico iria sendo difundido. Em outras palavras, tratava-se de saber extrair os elementos propulsores do desenvolvimento, com o fim de acelerar o ritmo de crescimento, ou,

12 O próprio Guerreiro Ramos (1989), criticando o conceito de desenvolvimento que é produto de uma sociedade centrada no mercado, com predomínio da racionalidade instrumental, enfatizava o papel da dimensão dos valores, da racionalidade substantiva.

conforme as palavras de Devés Valdés (2003, p. 23), de “trocar a defesa «passiva» (ou reativa) anti-imperialista por uma defesa «ativa» que parece criar uma indústria” (tradução nossa).

Por outro lado, as possíveis ineficiências da substituição das importações, particularmente em mercados altamente fragmentados, assim como a necessidade de evitar que a industrialização se fizesse à custa da agricultura ou do desenvolvimento exportador, foram evidentes para Prebisch desde seus primeiros escritos na Cepal (Prebisch, 1949). Por este motivo, desde o fim dos anos 50, Prebisch e a Cepal passaram a defender um “mo-delo misto”, que combinava a substituição de importações com a promoção de novas exportações, especialmente de origem industrial.

No marco desta estratégia mista de desenvolvimento, a alternativa de configurar um processo de integração econômica no continente foi vista, desde o começo da década de 50, como um elemento crucial para racionalizar os custos da substituição das importações, associados tanto à ausência de competição quanto à ineficiência que era derivada da escala das plantas industriais (Cepal, 1959). Neste esquema de pensamento, a integração regional se apresentava como a forma de ampliar os espaços dentro dos quais tinha lugar o desenvolvimento endógeno e, com vistas a torná-lo mais eficiente, incentivar o comércio recíproco e a complementação industrial. A integração econômica dos países latino-americanos podia contribuir, assim, para o desenvolvimento interno por vários meios complementares, permitindo o prosseguimento do processo de substituição de importações sobre bases mais econômicas; possibilitando o aumento e a diversificação das exportações; e aumentando o poder de negociação externa dos países da região (Tavares, 1975; Gomes, 1998).

Nesta ordem de ideias, a integração econômica na América Latina emergia como uma ação política que tendia a tornar progressivamente compatíveis as políticas e os planos de diversos Estados, com vistas a lograr o objetivo comum de aumentar ao máximo o crescimento econômico do conjunto, ou seja, criar uma situação ou obter uma conjuntura que tornasse factível a plena utilização dos recursos existentes, juntamente com a potencial capacidade de crescimento das economias de cada um dos países participantes.

De fato, Furtado (1967, p. 254) definiu a “política de integração” como uma “forma avançada de política de desenvolvimento”, e, nesse sentido, considerou que longe de ser uma simples questão de liberalização

de comércio, o verdadeiro problema consistia em promover a criação progressiva de um sistema econômico regional (Furtado, 1978, p. 267). A sofisticada definição de Furtado reflete, em definitivo, que seria necessária uma ação política para realizar a integração promotora do desenvolvimento dos Estados, o que a economia por si só não poderia conseguir.

Concluindo, sob esta perspectiva, a industrialização aparecia como a fórmula adequada para modificar a inserção da América Latina em geral, e do Brasil em particular, na divisão internacional do trabalho, bem como para reverter a tendência declinante de seus termos de intercâmbio, ao mesmo tempo que permitiria incorporar os avanços tecnológicos, absorver produtivamente a força de trabalho excedente no campo, aumentar a produtividade da economia, acelerar o crescimento econômico e melhorar a distribuição de renda. Considerando-se as condições prevalecentes desta época, esse processo de industrialização não poderia ser espontâneo ou automático, mas sim deveria ser orientado e impulsionado pelo Estado e, além disso, deveria ser substitutivo e protegido. Em suma, o desenvolvimento, representado pelo fortalecimento da indústria nacional e do mercado interno, bem como a inserção internacional do Brasil no capitalismo mundial, representam linhas de ação do pensamento cepalino que dão conteúdo e valor à dimensão externa do conceito de administração política aplicado à realidade brasileira no período estudado.

A contribuição da ciência política

Na seção anterior, resgatamos o modo como uma parte da tradição do pensamento latino-americano concebeu o “estado de periferismo” dos países da América Latina, contribuindo, assim, para criar mecanismos para o seu desenvolvimento pela via da industrialização. Nessa mesma linha, conforme já foi por nós estudado em Granato (2015), uma das questões sobre as quais os países latino-americanos tem-se interrogado tradicionalmente diz respeito às condições e possibilidades para desenhar seus modelos de gestão e conduzir seu acionamento externo de modo autônomo, ou seja, em resposta a seus interesses nacionais e livre dos constrangimentos impostos pelos países centrais, reduzindo a vulnerabilidade e a dependência externa. Essas questões, que constituíram o centro de uma prolífica produção intelectual nos anos 70 e em parte dos anos 80, guiaram nossas reflexões na presente seção.

Ainda que, conforme vimos, a discussão já se mostrava instalada desde a década de 50, por meio da Escola Estruturalista no âmbito da economia política, foram esses os anos que se caracterizaram por um debate voltado para a autonomia enquanto conceito político (de modo que o diferencie de soberania como conceito jurídico).¹³ Tal como expressou Colacrai (2009, p. 35), ainda que possamos encontrar, nesse contexto histórico, as bases originárias da Teoria da Autonomia, tais postulações não constituem uma mera revisão histórica, visto que grande parte das discussões que aí se estabeleciam ainda não foram esgotadas, e continuam pausando o debate acadêmico latino-americano.

Ainda que não de forma pacífica, a busca pela autonomia foi o objetivo central que orientou a ação externa da maioria dos Estados latino-americanos, incluindo o Brasil, até os anos 80.¹⁴ Particularmente no contexto sul-americano, sobretudo a partir do pós-Segunda Guerra, as reflexões no âmbito da ciência política estiveram motivadas pela finalidade de desarticular, ou pelo menos pôr em discussão, aqueles princípios realistas clássicos que atribuíam aos países mais frágeis a posição de unidades dependentes no sistema internacional, bem como pela busca do desenvolvimento, a partir do desenho e implementação de planos e políticas, contextualizadas em um determinado modelo de gestão de intervenção do Estado na economia, que contribuam para tal fim. Com relação ao caso do Brasil em particular, é importante reforçar o que já foi mencionado: durante o período sob estudo, o ideário desenvolvimentista foi amplamente adotado, todavia não foi assim com a questão da autonomia, devido aos dirigentes e intelectuais que se dividiram entre um desenvolvimento associado às forças externas do capitalismo, de estreitos vínculos com a potência hegemônica, e um desenvolvimento autônomo, tocado essencialmente pelas forças da nação (Cervo, 2008; Visentini, 2003; Bandeira, 2010).

13 A polissemia deste conceito emana da diversidade de enfoques teóricos para caracterizá-lo, ainda que haja um aspecto que une todos os autores: a autonomia se define como um conceito essencialmente político. Neste sentido, é crucial diferenciar este termo do conceito de soberania, que é eminentemente jurídico. É possível que um Estado soberano perca sua autonomia ao mesmo tempo que mantenha a sua soberania. Dessa forma, empregaremos o conceito de autonomia, oposto ao de heteronomia (isto é, a obediência às normas e valores definidos por outros), no sentido de interesse nacional objetivo, e o termo soberania em sua acepção de direito internacional público (mútuo reconhecimento e igualdade jurídica dos Estados), que antecede a prática de autonomia.

14 No caso brasileiro, no início da década de 60, a diplomacia do país inaugurou a chamada "Política Externa Independente". Essa política, que teve lugar sob as presidências de Quadros e Goulart, e cuja formulação a literatura em geral atribui ao então ministro Francisco San Tiago Dantas, tinha o propósito de transformar a atuação internacional do Brasil, "distanciando" o país dos dois polos de poder da Guerra Fria, de modo que alcançasse certo grau de autonomia e de atuação. Esses mesmos princípios foram recuperados na segunda metade dos anos 1970, quando então se praticou a política denominada "Pragmatismo Responsável", e balizaram a política externa do país até o fim dos anos 80 (Visentini, 2003).

Nesse contexto de disputa, surge, assim, a já mencionada Teoria da Autonomia, liderada fundamentalmente por Juan Carlos Puig, na Argentina, e Hélio Jaguaribe, no Brasil, cujos alicerces teóricos permitiram desenvolver diversas análises sobre a situação latino-americana no contexto mundial, sobre a assimetria existente na relação da América Latina com os Estados Unidos, bem como sobre a necessidade de ponderar o contexto regional como parte da estratégia que deveria ser levada adiante pelos Estados latino-americanos, visando ao desenvolvimento e à inserção internacional (Bernal-Meza, 2015). Estes autores, também chamados de “realistas da periferia”, tiveram um vínculo intelectual com Raúl Prebisch, particularmente no que se refere ao rechaço ao *statu quo* mundial, ao respaldo a políticas ativas de industrialização e à promoção de propostas de ação multilateral para reverter a situação periférica dos países latino-americanos e descartar um “periferismo permanente”, como consequência, em termos de Castro (1972), do “congelamento do poder mundial”.

Ao definir autonomia como a “máxima capacidade de decisão levando em consideração os condicionamentos do mundo real”, Puig (1980, p. 148, tradução nossa) acreditava que as únicas opções para as nações periféricas não seriam meramente as de alinhamento com as potências, reconhecendo a possibilidade de que os países latino-americanos pudessem neutralizar o acionar hegemônico de países terceiros. Conforme os preceitos formulados por Puig (1980), para alcançar a autonomia, os Estados periféricos precisam de “viabilidade”, ou seja, de recursos mínimos e de elites comprometidas com o processo de autonomização, e, nesse contexto, da mesma forma que a integração econômica regional para os desenvolvimentistas, somente a real união dos dominados permitiria a máxima acumulação possível de poder real para sustentar um projeto de liberação (O’Donnell & Link, 1973).

Por sua vez, Jaguaribe (1968; 1973; 1979) formulou suas discussões teóricas em torno do conceito de autonomia a partir da análise dos problemas estruturais que, a seu entender, acometiam a América Latina desde o fim da década de 50. Destes problemas, destacam-se o estancamento econômico, político, social e cultural da região; o *status* marginal ante os países mais desenvolvidos do centro; a desnacionalização dos setores estratégicos da economia; a desnacionalização cultural, mediante o estabelecimento de uma dependência científico-tecnológica com caráter crescente e cumulativo com relação aos países mais avançados; a desnacionalização

político-militar, mediante o crescente controle dos países latino-americanos, efetuados por dispositivos político-militares cuja concepção de mundo e interesses corporativos se baseavam em uma liderança hegemônica dos Estados Unidos.

Nas palavras do autor brasileiro, descartadas as “alternativas” (assim chamadas pelo autor) de “dependência” e “revolução”, a América Latina deveria alcançar relativa estabilidade pela via da “autonomia”. Nesse contexto foi concebido o chamado “modelo autônomo de desenvolvimento e integração da América Latina”, que articularia o conceito de autonomia com os conceitos de desenvolvimento e integração regional, através da formação de um grande fundo de recursos humanos, tecnológicos, naturais e financeiros, que permitam à região alcançar, em grande escala e elevada produtividade, os níveis mais avançados de industrialização e os correspondentes níveis de desenvolvimento cultural, social e político. Destarte, um desenvolvimento autônomo e, além disso, um movimento autônomo de integração da América Latina consistiria, em ambos os casos, em processos cujas decisões relevantes seriam tomadas por autores e agências latino-americanas, baseadas em seus próprios interesses, conforme a sua própria perspectiva e mediante suas livres decisões (Jaguaribe, 1973).

Nessa ordem de ideias, a ação externa do Estado se constitui a partir de uma equação de otimização dos principais interesses de um país, levando-se em conta suas condições internas e externas e os meios de ação de que dispõe. O autor brasileiro põe especial ênfase sobre a necessidade de mobilizar recursos de poder em um marco de “permissividade internacional” (este conceito faz referência ao país que dispõe de condições de neutralizar o risco proveniente de países terceiros, dotados de suficiente capacidade para sobre ele exercer formas eficazes de coação), tendo em conta aspectos internos como a “viabilidade nacional” e o necessário compromisso das elites para levar adiante projetos “autonomizantes” (coesão interna). Segundo Jaguaribe (1979), o conceito de viabilidade nacional está determinado fundamentalmente pela relação existente entre os recursos humanos e naturais de que dispõe uma nação em um dado momento, bem como pelo nível da tecnologia e pelo grau de integração sociocultural do país, existentes neste mesmo momento. Portanto, é aqui onde o objeto da administração política se manifesta de forma explícita, cabendo ao Estado comandar o processo estratégico de consolidação da autonomia necessária para viabilizar o projeto de desenvolvimento nacional.

Concluindo, assim, com os aportes da vertente autonomista da ciência política, salientamos que, conforme esta visão, nenhum país periférico, incluído o Brasil, poderá modificar sua situação de dependência sem desenvolvimento interno, nem autonomia nas decisões nacionais para estabelecer seu próprio projeto de desenvolvimento nacional e modelo de gestão (administração política). A estratégia de integração e da mobilização e do compartilhamento de seus recursos de poder com outros países com semelhantes aspirações, poderá contribuir com a busca permanente de alternativas de inserção internacional não subordinada à potência hegemônica.

À guisa de conclusão

Através do presente trabalho, acreditamos ter contribuído para pensar uma leitura da dimensão externa ou internacional do conceito de administração política, a partir da sua aplicação ao caso brasileiro no período 1930-1989. Conforme foi por nós estudado, a dimensão externada administração política brasileira encontrou expressão em um conjunto de especificidades que, essencialmente, identificamos com as pretensões de desenvolvimento interno e de autonomia sob condução estatal, no desenho do modelo de gestão e de inserção na esfera internacional.

Ao identificarmos tais pretensões, estabelecemos um diálogo entre a vertente desenvolvimentista da economia política (representada pelos aportes da Cepal) e a vertente autonomista da ciência política (representada pelos aportes da Teoria da Autonomia). O referido diálogo mostrou-se fundamental para a compreensão dos grandes conceitos de desenvolvimento e de autonomia que marcaram a dimensão externa da administração política brasileira, no período estudado. Os referidos objetivos de desenvolvimento e de autonomia fazem parte, em definitivo, da realidade brasileira, latino-americana e periférica, e de uma utopia que deveria guiar a ação de gerir as relações sociais no processo de execução do projeto de nação.

Referências

BANDEIRA, Luiz A. Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

- BERNAL-MEZA, Raúl. La doctrina de la autonomía: realismo y propósitos. Suvigencia. In: Briceño Ruiz, J. & Simonoff, A. (eds.) *Integración y cooperación regional en América Latina: Una relectura a partir de la teoría de la autonomía*. Buenos Aires: Biblos, 2015, pp. 95-120.
- CASTRO, João A. de Araújo. O congelamento do poder mundial. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n.º 33, pp. 7-30, jan. 1972.
- CERVO, Amado. *Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.
- COLACRAI, Miryam. Los aportes de la Teoría de la Autonomía, genuina contribución sudamericana. ¿La autonomía es hoy una categoría en desuso o se enfrenta al desafío de una renovación en un contexto interdependiente y más complejo? In: Lechini, G.; Klagsbrunn, V. & Gonçalves, W. (orgs.). *Argentina e Brasil: vencendo os preconceitos – as várias arestas de uma concepção estratégica*. Rio de Janeiro: Revan, 2009, pp. 33-49.
- COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). *El mercado común latinoamericano*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, 1959.
- DEVÉS VALDÉS, Eduardo. *El pensamiento latinoamericano en el siglo XX. Desde la CEPAL al neoliberalismo (1950-1990)*. Buenos Aires: Biblos, 2003.
- FERRER, Aldo. Globalización, desarrollo y densidad nacional. In: Vidal, G. & Guillén R. A. (coords.) *Repensar la teoría del desarrollo en un contexto de globalización*. Homenaje a Celso Furtado. Buenos Aires: Clacso, 2007, pp. 431-7.
- FIORI, José Luis. *O poder global e a nova geopolíticas das nações*. São Paulo: Boitempo, 2007.
- FONSECA, Pedro Cezar Dutra. Desenvolvimentismo: a construção do conceito. *Texto para discussão / Ipea*, n.º 2103. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- FURTADO, Celso. *A economia latino-americana: formação histórica e problemas contemporâneos*. São Paulo: Nacional, 1978.
- FURTADO, Celso. *Cultura e desenvolvimento em época de crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984.

- FURTADO, Celso. *Teoria e política do desenvolvimento econômico*. São Paulo: Nacional, 1967.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *A nova ciência das organizações: uma reconceitualização da riqueza das nações*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1989.
- GUERREIRO RAMOS, Alberto. *Administração e contexto brasileiro: esboço de uma teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, [1966] 1983.
- GRANATO, Leonardo. *Brasil, Argentina e os rumos da integração: o Mercosul e a Unasul*. Curitiba: Appris, 2015.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos anos de periferia. Uma contribuição ao estudo da política internacional*. Porto Alegre-Rio de Janeiro: Editora UFRGS-Contraponto, 2002.
- JAGUARIBE, Helio. Autonomía periférica y hegemonía céntrica. *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, n.º 49, pp. 91-130, abr.-jun. 1979.
- JAGUARIBE, Helio. Dependencia y autonomía en América Latina. In: Jaguaribe, H.; Ferrer, A.; Wionczek, M. S. & Santos, T. dos. *La dependencia político-económica de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 1973, pp. 1-85.
- JAGUARIBE, Helio. *Desarrollo económico y desarrollo político*. Buenos Aires: Eudeba, 1968.
- O'DONNELL, Guillermo & Link, Delfina. *Dependencia y autonomía*. Buenos Aires: Amorrortu Editores, 1973.
- PERROUX, François. *El desarrollo y la nueva concepción de la dinámica económica*. Barcelona: Serbal-Unesco, 1984.
- PREBISCH, Raúl. Crecimiento, desequilibrio y disparidades: interpretación del proceso de desarrollo. In: ONU – CEPAL. *Estudio Económico de América Latina 1949*. Nova York: Naciones Unidas, 1950. Disponível em <<http://www.prebisch.cepal.org>>. Acesso em 4-6-2013.
- PREBISCH, Raúl. El desarrollo económico de América Latina y sus principales problemas. In: ONU – CEPAL. *Estudio Económico de América Latina 1948*. Nova York: Naciones Unidas, 1949. Disponível em <<http://www.prebisch.cepal.org>>. Acesso em 4-6-2013.
- PREBISCH, Raúl. *Problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico*. Santiago de Chile: Cepal, [1952] 1973.
- PUIG, Juan Carlos. *Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana*.

Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina: Universidad Simón Bolívar, 1980.

- RIBEIRO, Elizabeth Matos. Revisitando o conceito de Administração Política. In: Santos, R. S. (org.) *A Administração Política como campo de conhecimento*. Salvador: FEA/Ufba: São Paulo: Hucitec-Manda-caru, 2009, pp. 95-109.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política. In: Santos, R. S. (org.) *A Administração Política como campo de conhecimento*. Salvador: FEA/Ufba: São Paulo: Hucitec-Mandacaru, 2009, pp. 23-61.
- SANTOS, Reginaldo Souza. Em busca da apreensão de um conceito para a Administração Política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 35, n.º 5, pp. 49-77, set.-out. 2001.
- SANTOS, Reginaldo Souza & Ribeiro, Elizabeth Matos. A Administração Política brasileira. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, out.-dez. 1993.
- SANTOS, Reginaldo Souza; Ribeiro, Elizabeth Matos & Santos, Thiago Chagas Silva. Bases teórico-metodológicas da Administração Política. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, vol. 43, n.º 4, pp. 919-41, jul.-ago. 2009.
- TAVARES, Maria da Conceição. *Da substituição de importações ao capitalismo financeiro*. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.
- TAVARES, Maria da Conceição & Gomes, Gerson. La Cepal y la integración económica de América Latina. *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n.º extraordinário, pp. 213-28, out. 1998.
- VISENTINI, Paulo G. Fagundes. *Relações internacionais do Brasil: de Vargas à Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.
-

O PAPEL DO ESTADO E DAS FINANÇAS PÚBLICAS NA DINÂMICA ECONÔMICA: UM OLHAR DA ADMINISTRAÇÃO POLÍTICA

BRUNO SETTON GONÇALVES*

OTACÍLIOVILAS BOAS†

THAIS PEREIRA TEIXEIRA‡

Resumo

O modelo clássico do Estado tem experimentado, sobretudo a partir do século XIX, um processo de transformação cujas razões estão intrinsecamente relacionadas com a conjuntura econômica, política e social predominante. As modificações pelas quais passa o Estado con-temporâneo emanam do questionamento sobre a abrangência de suas funções essenciais. Por sua vez, essas funções são determinadas segundo as orientações de ordem doutrinária ou ideológica em determinado momento, o que reforça a tese de que não basta compreender a discussão teórica por uma única dimensão analítica, a da economia/administração profissional, que é a base técnica responsável pela execução do projeto de nação, mas essencialmente é preciso que se tenha a compreensão da dimensão correspondente à Administração Política, pois ela é responsável pela gestão do projeto de nação, que tem como finalidade o bem-estar coletivo e, junto com a economia política, determina o que fazer a partir das demandas coletivas. Trazendo detalhes referentes ao Brasil, a proposta do presente artigo é justamente por em pauta esse debate, abordando a crise do Estado capitalista, a crítica ao modelo ortodoxo liberal, o contra-ponto ao discurso neoclássico, considerações e sugestões.

Palavras-chave: Estado; Capitalismo; Crise; Keynesianismo; Administração Política.

Abstract

The classic model of State has been experiencing, especially since the 19th century, a transformation process whose reasons are intrinsically related to the prevailing economic, political and social situation. The changes undergone by the contemporary State emanate from the questioning of the scope of its essential functions. In turn, these functions are determined according to the guidelines of doctrinal or ideological order at any given time, which reinforces the thesis that it is not enough to understand the theoretical discussion by a single analytic di-mension, the professional economics/administration one, which is the technical basis responsible for implementing the nation project, but essentially it is necessary to have an understanding of the Political Administration dimension, because it is responsible for managing the nation project, which is aimed to the general welfare and, along with the political economy, determines what to do based on the collective demands. Bringing details concerning Brazil, the purpose of this article is precisely to analyze this debate, addressing the crisis of the capitalist State, the critique of the liberal orthodox model, the counterpoint to the neoclassical discourse, considerations and suggestions.

Keywords: State; Capitalism; Crisis; Keynesianism; Political Administration.

* Professor do Departamento de Administração Pública da Ufal. Graduado em Economia e mestre em Economia pelo Núcleo de Pós-Graduação e Pesquisa em Economia da UFS. E-mail: <bruno.setton@arapiraca.ufal.br>.

† Doutorando em Administração na Ufba. Graduado em Matemática pela Ufba; especialista em Administração pela FGV/RJ e mestre em Administração pelo Ibmecc/RJ. E-mail: <otacilioreres@hotmail.com>.

‡ Analista de Saneamento da Empresa Baiana de Águas e Saneamento S.A.; graduada em Administração e mestre em Administração pela Ufba. E-mail: <thaisteixeira25@gmail.com>.

1. Introdução

O MODELO CLÁSSICO do Estado tem experimentado, sobretudo a par-tir do século XIX, um processo de transformação cujas razões es-tão intrinsecamente relacionadas com a conjuntura econômica, política e social predominante. As modificações pelas quais passa o Estado contemporâneo emanam do questionamento sobre a abrangência de suas funções essenciais. Por sua vez, essas funções são determinadas segundo as orientações de ordem doutrinária ou ideológica em determinado momento, o que reforça a tese de que não basta compreender a discussão teórica por uma única dimensão analítica, a da economia/administração profissional, que é a base técnica responsável pela execução do projeto de nação, mas essencialmente é preciso que se tenha a compreensão da dimensão correspondente à Administração Política, pois ela é responsável pela gestão do projeto de nação, que tem como finalidade o bem-estar coletivo e, junto com a economia política, determina o que fazer a partir das demandas coletivas.

A formação do processo de globalização econômica atribuiu nova arquitetura para o financiamento dos gastos públicos. O questionamento do Estado-providência viria a recuperar o pensamento econômico liberal, a partir da primeira metade dos anos 70. Em meados da década de 1980, a ortodoxia econômica, através do seu modelo neoclássico, defendia a ideia do “esgotamento” do Estado e de uma suposta crise das finanças públicas, e advertia que a ingerência estatal não poderia ser conduzida no mesmo modelo da etapa desenvolvimentista de crescimento econômico, com elevados investimentos governamentais em infraestrutura econômica e social e instrumentalização dos gastos das empresas estatais para operar mudanças radicais nas estruturas produtivas e de emprego de várias regiões do país.

No entanto, vale ressaltar que foi essa forma de agir contundente do planejamento público que logrou, entre 1960 e 1985, um processo de desconcentração espacial das atividades produtivas no país, revertendo uma tendência histórica de concentração econômica na região Sudeste do país.

Contudo, a corrente ortodoxa, que havia ganhado o debate teórico a partir dos anos 1960 com as ideias de expoentes como Paul A. Samuelson e Milton Friedman, vem efetivamente ganhar o poder político na década de 1980, com as eleições da “Dama de Ferro” Margaret Thatcher, na Inglaterra, e de Ronald Reagan, nos Estados Unidos, trazendo seu receituário

pronto para a possível saída da crise financeira do Estado, que consistia basicamente em conter a dívida pública, privatizar empresas estatais e abrir a economia nacional aos fluxos de comércio e de investimento externos.

A redução do papel do Estado, através do equacionamento de sua dívida, deveria promover uma liberação da poupança privada sugada pelo setor público e, paralelamente, a entrada de Investimentos Externos Diretos (IED), em um clima internacional de bonança de capitais, complementaria o esforço da poupança privada nacional para imprimir um novo ciclo de crescimento econômico.

Entretanto, os resultados gerados foram desapontadores. As estimativas da Formação Bruta de Capital Fixo (FBKF), ao longo da década, não confirmaram o esperado *crowding-in*¹ do investimento. As taxas mantiveram-se em patamares médios inferiores aos verificados antes da década de 1980 e muito aquém das necessárias a uma expansão autossustentada do nível de atividade interna.

No Brasil, a adoção do regime de metas inflacionárias e o ajuste fiscal aplicado pelo governo federal, impondo metas de obtenção de superávit primário das contas públicas, tornaram os investimentos em FBKF ainda mais tímidos.

A proposta do presente artigo é justamente pôr em pauta esse debate. Para isso, está estruturado em quatro partes: esta breve introdução; um primeiro item abordando a crise do Estado capitalista, em que é exibida a crítica ao modelo ortodoxo liberal, que consiste na defesa de que a intervenção excessiva do Estado eleva os gastos públicos, o que gera um déficit público que teria de ser financiado por um aumento da base monetária, e essa ação aumentaria o nível de consumo das famílias no curto prazo, o que pressionaria o nível geral dos preços da economia e impactaria na elevação dos custos de produção e, por conseguinte, na queda da renda e do investimento, desencadeando, assim, a crise; no segundo item, é apresentado o contraponto ao discurso neoclássico, abordando pontos como a eficiência dos gastos públicos e o crescimento econômico, o papel dos gastos públicos na dinâmica econômica, os gastos em infraestrutura econômica como catalisadores do crescimento e os efeitos keynesianos e os não keynesianos da política orçamentária; por fim, são apresentadas algumas considerações finais e sugestões à guisa de conclusão.

¹ Processo pelo qual os gastos do governo estimulam os investimentos privados, em vez de deslocá-los ou inibi-los (Sandroni, 1999).

1. A crise do Estado capitalista

A produção estatal existe porque a sociedade manifesta insatisfação com o modo pelo qual se dão as relações sociais de produção, realização e distribuição. Assim, a produção estatal de bens e serviços só tem qualquer sentido se, e somente se, resultar no alcance da finalidade de bem-estar social (Santos et al., 2009).

A forma de atuação do Estado é sempre muito debatida. Há quase uma unanimidade em se atribuir ao Estado, ou melhor, ao processo estatizante, a desarticulação das sociedades capitalistas ocidentais. Depois da queda do muro de Berlim e do desmoronamento do império soviético, esse ponto de vista consolidou-se ainda mais. Com tal evidência, o neoli-beralismo viu desaparecer as fronteiras que impediam sua aceitação uni-versal (Santos & Ribeiro, 1993).

A ortodoxia sustenta que as ações administrativas e econômicas do Estado, que trazem regras de disciplinamento nas relações de produção e ampliam os espaços na produção de bens e serviços, resultam no bloqueio de todos os mecanismos de adaptação da economia, além de potencializarem um desequilíbrio orçamentário das contas públicas que também gera instabilidade em todo o sistema econômico (Santos & Ribeiro, 1993).

A crise do capitalismo mundial, notada a partir do final da década de 1960, e generalizada a partir da segunda metade da década de 1970, coloca em evidência não apenas a discussão da teoria econômica, mas também da própria história econômica, sobretudo em relação aos seus movimentos mais recentes, como os determinantes da depressão do período 1929-1933 e do período de expansão após a Segunda Guerra Mundial (Santos, 1993).

São múltiplas as causas dessa crise, e o grau de relevância de cada uma delas, para sua determinação e explicação, depende, em grande parte, do corte analítico adotado. Nesse sentido, o déficit público pode ser, e de fato tem sido, tomado como uma variável analítica (Santos, 1993).

De acordo com o pensamento ortodoxo, a instabilidade do sistema econômico é determinada por uma política orçamentária desequilibrada, em que as despesas crescem sempre mais que as receitas. Diante de tal desequilíbrio, o governo é obrigado a recorrer, de forma permanente, à emissão de moeda. A expansão da base monetária, por sua vez, produz

instabilidade no sistema de preços, com efeitos negativos sobre o mundo econômico real (Santos, 1993; Santos et al., 2013).

Segundo essa linha de pensamento, a crise, representada pelo déficit público, tem como base a intervenção excessiva do Estado. Em função de uma inadequada política de gastos, uma parcela do volume total de investimentos realizados pelo Estado perde eficiência alocativa. Como resultado, o sistema econômico como um todo reduz a sua taxa de produtividade, o que diminui a carga tributária futura do Estado. Outra consequência é que, para alcançar o mesmo nível de produção, o Estado é obrigado a gastar mais do que o necessário. Ambas as situações, tanto de menor receita como de maior gasto, geram ampliação do déficit público (Santos, 1993; Santos et al., 2013).

Pelo fato de a dívida ser contratada em prazos cada vez mais curtos, e com seu estoque superando o orçamento fiscal, o governo é obrigado a rolá-la em uma velocidade indesejável. Como os agentes econômicos possuem outras aplicações em ativos reais e financeiros, a alternativa para o governo administrar sua dívida é oferecer rentabilidade maior para aplicações em seus títulos, por meio de deságio e taxa competitiva de juros. Desse modo, as taxas dos títulos públicos tornam-se referências para as demais taxas e influenciam os juros e os preços. Com isso, diante de altas taxas de juros e inflação, há incerteza futura e a racionalidade capitalista recomenda cautela na decisão de investimento, provocando queda no nível de atividade econômica e, dessa forma, a crise generalizada (Santos, 1993; Santos et al., 2013).

Em resumo, pode-se dizer que maior grau de intervenção gera maior deficiência alocativa, reduzindo o nível de produtividade do sistema econômico; portanto, aumento dos gastos públicos e diminuição da receita agravam o déficit público; com o Estado competindo por recursos, o déficit público faz que as taxas de juros e os níveis de preços sejam elevados, dificultando a possibilidade de novos investimentos; há, em consequência, queda no nível de atividade econômica, indicando crise generalizada (Santos, 1993; Santos et al., 2013).

Como existe um círculo vicioso e na crise as despesas governamentais são menos sensíveis à queda do que as receitas, especialmente em função do caráter relativamente incompressível de determinados gastos, o déficit público se acelera ainda mais, voltando-se ao ponto de partida para o início de um novo processo de desequilíbrio (Santos, 1993; Santos et al., 2013).

1.1. A Crise e a Administração Política

No artigo “A crise, o Estado e os equívocos da Administração Política do capitalismo contemporâneo” (Santos et al., 2013), os autores analisam e discutem as raízes da crise atual do capitalismo. Tentam compreendê-la a partir de cinco fundamentos. O primeiro deles entende que a crise não é um fenômeno iniciado entre os anos de 2008 e 2009, mas que tem suas origens no início da década de 1970. O segundo fundamento enfatiza a ausência de análises vinculadas aos erros das políticas relacionadas à Administração Política dos interesses estratégicos da sociedade e do capital, subvalorizando a concentração da renda e da riqueza como elementos importantes na explicação da crise. O terceiro e o quarto fundamentos referem-se à função do Estado. O papel do Estado é central, por ser ele o principal capitalista a capitanear a crise, não podendo ele ser estranho às relações de produção. Por fim, afirmam os autores, as medidas administrativas utilizadas para a suplantação da grande depressão, e que explicam os desdobramentos dos anos subsequentes, não faziam parte do escopo de argumentos de Keynes.

Apesar dos teóricos neoliberais continuamente afirmarem que a crise do capitalismo está localizada no Estado e em suas políticas expansivas, Santos (2013) afirma que os fatos atuais são os momentos finais de uma crise iniciada no início da década de 1970, mais precisamente em 1971, com a quebra do padrão dólar-ouro (Santos et al., 2013).

As causas para os males do sistema econômico eram defendidas pelos liberais na tentativa de desbancar a hegemonia do pensamento keynesiano. Dentre elas, estavam a queda na produtividade do trabalho e na taxa de lucro com aumentos nas taxas de desemprego e inflação, fazendo elevar o déficit público que era financiado por recursos privados ou emissão de dinheiro. Contudo, os fatos dos últimos quarenta anos revelaram o que chamou-se de *paradoxo da teoria neoclássica*, qual seja, os índices de inflação decrescentes eram inversamente proporcionais ao movimento dos índices da dívida pública. Aquelas ideias errôneas se sustentam e dão uma falsa ideia de exuberância do capitalismo, segundo os autores, devido ao *marketing* político-ideológico do liberalismo (Santos et al., 2013).

Partindo do pressuposto que a exuberância do capitalismo, nos últimos anos, é falsa, pode-se inferir que a mudança na Administração Política,

lançada mão no momento da crise de crescimento do capitalismo, mais a agravou do que a dirimiu. A mudança na Administração Política desorganizou as relações do sistema econômico, especialmente as relações entre capital e trabalho. A partir desse entendimento, chega-se a uma conclusão fundamental: dentre os sistemas conhecidos, o capitalismo é o único que mais necessita de comando de gestão centralizado (Santos et al., 2013).

O que preocupa no problema da mudança de rumos da Administração Política é a sua real extensão e o seu tempo de duração. Vê-se com clareza o sucateamento das políticas sociais, como também das políticas de infraestrutura. Especialmente no Brasil, as políticas sociais são de má qualidade e consumidas pela população de baixa renda. Pode-se constatar que a política estatal é improvisada, inconclusa e sem propósito. Passou-se então a atribuir os resultados das políticas sociais às questões das práticas da administração pública. A solução encontrada, portanto, foi adotar padrões gerenciais aos moldes dos padrões do setor privado. Contudo, o tempo demonstrava que os resultados pretendidos não eram alcançados e a distância entre pobres e ricos apenas aumentava. O problema então não se configurava como a produtividade do Estado, mas sim de objetivos das políticas estabelecidas, que se propunham a reduzir as despesas, aumentar as receitas, possibilitando ao Tesouro honrar seus compromissos com o sistema financeiro (Santos et al., 2013).

Embora muito se fale nas causas da crise, nada se fala ou se discute sobre a distribuição de renda. Entendem Santos et al. (2013) que, para se ter uma alternativa para a crise do capitalismo, a distribuição de renda e de riqueza deve ser assunto central. Pensa-se ser imprescindível, portanto, um exercício no campo da Administração Política, capaz de desenvolver formas de gestão que mais contribuam ao processo civilizatório, pois, ao tempo em que os problemas aumentam, evidencia-se que os equívocos decorrem mais da errada concepção da Administração Política referente às relações sociais de produção e distribuição do que de falhas nos princípios da Economia (Santos, 2013).

1.2. A Economia, a Administração Política e a decisão moral

Apesar de ser notória a necessidade de se ter restrições mínimas e de baixo valor para a coletividade social, pode-se verificar, tomando como base a realidade brasileira, que as políticas sociais têm sido sucateadas,

com restrições de alto valor para a coletividade. Essa afirmação se confirma nas palavras de Santos et al. (2013), quando afirmam que está sendo desfeito o nexos entre as políticas e o bem-estar social. A universalização das políticas sociais está perdendo gradativamente a qualidade, tornando a universalização uma política meramente formal.

Santos (2009) afirma que tem apenas existido intenções políticas para as ações, independentemente da técnica utilizada. Assegura o autor que a prática do mercado e os poucos resultados alcançados pelas políticas voltadas para a proteção social agravam os infortúnios de uma ampla parcela da humanidade. Ora, se a ciência e a técnica já propiciam condições de garantia da materialidade para todos, basta, portanto, uma decisão no plano político e moral.

Contudo, ainda sob os efeitos das palavras de Santos (2009), há de se questionar o aspecto determinante para que as restrições sociais sejam de baixo valor. O que verdadeiramente importa para que as políticas públicas, de fato, beneficiem as camadas sociais demandantes de materialidades é considerar a viabilidade política de um plano ou o que preenche as lacunas sociais são, verdadeiramente, as intenções no plano político e moral?

A resposta pode estar no campo da Administração Política, disciplinada capaz de desenvolver modelos de gestão mais adequados aos interesses e necessidades do nosso processo civilizatório do que os que têm sido praticados até então, causas de conflitos e das crises cíclicas ou estruturais (Santos, 2012).

Alguns artigos apontam possíveis causas para este fenômeno, dentre elas pode-se citar a falta de diálogo entre Economia, Política e Administração. Os autores lembram que a relação entre Economia e Política é estreita, contudo a relação entre a crise do sistema (Economia e Política) e a Administração tem-se mostrado frágil, tanto para os que estudam, quanto para os que descrevem e analisam a evolução do pensamento administrativo (Guegel, Piazzzi & Justen, 2012).

Segundo Pedrão (2011), é imperativo ter de se desenhar um estilo de política de administração capaz de registrar pontos de conflito entre a imagem e a realidade da coisa pública. Parece não existir dúvida de que há a necessidade de focar na valorização social, essência das políticas de desenvolvimento socialmente orientadas.

No ensaio “Economia, Política e Administração: um diálogo nem sempre lembrado” (Guegel, Piazzzi & Justen, 2012), os autores analisam os

aspectos do desenvolvimento do capitalismo e da crise que lhe é inerente, e comentam a crise da segunda metade do século XIX e o ambiente que se constrói a partir das duas primeiras décadas do século XX com quatro características: revitalização econômica, projeções internacionais dos Estados Unidos, formação do mercado de massa e valorização da ciência e da técnica. São exatamente essas características que o texto aponta como o ambiente relacionado ao pensamento positivista. É nesse contexto que Taylor e Ford estão inseridos. Ao fazer uma análise das obras de Taylor, percebe-se, demonstram os autores, que existia a preocupação de debater os problemas econômicos e políticos de sua época, tendo sempre claro o entendimento de que as intervenções no campo da administração devem ter o objetivo de impulsionar a economia e, para tanto, os desafios políticos devem ser enfrentados.

Após fazerem o relato e a análise dos fatos econômicos e políticos que influenciaram o *modus operandi* dos negócios públicos e privados, os autores supracitados demonstram que o diálogo entre a Economia, a Política e a Administração tem sido esquecido. Demonstram os autores que a maior parte da literatura utilizada pelos administradores quando estudantes, seja de escolas públicas ou privadas, não faz a associação óbvia entre as mudanças conceituais e comportamentais do humanismo administrativo e o contexto da crise (Guegel, Piazzzi & Justen, 2012).

2. O papel da política orçamentária na dinâmica econômica

A sociedade sempre almeja uma melhor alocação dos recursos públicos, uma vez que a lei da escassez impõe limites para a expansão das receitas que financiam o aumento dos gastos *per capita*. Nos países em processo de estabilização econômica, essa discussão percorre inevitavelmente pelo tema do ajuste fiscal, o qual é um instrumento fundamental da política macroeconômica, o que acaba reforçando a necessidade de aumento da produtividade dos gastos públicos (Cândido Júnior, 2001).

Há consenso entre a maioria dos economistas de que a redução da dívida pública é imprescindível, uma vez que, ao reduzirem os gastos com os juros da dívida com o nível de receita permanecendo inalterado e os gastos correntes mantendo-se no mesmo nível, pode-se gerar uma poupança pública que, alocada na FBCF em setores estratégicos, evitaria o desenvolvimento de gargalos ao crescimento da matriz produtiva (Galeano & Mata, 2007).

O economista Adolph Heinrich Gotthelf Wagner (1835-1917) foi um dos primeiros a postular a relação entre gastos públicos e crescimento econômico. A hipótese de Wagner, amparada na Lei dos Dispendios Públicos Crescentes, defende que o crescimento ou desenvolvimento econômico, em termos gerais, demanda uma contribuição cada vez maior do Estado na oferta de bens públicos (Cândido Júnior, 2001).

Corroborando com a Lei dos Dispendios Públicos Crescentes, é possível defender que o Estado desempenha papel fundamental como o principal agente propulsor do investimento em infraestrutura econômica, o qual é condição necessária para que haja crescimento econômico no longo prazo.

Por outro lado, segundo Lopreato (2006), a visão do *mainstream* enfatiza as inter-relações das variáveis econômicas com o equilíbrio fiscal ao tempo que defende a tese segundo a qual os problemas somente serão superados com o retorno da confiança dos agentes no rumo sustentável das finanças públicas. Nesse aspecto, o papel da política econômica “res-ponsável” seria garantir a credibilidade da política fiscal, como condição fundamental ao restabelecimento da confiança dos investidores.

Contudo, correntes de caráter mais heterodoxo compactuam com a ideia de que os gastos públicos podem elevar o crescimento econômico por meio do aumento da produtividade do setor privado. Investimentos em infraestrutura de base, em função dos altos custos iniciais, quase sempre não são atraentes aos agentes privados. Diante disso, se tais investimentos forem deixados exclusivamente à mercê da livre iniciativa dos agentes privados, dificilmente serão realizados.

O grande exemplo disso são os investimentos em FBKF, como redes de transporte, redes de abastecimento de energia, sistemas de comunicações, redes de água e esgoto, com toda essa infraestrutura combinada a um sistema legal no qual as instituições funcionem, preservando os direitos de propriedade e servindo de insumo para o setor privado fomentar a economia nacional (Lopreato, 2006).

Segundo Biehl (1988), apud Benitez (2003), o investimento público em FBKF é um complemento ao capital privado, influenciando suas taxas de retorno, já que não se pode sustentar uma trajetória de desenvolvimento equilibrada sem um adequado provisionamento de capital público.

Além disso, a recente teoria do crescimento endógeno endossa a tese de que as externalidades positivas dos bens públicos e semipúblicos elevam os retornos privados, a taxa de poupança e a acumulação de capital, uma

vez que, se não fosse pelo governo, esses bens seriam subofertados. Por outro lado, uma expansão dos gastos públicos financiados por impostos distorcidos e a ineficiência na alocação dos recursos podem sobrepujar o efeito positivo dessas externalidades (Benitez, 2003).

Porém, na ótica do *mainstream*, os gastos públicos não podem ser produtivos, já que esses são frutos de *rent-seeking*² e por isso não geram nenhum produto adicional. No entanto, esse não é um pensamento unânime no Brasil: autores como Ferreira & Malliagos (1998) defendem, por meio de estudos, os efeitos positivos do capital público sobre o crescimento econômico e a produtividade. Segundo esses estudos, a elasticidade-renda de longo prazo desses investimentos varia de 0,55 a 0,70.

Outra questão importante com alusão à discussão acerca dos investimentos públicos refere-se à qualidade dos dispêndios. Esses precisam ser bem qualificados para que possam garantir a retomada do crescimento. Para isso, é importante que o governo federal assuma o papel de protagonista. Essa é a alternativa para que os investimentos sejam realizados em setores intensivos de capital, estratégicos para se alcançar o crescimento.

Conforme o pensamento keynesiano, o Estado tem como principal objetivo impedir os dois grandes problemas dos ciclos econômicos: o desemprego e a inflação. De acordo com a teoria de Keynes, ao lado da política monetária, atribui-se à política fiscal papel de fundamental importância no alcance da estabilidade econômica.

Para o keynesianismo, o Estado, enquanto agente fiscal, deve administrar receitas e despesas. Nesse sentido, um orçamento apto a atender à renda e ao gasto do país como um todo, e não somente às finanças públicas, é o principal instrumento dessa política. O governo deve também programar os dispêndios em função das necessidades da sociedade, em vez de fazê-lo unicamente para atender aos recursos financeiros.

Um princípio intrínseco à teoria keynesiana é o do gasto anticíclico, ou seja, o governo, durante períodos de recessão, deveria praticar um orçamento deficitário, e durante a fase de prosperidade o governo teria de buscar um orçamento superavitário. A prática desse princípio representa, em períodos de crise econômica, a diminuição dos impostos, de modo que a população disponha de mais recursos para consumir, além do aumento das despesas públicas com subsídios para o desemprego e subvenções para os

² Expressão em inglês que designa agentes econômicos e políticos que, em busca de vantagens pessoais, submetem as políticas públicas a seus interesses (Sandroni, 1999).

produtos agrícolas, e também o aumento dos investimentos públicos (Keynes, 1992).

Espera-se, com esse método, estimular a demanda agregada, com o intuito de suplantando a etapa depressiva e voltar a uma fase de expansão. Nesse caso (expansão econômica), a atuação fiscal seria inversa, ou seja, elevação de impostos, redução do gasto público e amortização da dívida pública emitida durante a depressão (Keynes, 1992).

Durante muito tempo, esse foi o pensamento hegemônico no meio acadêmico e entre os gestores de política econômica, que buscavam através do uso das despesas e receitas (política fiscal) do governo influenciar, positivamente, o nível do produto e do emprego em economias de mercado. Hoje, nas mais recentes teorias do crescimento econômico, a política fiscal ainda ocupa posição de destaque como um dos fatores que pode explicar as diferenças de renda *per capita* e as taxas de crescimento entre as nações. A estrutura tributária e a provisão eficiente de bens públicos influenciam a produtividade do setor privado e a taxa de acumulação do capital (Hermann, 2006).

Contudo, é preciso deixar claro que não é qualquer tipo de gasto público que irá dinamizar a economia de forma saudável. Para isso, é necessário tipificar o gasto público em duas categorias: a dos gastos produtivos e a dos gastos improdutivos. Os gastos produtivos são aqueles utilizados de forma que atendam aos objetivos a que se propõem, com o menor custo possível, ou seja, os benefícios marginais sociais dos bens produzidos por esses gastos são iguais aos custos marginais para obtê-los. Já o conceito dos gastos improdutivos se dá pela diferença do gasto efetivado e o gasto que minimiza o custo na obtenção do mesmo objetivo, ou seja, se R\$ 1,8 milhão foi efetivamente gasto para a construção de um hospital público, e esse bem poderia ser produzido a um custo mínimo de R\$ 1 milhão, o Estado nessa operação gerou um gasto improdutivo de R\$ 800 mil (Cândido Júnior, 2001).

Esse gasto improdutivo provocado pelo Estado gera um desperdício para a sociedade, que tem um alto custo de oportunidade, na medida em que esse recurso desperdiçado poderia ter sido aplicado na produção de outros bens e/ou serviços. Esses gastos improdutivos são geralmente alimentados pela falta de preparo técnico do pessoal, pelas incertezas, pelas deficiências técnico-operacionais e pela política do processo orçamentário, desde sua elaboração até sua execução, e pela corrupção. Além disso, há uma tendência natural de que a sociedade demande em uma velocidade maior bens e serviços do que a capacidade do governo de arrecadar.

No entanto, existem sérias dificuldades de se mensurar adequadamente a produtividade dos gastos públicos. Para isso, é imprescindível a avaliação dos custos de oportunidade e de todos os possíveis benefícios gerados pelos programas. O problema se dá justamente na impossibilidade do economista em obter informações de mercado que lhe digam, por exemplo, quantos indivíduos estariam dispostos a pagar para a construção de uma praça pública. A única ferramenta que resta de avaliação de projetos públicos que tenta captar todos os prós e contras dos gastos é a análise benefício-custo (Cândido Júnior, 2001).

Contudo, é possível alcançar um melhor controle da produtividade dos gastos públicos. Para isso, é necessário identificar os objetivos primários de cada programa de gasto, eliminando-se superposições, esforços e recursos para objetivos secundários. A pesquisa militar exemplifica bem esse caso, tendo em vista que o objetivo primário da pesquisa militar é aprimorar a segurança nacional, em vez de descobrir novas tecnologias para uso industrial. Ainda que os objetivos secundários possam ser importantes, os recursos e esforços devem ser canalizados para os objetivos primários, evitando-se, assim, dispersão e desperdício (Cândido Júnior, 2001).

Sob essa perspectiva histórica, a linha que separa a questão do investimento público no Brasil com a identificação das funções do Estado na economia brasileira é bastante tênue. Durante décadas, a expectativa entre os vários grupos políticos por um Estado presente e forte na condução do processo de desenvolvimento econômico resultou no surgimento de instituições de natureza estatal no campo da produção de bens e serviços, embora elas estivessem organizadas sob o direito privado (Afonso & Biasoto, 2007).

Empiricamente, a discussão sobre infraestrutura, produtividade e crescimento econômico foi provocada por Aschauer. O objetivo era avaliar a relação entre os gastos e a produtividade da economia. Os resultados demonstraram que os investimentos públicos com infraestrutura têm um papel expressivo em estimular a produtividade. Resumidamente, a literatura empírica relata que as elasticidades do produto em relação aos gastos com infraestrutura são muito variáveis (Tabela 1). Pode-se verificar que os coeficientes refletem diferentes níveis de agregação dos dados e as diversidades na estrutura econômica dos países. Os defensores dos impactos produtivos desses gastos acreditam que as diferenças nos coeficientes podem ser explicadas, entre outras coisas, por diferenças nos estoques e nos fluxos de gastos em infraestrutura (Ferreira & Milligrós, 1998).

Tabela 1. Elasticidade Produto-Investimento na Infraestrutura estimada para alguns países

País	Elasticidade do produto
Estado Unidos	0,20-0,64
Holanda	0,48
Japão	0,15-0,39
Alemanha	0,53-0,68
Canadá	0,63-0,77
Bélgica	0,54-0,57
Austrália	0,34-0,70

Fonte: European Conference of Ministers of Transport (2004) apud Silva & Fortunato (2007).

Ainda sob a perspectiva de que os gastos públicos produtivos devem ter um caráter de complementaridade dos investimentos privados e não de rivalidade, já que possuem a capacidade de aumentar a capacidade produtiva do setor privado, fica evidente o destaque dado às externalidades positivas dos dispêndios em infraestrutura sobre o crescimento das economias, em todos os níveis da atividade produtiva, o que torna presumível acreditar que esses gastos tenham uma capacidade completiva importante, na medida em que estimulam os investimentos privados. Em suma, essa capacidade refere-se ao poder que determinado investimento tem em induzir outros investimentos (Silva & Fortunato, 2007).

Segundo Ferreira & Milliagros (1998), a duplicação do estoque de infraestrutura, ação que só pode ocorrer no longo prazo, pode produzir de 10 a 15 pontos percentuais de aumento no PIB. Já no curto prazo, o acréscimo de 1% ao estoque provocaria uma expansão de 0,5% no PIB e de outro 0,5% na produtividade do setor privado. Nesse mesmo estudo, Ferreira & Milliagros comprovam a relação direta entre a infraestrutura e o desempenho da economia, bem como demonstram que alguns setores da economia possuem maior impacto sobre o produto interno bruto, conforme se pode verificar na Tabela 2.

Tabela 2. Elasticidade Produto \times Investimento na Infraestrutura para alguns setores da economia

Setor	Investimento (%)	PIB (%)
Energia elétrica	1	0,68
Telecomunicações	1	0,57
Transportes	1	0,42

Fonte: Elaboração própria.

Pelos dados apresentados, podemos perceber que um aumento de 1% na capacidade de geração de energia significa uma expansão de 0,68% no PIB, enquanto o mesmo 1% de acréscimo ao estoque de telecomunicações e transportes resulta em ampliações de 0,57% e 0,42% no produto, respectivamente.

Nesse sentido, a prática de um orçamento fiscal equilibrado tornar-se-ia um agravante à recessão, pois a retração da renda geraria uma queda na receita de impostos, que por sua vez força o governo a realizar cortes nos gastos e investimentos públicos, exponenciando assim a recessão. Segundo Keynes (1992), a austeridade orçamentária tão perseguida pelos governos “responsáveis” deveria ser encarada, na verdade, como um fator exacerbador das flutuações cíclicas. Um governo responsável e consciente deveria preocupar-se com o desemprego, e não com o equilíbrio fiscal, considerando que um déficit, desde que proveniente de uma expansão dos gastos públicos, seria recomendável para retirar a economia da recessão.

A literatura recente vem destacando de forma especial o mote dos resultados macroeconômicos da política orçamentária. A doutrina keynesiana convencional, que defende o efeito expansionista e contracionista persistente causado pelos aumentos e reduções da despesa pública e/ou pela redução/aumento das taxas de imposto, tem sido posta em xeque pelos economistas provenientes da nova escola clássica (Venes, 2003).

A teoria novo-clássica surge no cenário do debate macroeconômico na década de 1970, na busca pela racionalização teórica do fenômeno, que data dessa mesma época, da coexistência de inflação e estagnação em algumas economias. Representantes da ortodoxia econômica defendem a não intervenção do Estado na economia, com a defesa da tese que o crescimento sustentado de qualquer economia só pode ser alcançado mediante um controle austero da inflação, por meio de políticas fiscais e monetárias contracionistas, em que o governo desacelera a demanda global através da redução dos gastos públicos (Moretti & Lélis, 2007).

Ainda segundo os novos-clássicos, a teoria de formação de expectativas do monetarismo de Milton Friedman não se sustentaria, devendo ser rejeitada em detrimento da hipótese das expectativas racionais (HER), a qual possui duas versões. Uma delas é a fraca, na qual defende-se que os agentes econômicos racionais farão o melhor uso possível de toda informação disponível sobre os fatores que, em seu entendimento, a originam, de maneira que o valor esperado de uma variável não fundamentalmente

seja função constante de seus valores passados, como admite a teoria das expectativas adaptativas. Já a versão forte da HER, além de acolher a proposição anterior (a versão fraca), assevera que as expectativas subjetivas das variáveis econômicas coincidirão com suas expectativas condicionais objetivas. Contudo, em qualquer das duas versões, se encontra a definição acerca do que são os sujeitos econômicos: agentes maximizadores de funções-objetivo, que respondem, de forma ótima, às informações extraídas do mundo (Moretti & Lélis, 2007).

Duas hipóteses caracterizam ainda a teoria novo-clássica: a primeira considera que a economia está em permanente *marketclearing*,³ que significa os preços se ajustarem instantaneamente, garantindo o equilíbrio continuado do mercado, resultado, por sua vez, da conduta dos agentes, mais precisamente do retorno ótimo às suas percepções dos preços; a segunda hipótese corresponde às decisões racionais tomadas pelos empresários e pelos trabalhadores, que elucubram o comportamento otimizador de sua parte, podendo ainda levar em conta o fato de que a oferta de trabalho pelos trabalhadores é concretizada com base em preços relativos (Moretti & Lélis, 2007).

Em constante desacordo com a ortodoxia existem os pós-keynesianos representantes da heterodoxia econômica que destacam o papel do Estado como agente regulador e capaz de promover o crescimento econômico. A ideia principal desta teoria é que o sistema não tende de forma automática ao pleno emprego dos recursos, isto é, o pleno emprego é uma possibilidade. O Estado deve, assim, preocupar-se em fazer crescer a economia e, por conseguinte, controlar a inflação. O controle inflacionário dá-se por meio de medidas como a regulação de preços, salários, contratos e câmbio. O governo pode estimular o crescimento econômico pelo aumento dos gastos públicos (não financiados pelo aumento dos impostos) (Moretti & Lélis, 2007).

Os pós-keynesianos consideram ainda a possibilidade de várias taxas de desemprego vinculadas a diversos estados de expectativas e de preferência pela liquidez. Por outro lado, as políticas de demanda buscam induzir

³ A hipótese de *marketclearing* é outro importante e controverso pressuposto assumido pelos novos-clássicos. Ela seria a garantia de que os mercados são desobstruídos e se equilibrariam via preços flexíveis. Essa hipótese, portanto, garantiria que tanto os preços como as quantidades efetivas decorreriam da interação livre entre os agentes econômicos, configurando o equilíbrio de preços e de quantidades em cada ponto do tempo. Esse equilíbrio, alcançado a partir da igualdade de demandas e ofertas, é conhecido como equilíbrio geral walrasiano (Barbosa, 1990).

esses estados de expectativa, com possibilidade (ou não) de êxito. Não há nenhum determinismo, já que a incerteza do futuro deriva da objetivação das ações humanas (Moretti & Lélis, 2007).

Para Venes (2003), a polêmica acerca desses efeitos sempre existiu, ainda que ela tenha alcançado maior destaque a partir do momento em que autores como Giavazzi & Pagano, em um trabalho precursor, identificaram que a prática de uma política orçamentária contracionista, implementada por meio de uma redução da despesa pública, poderia ocasionar efeitos macroeconômicos expansionistas. É o que se convencionou chamar na literatura como efeitos não keynesianos da política orçamentária.

A questão dos efeitos macroeconômicos da política orçamentária tem gerado uma controvérsia sem-fim entre as escolas de pensamento econômico. Se, por um lado, os keynesianos defendem a ocorrência de efeitos positivos e persistentes resultantes de políticas de caráter mais expansionista, os autores da chamada *perspectiva alemã*⁴ defendem precisamente o contrário. De acordo com a visão não keynesiana, uma política de consolidação gera efeitos expansionistas, assim como uma política dita expansionista provoca, em geral, contrações no PIB e na despesa privada (Venes, 2003).

Os resultados teóricos dos processos de solidificação orçamentária tomam escopos diferentes a depender da escola econômica em que se adote a análise. Do ponto de vista da teoria keynesiana tradicional, a diminuição da despesa pública, bem como a ampliação dos impostos, causa contrações do produto. Já sob a égide dos modelos da nova escola clássica, o aumento da despesa pública diminui o consumo privado (Venes, 2003).

E neste debate sobre o papel da política fiscal como fiadora do ambiente de valorização do capital, marcada pela abertura da conta de capital e pelo aumento significativo da volatilidade da circulação financeira, as correntes que evocavam uma atenção especial por parte dos países emergentes na tarefa de condução da política fiscal, devido ao retorno desses países ao mercado financeiro internacional, após a crise da dívida dos anos 1980, ganharam espaço na condução da política econômica desses países, o que elevou a exigência do controle das contas públicas (Lopreato, 2006).

Para Mihaljek & Tissot (2003) apud Lopreato (2006), o novo desenho na estrutura de inserção externa obrigava a condução de mudanças na

⁴ Surgiu no início dos anos 80, quando o Conselho Alemão de Peritos Econômicos expressou, em 1981, a sua perspectiva, segundo a qual o impacto dos déficits orçamentários na demanda agregada seria negativo. Dessa forma, os cortes orçamentais seriam vistos como uma via para a expansão econômica.

área fiscal diante do relaxamento dos controles de capital, das mudanças de comportamento quanto à aversão ao risco dos investidores e da rolagem da dívida pública e elevação da taxa de juros, que se caracterizou a partir do fim do sistema de juros seletivos estabelecidos pela desregulamentação dos mercados financeiros nacionais.

Diante de tal conjuntura, os investidores teriam de dispor de um instrumento que lhes permitisse não só avaliar a trajetória das finanças públicas, como também os prováveis cenários macroeconômicos. Esse instrumento passaria necessariamente pela construção de um indicador da saúde financeira do setor público. No entanto, o clássico NFSP (Necessidade de Financiamento do Setor Público) não mais cumpre esse papel, visto que não revela a trajetória fiscal possível no futuro, já que ele só reflete os movimentos fiscais já realizados (Lopreato, 2006).

Já o indicador do comportamento esperado da relação dívida/PIB sinaliza o percurso da situação fiscal, servindo assim de alerta ao mercado para qualquer movimento brusco nos índices de endividamento público. Com riscos devido ao elevado crescimento da dívida, a política fiscal teria de sofrer alterações, buscando, de um lado, obter o superávit primário requerido para a estabilização do indicador dívida/PIB e, de outro, um cenário de estabilidade que propiciasse a manutenção da política necessária à sustentação do equilíbrio fiscal (Lopreato, 2006).

Contudo, o risco interno não era a única variável a ser monitorada: o risco de crises externas, perante alterações repentinas das condições de sustentabilidade da dívida, fez que se aumentasse a investigação da trajetória das finanças públicas. A análise estrutural da dívida pública, no que tange à qualidade da receita e da despesa pública, e as obrigações potenciais do setor público — como as eventuais crises do sistema financeiro, as operações fiscais não lançadas em balanço, o apoio às corporações e as futuras obrigações previdenciárias — passaram a incorporar o conjunto de informações cruciais sobre a situação fiscal (Lopreato, 2006).

A consolidação das finanças públicas tornou-se ponto vital da agenda econômica na década de 1990, intensificando-se a exigência por superávits estruturais aptos a suprir as expectativas dos investidores, independentemente dos valores tomados pelas variáveis que exercem influência sobre a evolução da dívida pública. O compromisso das autoridades econômicas de regularem as suas ações levando em conta as expectativas sobre a dinâmica das contas públicas determinou o modo passivo da política

fiscal, apesar da centralidade que ocupa no seio da política macroeconômica (Lopreato, 2006).

O fervoroso debate sobre a forma de implementação da política fiscal dimensionou o escopo de apreensão quanto às questões teóricas na agenda da visão convencional, baseada nos modelos tradicionais de origem keynesiana, em que a política de rigidez fiscal tinha efeitos contraccionistas inevitáveis no curto prazo e os resultados favoráveis só seriam atingidos no longo prazo, com a diminuição da taxa de juros, a expansão dos investimentos e a recuperação do crescimento, o que levou a discussão dos efeitos não keynesianos da acomodação fiscal a conquistar maior espaço, diferenciando-se assim da ideia até então hegemônica do momento anterior (Lopreato, 2006).

Com a difusão da ideia da contração fiscal expansionista, tal concepção foi, em grande parte, descartada, uma vez que o efeito keynesiano tradicional apreende o impacto direto do corte nas despesas e do aumento dos impostos na renda do setor produtivo, enquanto os efeitos não keynesianos derivam do choque da política fiscal vigente e trazem no bojo de sua análise a expectativa e a confiança dos atores privados nas alternâncias das políticas futuras (Lopreato, 2006).

Nesse sentido, se a estabilização fiscal ganha credibilidade e alcança a magnitude necessária, as supostas perdas de curto prazo do ajuste fiscal acabam sendo amenizadas ou até mesmo eliminadas pelo aumento dos gastos privados, imperando os efeitos expansionistas.

Atrás deste desempenho macroeconômico, que acontece na série de políticas orçamentárias contracionistas, é fundamental destacar o importante papel das expectativas dos agentes econômicos envolvidos no processo, uma vez que o efeito de longo prazo é expansionista e os agentes incorporam a expectativa de que, no futuro, a carga fiscal será inferior, dada a redução presente do déficit, e o seu rendimento permanente irá se alterar, permitindo-lhes assim aumentar os níveis de despesa (Venes, 2003).

Esta forma de análise da conduta microeconômica dos agentes tem sido recriminada pelos keynesianos quando é adotada como uma hipótese incondicional. Por exemplo, Blanchard (1990) apud Venes (2003) aceita, sob determinadas condições, a possibilidade de que haja efeitos de caráter não keynesianos da política orçamentária.

Sendo assim, um ajuste orçamentário obtido mediante aumento dos impostos poderia gerar efeitos não keynesianos. No entanto, o efeito

keynesiano provoca redução nos níveis de consumo presente dos indivíduos, ao ponto em que a redistribuição intertemporal dos impostos do futuro para o presente eleva a sua carga fiscal atual. Ainda segundo Blanchard (1990) apud Venes (2003), a intensidade deste efeito depende do grau em que economia parte de uma condição de equivalência ricardiana. Por outro lado, o aumento de impostos no presente gera a perspectiva de menores impostos no futuro, permitindo uma elevação dos níveis de consumo pre-sente (Venes, 2003).

Contudo, a própria gênese desse crescimento é passível de controvérsia. Há na literatura quem defenda o lado da demanda e explique os efeitos não keynesianos como fruto tanto do maior consumo oriundo do aumento da renda disponível esperada como do aumento dos investimentos em função da expectativa de juros mais baixos e da redução da recompensa pelo risco após o programa de estabilização fiscal. E há quem defenda o lado da oferta e confira aos efeitos não keynesianos, basicamente, o choque do ajuste fiscal sobre o mercado de trabalho (Lopreato, 2006).

Para Venes (2003), os efeitos não keynesianos da política fiscal são ilustrados pelo papel da política vigente em acomodar as expectativas de mudanças nas políticas a serem executadas no futuro. Essa percepção induz os atores a reverem as suas ações de gastos e a compensarem o efeito negativo do ajuste fiscal, assegurando a retomada do crescimento.

Historicamente, o êxito das políticas de ajuste fiscal está condicionado aos cortes de gastos de governo com salários, já que estes tendem a frear o aumento dos impostos sobre o trabalho, diminuindo assim o seu custo e gerando melhores condições de oferta. Contudo, esse resultado dependerá essencialmente do tipo de programa implantado e das características de cada país no trato da política fiscal (Lopreato, 2006).

No entanto, o que se vem observando dentro da literatura econômica mais ortodoxa é o consenso de que o programa de consolidação fiscal deve concentrar-se no corte das despesas, especificamente no que se refere ao corte dos salários do setor público e das transferências.

Considerações finais

Fica evidente o absurdo da oposição entre mercado e Estado proposta pelos neoliberais e neoclássicos. Um liberal pode opor-se à coordenação do mercado pelo Estado, mas pôr-se contra o Estado, procurando diminuí-lo

e enfraquecê-lo, não é prudente, pois o Estado é muito maior do que o mercado. Ele é o sistema constitucional-legal e a organização que o garante; é o instrumento por excelência de ação coletiva da nação. Cabe ao Estado regular e garantir o mercado.

É com essa percepção de um Estado regulador e responsável por garantir a estabilidade do mercado que o governo brasileiro, por intermédio de suas autoridades econômicas, pôs em prática uma série de medidas anticíclicas voltadas para o mercado interno atingido diretamente pela redução da demanda.

O alerta foi disparado no último triênio de 2008, com a redução na produção industrial brasileira e do emprego formal em outubro, ao lado da queda abrupta das vendas da indústria automobilística em novembro; ainda em novembro, o governo federal viu sua arrecadação retrair de forma significativa. Esse cenário foi suficiente para que as autoridades econômicas tomassem medidas contundentes em suas ações de política econômica.

As medidas de política monetária foram então lançadas com o objetivo de injetar liquidez na economia, enquanto a política fiscal foi reorientada a agir diretamente sobre o preço dos bens (IPI de automóveis), as operações financeiras (redução do IOF) e a renda disponível para consumo das famílias (IRPF), com o intuito de aumentar o poder de compra das famílias. Contudo, a manutenção da taxa de juros básica da economia no fim do exercício financeiro de 2008 destoou das demais ações de política econômica do governo.

No entanto, não dá para esperar que somente agindo pelo lado da demanda a Administração Pública vá resolver o problema do crescimento e da diminuição das disparidades regionais, uma vez que no longo prazo essas ações não se sustentam. A FBKF é fundamental para o crescimento econômico sustentável e a taxa de investimento é importante neste processo, uma vez que ela irá determinar os níveis de crescimento no longo prazo e o desempenho da produção e do emprego no país.

Faz-se necessário um estudo detalhado que aprecie os impactos dos investimentos públicos em infraestrutura sobre o crescimento econômico do país, permitindo uma avaliação criteriosa e embasada na escolha da execução dos projetos, sua localização e formas de financiamento que possam mitigar as diferenças regionais.

Apesar das dificuldades de se estabelecer condições positivas para as camadas sociais mais demandantes de materialidades e, mais do que isso,

serem essas dificuldades bastante discutidas com apresentação de vieses distintos no âmbito da Administração, especialmente da Administração Pública, não existe discordância na literatura sobre a necessidade de se ter restrições mínimas e de baixo valor para a coletividade social. Talvez o grande problema esteja na qualidade da gestão da coisa pública e, por consequência, da sua condução como algo multifacetado em que se tem ênfase no especia-lismo e isolamento do campo da Economia e também da Administração.

Nesse sentido, a aplicação de uma política de investimentos em capi-tal humano, sobretudo que contemple a capacitação dos servidores públi-cos, é uma condição necessária para certificar que as mudanças sejam alcançadas de modo adequado e criterioso, sem comprometer os ganhos anteriormente obtidos e respeitando os avanços obtidos pela sociedade brasileira de respeito à participação popular e republicana.

Não existe a menor dúvida de que há sempre espaço para a ação humana intencional. Como afirma Dagnino (2009), há sempre espaço para se “fazer história” e para se “construir sujeitos” individuais e coletivos.

Referências

- AFONSO, J. & BIASOTO, G. Investimento público no Brasil: diagnósticos e proposições. *Revista do BNDES*, vol. 14, n.º 27, pp. 71-122, 2007.
- BARBOSA, E. *O princípio de Say como critério de ortodoxia econômica*. Mestrado em Economia. Brasília: Departamento de Economia, Universidade Estadual de Brasília, Brasília, 1990.
- BENITEZ, R. Investimento público fixo, um elemento catalisador de desenvolvimento inerente à economia regional. *Revista Análise Econômi-ca da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS*, n.º 39, 2003.
- CÂNDIDO JÚNIOR, J. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? *Planejamento e políticas públicas*, Ipea, n.º 23, 2001.
- DAGNINO, R. *Curso de gestão estratégica pública*. São Paulo: Unicamp, 2009.
- FERREIRA, P. & Malliagros, T. Impactos produtivos da infraestrutura no Brasil: 1950-1995, 1998. Disponível em: <<http://www.fgy.br/professor/ferreira/ferreiramalliagrosPPE.pdf>>. Acesso em 7-2014.
- GALEANO, E. & Mata, H. O comportamento do investimento no Brasil no período de 1995 a 2005. *Perspectiva Contemporânea*, vol. 2, n.º 2, pp. 2-25, 2007.

- GUEGEL, C.; PIAZZI, E. & JUSTEN, A. Economia, política e administração: um diálogo nem sempre lembrado. *Rebap*, vol. 5, n.º 2, 2012.
- HERMANN, J. Ascensão e queda da política fiscal: de Keynes ao “autismo fiscal” dos anos 1990-2000, 2006. Disponível em: <www.anpec.org.br/encontro2006/artigos>. Acesso em 7-2014.
- KEYNES, J. A teoria geral do emprego, do juro e da moeda. São Paulo: Atlas, 1992.
- LOPREATO, F. O papel da política fiscal: um exame da visão convencional. *IE/Unicamp*, n.º 119, 2006.
- MORETTI, B. & Lélis, M. Economia clássica e novo-clássica versus Keynes e pós-keynesianos: um debate ontológico. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, vol. 28, n.º 1, pp. 79-98, 2007.
- PEDRÃO, F. A Responsabilidade ideológica na politização da Administração. *Rebap*, vol. 6, pp. 9-18, 2011.
- SANDRONI, P. *Novíssimo dicionário de economia*. São Paulo: Ed. Best Seller, 1999.
- SANDRONI, P. A teoria das finanças públicas e o impasse da ortodoxia. *Revista O&S*, vol. 1, n.º 1, pp. 97-104, 1993.
- SANTOS. *As teorias das finanças públicas no contexto do capitalismo: uma discussão com os filósofos economistas – de Smith a Keynes*. São Paulo: Hucitec, 2011.
- SANTOS, R.; Barreto, E.; Ribeiro, E. & Barreto, M. O expediente: a dimensão esquecida da Administração Política. *Revista O&S*, vol. 16, n.º 49, pp. 373-88, 2009.
- SANTOS, R.; Gomes, F.; Santos, T. & Andrade Filho, L. A crise, o Estado e os equívocos da Administração Política do capitalismo contemporneo. *Anais do XVIII Encontro Brasileiro de Economia Política*, Belo Horizonte, 2013.
- SANTOS, R. & Ribeiro, E. A Administração Política Brasileira. *Revista Administração Pública*, vol. 27, n.º 4, pp. 102-35, 1993.
- SILVA, G. & Fortunato, W. Infraestrutura e crescimento: uma avaliação do caso brasileiro no período 1985-1998, 2007. Disponível em <<http://www.bnb.gov.br/content/aplicacao/Eventos/ForumBNB2007/docs/infra-estrutura-crescimento.pdf>>. Acesso em 7-2014.
- VENES, N. *Efeitos não keynesianos da política orçamental: evidência empírica para Portugal*. Mestrado. Lisboa: Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa, 2003.

ARRANJOS INOVATIVOS, CONQUISTAS DAS EMPRESAS ASSOCIADAS E CONTRIBUIÇÕES DO ESTADO: O CASO DO PARQUE TECNOLÓGICO PORTO DIGITAL

LUIZ AUGUSTO BICHARA*
ÉLVIA FADUL†

Resumo

Este artigo tem como objetivo avaliar os resultados empresariais alcançados e a eficácia das ações empreendidas pelo estado de Pernambuco, em termos de ampliação da competitividade e da capacidade inovativa de micro e pequenas empresas (MPEs) que aderiram ao Parque Tecnológico Porto Digital, um arranjo tido como SIL (Sistema Inovativo Local), implantado no ano de 2000, no município de Recife, envolvendo cerca de duzentas empresas. O estudo parte do pressuposto de que o sucesso de arranjos associados à economia do conhecimento, seja coletivo ou individual, para cada empresa que deles participam, depende não somente da atuação de cada uma delas e dos demais agentes, mas do desempenho do Estado, enquanto mobilizador estratégico, de forma a assegurar a continuidade da construção, articulação e promoção institucional do ambiente de inovação, desde que resguardadas as condições de autonomia e parceria. Os dados e informações que serviram de referência a este artigo foram obtidos através da análise de relatórios e documentos internos do próprio Parque e de estatísticas oficiais relativas ao estado de Pernambuco, citadas nas referências; da observação direta de processos vinculados à dinâmica de funcionamento do Parque; e de entrevistas estruturadas e semiestruturadas realizadas com representantes de dez MPEs que ainda lá permaneciam. O estudo demonstra que as empresas não registraram melhorias significativas na sua competitividade e capacidade inovativa como decorrência de sua adesão ao Projeto e o estado de Pernambuco trouxe contribuições importantes ao Sistema, mas ainda não definitivas para que o Parque possa traduzir-se num sistema local verdadeiramente inovativo, à luz dos pressupostos trazidos do referencial teórico adotado. Nesse sentido, em função das lacunas registradas na sua atuação, o estado de Pernambuco contribuiu pouco para a ampliação da competitividade e da capacidade inovativas MPEs do Parque.

Palavras-chave: Sistema Inovativo Local; Competitividade; Inovação; Políticas Públicas de Inovação.

Abstract

This article aims to evaluate the achieved business results and effectiveness of the actions taken by the State of Pernambuco, in terms of increasing competitiveness and innovative capacity of micro and small enterprises (MPEs) who joined the Port Digital Technology Park, one that had an arrangement as a SIL (System Innovative Local), established in 2000, in the city of Recife, involving about two hundred companies. The study assumes that the successful

* Doutor em Administração, Ufba. E-mail: <luiz.bichara@globosmart.com>.

† Doutora em Urbanismo, Université de Paris XII, Institut d'Urbanisme de Paris. Coordenadora do Programa de Pós-Graduação em Administração (PPGA/Unifacs). E-mail: <madm @unifacs.br> e/ou <elvvia@ufba.br>.

arrangements associated with the knowledge economy, whether collective or individual, for each company who participate, depends not only on the performance of each of them and the other agents, but the state performance, while strategic mobilizer, to ensure the continuity of construction, joint and institutional promotion of the innovation environment, provided that safeguarded the conditions of autonomy and partnership. The data and information that served as a reference to this article were obtained through the analysis of reports and internal documents of the park itself and official statistics on the State of Pernambuco, in the cited references; direct observation of processes linked to the operating dynamics of the park; and structured and semi structured interviews held with representatives of ten MPEs. The study shows that the companies did not record significant improvements in their competitiveness and innovative capacity as a result of their accession to the Project and the State of Pernambuco made important contributions to the system, but not definitive enough that one can still translate in a truly innovative local system in the light of assumptions brought the theoretical framework adopted. In this sense, according to the recorded gaps in its operations, the State of Pernambuco contributed little to the expansion of competitiveness and innovative capacity of MPEs Park.

Keywords: System Innovative Location; Competitiveness; Innovation; Innovation Public Policy.

Introdução

DESDE O FINAL do século XX mudanças significativas vêm sendo registradas no ambiente econômico mundial. Elas decorrem, em essência, da rees-truturação do modo capitalista de produção, marcada pela exaustão do sistema de produção em massa; pela crise de lucratividade do processo de acumulação de capital; pela evolução do “fordismo” ao “pós-fordismo” (produção e produtividade vs. consumo e concorrência) e pelo estabelecimento de um novo paradigma tecnológico baseado na informação.

Esse acelerado processo transformador, que se vincula a um movimento mais amplo de globalização da economia, vem impondo grandes desafios a todos os agentes econômicos que buscam manter e ampliar a sua competitividade. Esse processo vem exigindo, particularmente das empresas em geral e, em especial das MPEs (micro e pequenas empresas), interesse particular deste trabalho, um esforço considerável de readaptação aos mercados, através não apenas da utilização massiva e rapidamente compartilhada das tecnologias de comunicação e informação, mas também da aceitação e inserção em novas formas de organização da produção coletiva.

Esse novo desafio imposto às MPEs precisa ser bem-sucedido, sobretudo pela sua relevante participação na economia. No Brasil, segundo dados do IBGE (2011), as MPEs representavam, nas atividades de serviços e de comércio, respectivamente, 98% e 99% do total de empresas formalizadas; e em relação ao emprego, 44% dos empregos formais em serviços, e aproximadamente 70% dos empregos gerados no comércio; além de terem sido responsáveis pelo pagamento de 50% das remunerações do setor formal de comércio.

Apesar de sua evidente importância econômica, as MPEs brasileiras, no geral, enfrentam muitas dificuldades, ainda não sanadas. Carecem de capacitação gerencial e de conhecimento sobre mercado onde atuam; possuem fraca estratégia de vendas, baixa escala de produção e frágil estrutura financeira. Para completar o quadro, ainda enfrentam restrições de toda a ordem para acesso a crédito, o que as torna mais sensíveis aos ciclos econômicos, inibindo os seus esforços de atualização tecnológica e de criação de inovação, fatores vitais à manutenção e ampliação de sua competitividade. O seu reduzido tamanho termina por prendê-las num ciclo vicioso, onde a solução dos problemas operacionais impede o estabelecimento de estratégias de longo prazo e esforços continuados de inovação (La Rovere, 1999).

Assim, quando se busca um suporte teórico para as MPEs saírem desse triste quadro, depara-se, inicialmente, com o que prega a teoria evolucionista clássica. Entendendo a firma como um ente ativo, sujeito a múltiplas dinâmicas (institucionais, tecnológicas e mercadológicas) e com autonomia para fazer escolhas estratégicas que possam influenciar as suas condições competitivas, essa corrente teórica parece levar a crer que a saída está, apenas, nas mãos das próprias empresas. Na verdade, ainda que a empresa atue de forma competente, há variáveis sociais, econômicas e mercadológicas, no mundo globalizado, que fogem ao seu controle.

A estratégia da competição solitária por mercado tem se tornado, visivelmente, uma missão extremamente difícil. O sucesso no mundo empresarial vem exigindo, cada vez mais, a saída das empresas do isolamento; o exercício da cooperação mesmo com concorrentes; a inserção em arranjos produtivos coletivos (sistemas inovativos); e a definição de estratégias adequadas de inovação.

Assim, este artigo, através do estudo de caso do Parque Tecnológico Porto Digital, implantado na cidade de Recife, em Pernambuco, procura demonstrar, que além do esforço competitivo individual e coletivo das empresas que integram determinado sistema inovativo é não menos importante o papel do Estado para que a ampliação da competitividade empresarial, de fato, se consolide. O Estado, ao atuar no processo, não apenas como intermediador ou garantidor de recursos financeiros, mas como mobilizador estratégico, pode assegurar a continuidade da construção, articulação e promoção institucional do ambiente de inovação. Isso significa que ele precisa assumir a coordenação ativa de todo o processo, promover a formulação e implementação de políticas públicas adequadas de desenvolvimento regional, e capacitar-se para servir de referência ética, competitiva e inovadora.

O Projeto do Parque Tecnológico Porto Digital foi eleito objeto da investigação do estudo empírico deste trabalho, em função do conceito que conseguiu obter junto ao mercado internacional, sendo elevado ao *status* de maior e melhor parque tecnológico do país, em 2005, pela consultoria internacional AT Kearney, e como referência nacional de política pública de fomento à inovação e fortalecimento de setor produtivo de base tecnológica (Porto Digital, 2012).

O estudo empírico que lastreia este artigo foi baseado nos seguintes métodos de pesquisa: análise documental de relatórios e publicações internas do próprio Parque; observação direta; e entrevistas estruturadas e semiestruturadas, com representantes das micro e pequenas empresas que permanecem no Projeto Porto Digital, por amostragem aleatória simples.

Nas questões relacionadas à inovação utilizou-se o conceito, princípios e a abordagem do “sujeito”, recomendada pelo *Oslo Manual* (OECD, 2005) que permite a comparação de resultados desse trabalho a outros estudos empíricos, uma vez garantido o esforço de padronização.

Este artigo está estruturado de modo que, inicialmente, permita uma compreensão do referencial teórico evolucionista que defende a importância do Estado enquanto intermediador, articulador e parceiro autônomo da dinâmica da inovação. Em seguida, caracteriza de forma resumida, a estrutura, e processos do Parque Tecnológico Porto Digital. Por fim, analisa os resultados em termos de evolução da competitividade e capacidade inovativa alcançados pelas MPEs que aderiram ao Parque; e da atuação do governo do estado de Pernambuco no contexto do Projeto, demonstrando que não houve ganhos significativos por parte dessas empresas e que o Estado trouxe contribuições importantes ao Sistema, mas não suficientes para alterar o nível de competitividade e inovação empresarial, e consolidar o Parque como um arranjo verdadeiramente inovativo.

1. Inovação e competitividade na teoria evolucionista

A teoria evolucionista clássica, considerando novos fatores que atuam no sistema econômico, vem desdobrando-se em novas vertentes teóricas, passando a atribuir à inovação tecnológica um papel relevante no comportamento cíclico do crescimento econômico. Assim, importante se faz definir o que seja “inovação” para melhor compreensão dos desdobramentos teóricos que a teoria evolucionista vem tendo.

Inicialmente, o conceito de inovação assumiu um caráter de ineditismo ao traduzi-la como evento econômico derivado de uma invenção técnico-científica,

que se insere no mercado e, a depender de variáveis externas, poderá ter sucesso ou fracasso, pelo impacto que determinar sobre a concorrência e o consumo. Mas o conceito de inovação foi sendo ampliado, a ponto de a Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), instituição de referência em estudos relacionados ao tema, através do seu *Oslo Manual* (OECD, 2005), defini-la como “a implementação de um produto ou processo novo ou melhora-do (bem ou serviço); um novo método de *marketing*; ou um novo método organizacional, em práticas empresariais, ambiente de trabalho organizacional ou relacionamentos externos”.

A inovação passou a ocupar, nesse novo contexto competitivo, lugar de destaque no sistema econômico, pois através dela é possível gerar e manter assimetrias competitivas. A dinâmica da inovação continuada tem lastro nos processos de busca e aprendizado e resulta de interações entre múltiplos agentes do ambiente econômico. A interação entre os diversos atores econômicos, sociais e políticos, vem fortalecer as capacitações e favorecer a difusão de inovações, ampliando a competitividade empresarial.

Vale destacar que não se pode falar em inovação e suas influências teóricas sem abordar-se a questão dos paradigmas e como estes influenciam as formulações teóricas de seu tempo. Tigre (2006) assim sugere a compreensão dessas relações a partir das mudanças tecnológicas ocorridas ao longo de três paradigmas: o da Revolução Industrial Britânica (século XIX), que serviu de inspiração à teoria neoclássica; o Fordista, surgido no início do século XX, nos Estados Unidos, quando se constroem as teorias da firma e da economia industrial; e o mais recente, nas décadas de 1970 e 1980, o das Tecnologias da Informação e Comunicação, em evolução, e que influenciou a construção da teoria evolucionista, referência teórica deste trabalho.

A consolidação da tendência de entender a firma como ente dinâmico já começa a se desenvolver a partir do Paradigma Fordista, quando vai se abrindo uma trajetória nova de entendimento da firma e de sua interação com o mercado. Na visão de Chandler (1990), o desenvolvimento significativo dos meios de transporte e das comunicações resultantes do conjunto de inovações ligados à eletricidade, ao motor a combustão e as organizacionais voltadas à produção em massa; e as transformações no segmento empresarial voltadas ao crescimento e à competição (economias de escala e escopo e redução dos custos de transação), foram decisivas para a formação de uma nova visão da firma como ente ativo, que passa a dispor de possibilidades de recorrer à diferenciação de produtos e a estabelecer uma política de vendas.

Assim, as críticas de alguns autores à concepção limitadora e determinista da firma da teoria neoclássica, vão contribuindo para uma evolução rumo à teoria evolucionista. Duas vertentes teóricas então vão se formando, desde então: a que procura explicar a existência da firma em função das falhas do mercado — economia de troca; e a que termina por estruturar a firma evolucionista, partindo das ideias de Marx e Schumpeter, que abrem espaço para entender a firma como espaço de produção, local de criação de riqueza e inovação.

Vale lembrar que Schumpeter (1939) defendia que o processo de inovação ocorria em ambientes em estado de desequilíbrio, uma vez que, para ele, raramente ocorre um equilíbrio consistente. Além disso, desloca a inovação ao centro da dinâmica econômica, ao defender a existência de quatro fases num ciclo de desenvolvimento designado por ele como “destruição criadora”: prosperidade, quando são visíveis os efeitos de uma onda primária de inovações antecedente e de uma onda secundária de difusões dessas inovações; recessão, quando se esgota a onda primária, cessam os investimentos primários e saem do mercado as firmas defasadas tecnologicamente; depressão, quando desacelera a onda secundária, determinando queda nos investimentos em geral e a instalação do pânico; e retomada, quando se institui um novo ciclo decorrente de um novo conjunto de inovações radicais, reiniciando todo o processo.

As ideias de Schumpeter (1939) sobre a teoria da firma, em sua versão evolucionista, não influenciaram a construção desta corrente de forma direta, mas através das contribuições de outros autores que o sucedem e aprimoram suas ideias, dentre os quais, destacam-se: Mensch (1979) que descarta a ideia schumpeteriana de que a inovação só ocorre em ambientes em estado de desequilíbrio, ao reconhecer a existência de inovações numa sucessão de estados de desenvolvimento e de crise; Freeman (1979), ao demonstrar que a difusão de inovações situa-se no núcleo dos movimentos cíclicos da economia mundial; Nelson & Winter (1982) que aprofundam o entendimento de que a competitividade resulta de uma “coalizão organizacional” e passam a incorporar ideias inspiradas na biologia evolucionista de Darwin; e Dosi (1982) que estabelece o conceito de “paradigmas técnico-econômicos”.

O enfoque evolucionista de Nelson & Winter (1982) assenta-se na defesa de que o progresso técnico se torna intrínseco à firma, a partir dos mecanismos de seleção mercadológica *ex post* que eles denominam de “mutações” tecnológicas decorrentes da competição empresarial. Suas ideias nos remetem ao conceito de racionalidade limitada e procedural desenvolvido por Herbet Simon, originalmente associado ao comportamento humano. O processo de seleção empresarial

construído por esses autores ocorre em analogia aos existentes na natureza, lem-brando o sentido darwinista de evolução.

Já o conceito de paradigma estabelecido por Dosi (1982) se traduz num conjunto de procedimentos que devem orientar a pesquisa e a solução de determinado problema tecnológico, envolvendo o contexto, os objetivos a serem alcançados e os recursos a serem utilizados.

As teorias evolucionistas se constituem em avanço teórico, uma vez que permitem melhor compreensão da firma no contexto pós-fordista, ao incorporar a mudança tecnológica e organizacional como resultante natural do processo de concorrência (Tigre, 1998). De uma maneira geral, cabem ser destacados alguns dos fundamentos dessa corrente teórica: *a*) a inovação é o elemento central da dinâmica econômica, resultando de processos de busca e aprendizado, socialmente determinados como dependentes de interações entre múltiplos agentes, inclusive o Estado, todos com capacidades diferenciadas; *b*) o processo inovativo é decisivo para gerar e manter assimetrias competitivas, sendo influenciado por formatos institucionais e organizacionais específicos; *c*) o conhecimento é o insumo mais importante do processo produtivo; *d*) qualquer equilíbrio de mercado é rejeitado, uma vez que não é possível atingi-lo em ambiente coletivo de flutuações e diante da diversidade de rotinas e capacitações; *e*) a empresa evolucionista, ao tomar decisões de inovação, deve estar ciente da incerteza do ambiente e de que não há garantia prévia de sucesso, mesmo que inserida em estruturas de cooperação coletivas; *f*) a capacitação de empresas, das instituições voltadas ao conhecimento e da população em geral, foco das políticas de inovação, exige a estruturação de novas formas de organização empresarial, a constituição de redes e a definição de um novo papel para as empresas de serviços e universidades, estas enquanto promotoras do aprendizado (Lund-vall, 2001).

As vertentes teóricas que destacam a importância do fenômeno da inovação no ambiente econômico vêm fortalecendo a importância da formação de **sistemas inovativos** que são, então, definidos como aqueles arranjos produtivos coletivos que exercitem de forma consistente e duradoura a interação, a cooperação e a aprendizagem, criando o ambiente favorável ao incremento da capacidade inovativa endógena, da competitividade e do desenvolvimento local.

A abordagem conceitual de competitividade vem seguindo a direção de um enfoque sistêmico e integrado do conceito, traduzindo-se em atributo essencial de economias nacionais e de suas empresas, e como resultante do desempenho satisfatório de ambos, à luz e por intermédio das características regionais:

macroeconômicas; político-institucionais; regulatórias; da infraestrutura; sociais; trabalhistas; etc.

Castells (1999), ao definir competitividade, a relaciona à “capacidade de produzir bens e serviços que atendam às exigências dos mercados internacionais e aumentem a renda real dos cidadãos”. Boisier (2001) adota a expressão “competitividade sistêmica” incorporando o sentido de territorialidade, ao defender o alcance desse atributo pela formação de redes de serviços que estimulem a difusão do conhecimento tácito e a competência, por interação de atores que se associam pela proximidade, ao redor de um produto ou de uma planta.

Baptista (2000) entende que o conhecimento e a tecnologia se traduzem nas maiores vantagens competitivas sustentáveis de qualquer empresa, pois são mais difíceis e caros para imitar ou transferir, uma vez que derivam de complexos processos de aprendizagem, cujo caráter é predominantemente cumulativo, tácito e específico.

A competitividade no contexto dos sistemas inovativos locais e em um setor de atividade em particular é, então, definida como um conjunto de competências tecnológicas diferenciadas, de ativos complementares e de rotinas que se formam através de resultantes do processo inovativo. Tais competências são geralmente tácitas e não transferíveis e resultam da interação entre os diversos agentes dos sistemas de inovação.

O sucesso competitivo dessas estruturas ou sistemas exige grandes habilidades de todos os agentes, em face das fortes barreiras políticas, financeiras e tecnológicas impostas pelo mercado. Das empresas, exige-se a inclusão e articulação em estruturas coletivas/sistemas de inovação, e uma atuação consistente, para que estas resultem em interação, cooperação e aprendizagem e potencialize o incremento da capacidade inovativa do conjunto. Mas isso só não basta. Nem a inserção das MPEs em arranjos associados à economia do conhecimento, nem sua adesão ao processo de inovação, garante a concretização da ampliação da sua competitividade.

2. O Estado e os sistemas inovativos locais

Uma das vertentes que vêm ganhando fôlego dentre as teorias evolucionistas, e que se adota aqui como arcabouço teórico complementar decisivo na argumentação deste artigo, é a que acrescenta aos princípios das teorias evolucionárias com foco na organização, já tratadas na seção anterior e que aborda as capacitações que cabem ao segmento empresarial, um reforço à questão institucional do processo

inovativo, enfatizando a importância do Estado e de organizações de apoio no sucesso de esforços inovativos empresariais.

Não se pretende aqui difundir uma defesa da intervenção econômica indiscriminada do Estado, mas a criação de relações institucionais que se configurem em parceria, porém com autonomia de ambos os setores (público e privado).

Interessa, aqui, aprofundar o que esses autores “evolucionistas institucionistas”, como aqui os denominaremos, entendem ser o papel do Estado no contexto do processo econômico de inovação continuada.

Independente do reconhecimento da validade dos princípios da teoria evolucionista e de seus sistemas de inovação, são evidentes as dificuldades para a estruturação adequada e aplicação prática do modelo, em virtude da escala, ainda muito reduzida, de estudos empíricos que, sobretudo, focalizem processos vinculados a resultados. Disso resulta um rol de dificuldades para a formação de sistemas de inovação, destacando a importância do papel do Estado nesse particular.

Vale a pena, destacar inicialmente a perspectiva de Gerschenkron (1962), nesse particular, que defende a atuação do Estado não apenas para prover um ambiente adequado ao capital, mas também para se envolver mais ativamente na organização dos mercados.

O Estado, no contexto da dinâmica econômica, sob a perspectiva inovativa institucionalista, possui, como primeira missão, a concepção e aplicação de políticas de inovação. A dificuldade que se observa, nesse particular, reside na complexidade da formulação de uma política de inovação especialmente para as MPEs, primeiro pela heterogeneidade existente no segmento, que engloba tipologias empresariais muito diversificadas; segundo pela variabilidade do nível de associação ou interação existente entre elas; e, finalmente, pela diversificação do próprio conceito de “micro” e “pequena empresa”, que varia de país para país (La Rovere, 1999).

Outra importante contribuição que está associada ao Estado na estruturação desses sistemas de inovação refere-se ao estabelecimento do exercício da cooperação entre os seus múltiplos agentes. Nesse sentido, Roese & Gitahy (2003) defendem que a cooperação passa a se constituir não em fenômeno espontâneo, motivado pelos desafios da competição, mas em atributo resultante de uma política deliberada. O Estado, segundo Amato Neto (2009) assumiria, nesse caso, o papel de desenvolver mecanismos de apoio técnico e gerencial, viabilizando, assim, a formação e sobrevivência dessas estruturas de cooperação entre empresas.

Não se pode deixar de mencionar que é extremamente relevante o apoio governamental nas áreas financeira e institucional, notadamente nos estágios iniciais de formação desses arranjos, quando há resistências à cooperação (Morris, 2002).

Detendo-se sobre o papel de fomentar o crescimento econômico, Evans (2004) ressalta a importância crescente da participação do Estado, uma vez que até a sobrevivência política e a paz interna dependem, crescentemente, do sucesso de sua atuação, além de se traduzir em fonte de legitimidade em si mesmo. O envolvimento do Estado no processo de transformação econômica implica, inicialmente, na sua participação no processo de acumulação de capital, uma vez que a capacidade de gerar bens deixa de ser uma função exclusiva do mercado. Esse envolvimento, na visão do autor, termina por evidenciar as responsabilidades do Estado, quando resultam desigualdades inaceitáveis do funcionamento dos mercados, que terminam por ampliar a miséria e a opressão e acirram-se os conflitos de distribuição de renda e bem-estar social. O envolvimento do Estado, nesse contexto, parece inquestionável, o que se questiona é “qual o tipo” de atuação.

Evans (2004) defende, então, que: as diferentes formas de intervenção dependem das várias formas que o Estado assume; que tipos diferentes de estruturas geram capacidades diferenciadas de ação; que as estruturas definem a gama de papéis que o Estado é capaz de representar; e finalmente, que os resultados dependem tanto da extensão em que os papéis se enquadram no contexto, quanto da competência demonstrada na sua execução.

As diferentes formas de organização da sociedade, na visão de Evans (2004), são dependentes das formas de atuação do próprio Estado, de quem se exige, além de foco institucional do Estado na abordagem da inovação; formação técnica e sustentabilidade profissional do corpo burocrático público para o trato da questão da inovação; e convergência das diversas esferas de governo em estratégias, políticas e ações voltadas à dinâmica da inovação. As estratégias estatais, em sua visão, podem resultar, na intervenção direta no processo produtivo (demiurgo); na geração de novos empreendimentos (parteiro); na imposição de restrições de mercado para estimular novos empreendimentos (custódio); ou por estímulo a projetos tecnologicamente desafiadores (pastoreio). Assim, para esse autor, os resultados da ação do Estado irão depender tanto da extensão em que os papéis se enquadram e da competência apresentada em sua execução.

Os resultados que advirão da atuação do Estado dependem, na perspectiva de Evans (2004), tanto da extensão dos papéis que o Estado venha a desempenhar, quanto da competência demonstrada na sua execução. Para ele há dois tipos de Estado: o predador, e o desenvolvimentista. O primeiro, ele entende que seja o que consegue, à custa da sociedade, refrear deliberadamente o processo de desenvolvimento, mesmo na mais ínfima dimensão de acumulação de capital. O segundo tipo de Estado não é aquele que somente direciona a transformação

industrial, mas se responsabiliza diretamente pelo desenvolvimento, sendo assim identificado quando há uma combinação entre sua autonomia e a incorporação de interesses coletivos (autonomia e parceria). A autonomia do Estado vincula--se ao empreendedorismo, à sua capacidade técnica e política de formular projetos de interesse geral e não apenas dirigidos às classes dominantes. Já a parceria, relaciona-se a uma rede de alianças com diversos grupos e classes sociais, que compartilham determinado projeto.

Mazucato (2014), de forma bastante consistente, amplia essa discussão, ao desmontar o mito de que a atividade empresarial é aceita como inovadora, enquanto o Estado é sempre visto como uma “força paralisante”, necessária para o que ela denomina de “básico”, porém grande e pesada para ser um mecanismo dinâmico. Os seus argumentos assentam-se nos exemplos que alguns países vêm dando ao desempenhar o papel de empreendedor, demonstrando o seu caráter inovador e dinâmico. Alguns dos casos de sucesso tomados pela autora são o Vale do Silício e a indústria de biotecnologia nos Estados Unidos onde, segundo ela, o Estado foi o grande criador e investidor, além de ter promovido as incubadoras de inovação e o empreendedorismo. Mas para que isso aconteça, ressalta que é preciso que ele seja organizado eficientemente, que tenha “mão firme, mas não pesada” de modo que suas ações possam encorajar o setor privado, mais receoso de fracasso. Assim, o Estado assume os riscos dos investimentos, formando e criando novos mercados.

Na sua defesa de que o Estado pode ser um empreendedor bem-sucedido, através de pesquisas por ela aplicadas, Mazucato (2014) identifica o Estado como o principal desenvolvedor de inovações radicais e revolucionárias que alimentaram a dinâmica capitalista, tendo sido o principal investidor em empreendimentos mais arrojados e de capital intensivo. Segundo ela, o “Estado é um parceiro fundamental do setor privado — e em geral mais ousado, disposto a assumir riscos que as empresas não assumem”. E alerta de que sem um entendimento correto dos atores envolvidos no processo de inovação, e suas respectivas atribuições e ações, corre-se o risco de condenar um sistema de inovação dinâmico que traz benefícios ao Estado e às empresas, a ser uma estrutura parasitária em que somente as empresas sugam benefícios de um Estado que, simultaneamente, se recusa a financiar.

Finalmente, em certo sentido, Mazucato (2014) se aproxima de outros autores já citados, ao propor que o Estado comande o processo de desenvolvimento industrial, criando estratégias para o avanço tecnológico em áreas prioritárias; assuma riscos que o setor privado não esteja disposto a assumir; mas, que

também colha rendimentos de projetos bem-sucedidos de inovação, de forma que cubra perdas e financie outros empreendimentos futuros.

Esse maior envolvimento dos Estados com a transformação econômica, vem exigindo-lhes uma nova visão do sistema internacional, que passa a representar não só um meio de garantir a soberania política, mas de inserção na divisão internacional do trabalho e, em consequência, de melhoria do bem-estar social. O sucesso nessa investida representa difícil tarefa, sobretudo sem a necessária capacidade estatal.

Independente do esforço competitivo empreendido pelas empresas, entende-se que aqui foi suficientemente evidenciado que o sucesso de um sistema de inovação, estrutura derivada das teorias evolucionistas, passa, necessariamente, pela ênfase no papel do Estado nesse contexto, enquanto mobilizador estratégico que garanta a continuidade da construção, articulação e promoção institucional do ambiente de inovação. E que, apesar de indiscriminadamente ser tido, por muitos, como pesado, paralisante e excessivamente intervencionista, cabe a ele, quando capacitado para tal, comandar o processo de desenvolvimento industrial, criando políticas e estratégias de inovação tecnológica em áreas de interesse; assumir riscos de certos investimentos prioritários em áreas que o setor privado não assumia; e receber os rendimentos de empreendimentos bem-sucedidos, de modo que mantenha a dinâmica do processo de inovação continuada em outros segmentos de interesse.

Vale ressaltar que, no Brasil, apesar de se registrar uma ampliação do apoio às estruturas coletivas, faz-se necessário aprimorar as políticas e programas de inovação, no sentido de melhor auxiliar na promoção comercial, modernização produtiva, inovação tecnológica, qualificação profissional e certificação de qualidade, assim como ampliar os mecanismos de financiamento, sobretudo para as micro e pequenas empresas associadas em arranjos produtivos locais, na perspectiva de fomentar a busca pelo aumento de sua competitividade, tendo em vista a importância dessas estruturas para o desenvolvimento econômico regional e nacional.

3. O Parque Tecnológico Porto Digital: formação e evolução

O Projeto Porto Digital, definido como um Arranjo Produtivo de Tecnologia da Informação/Comunicação e Economia Criativa localiza-se em Recife, no sítio histórico do bairro de mesmo nome, capital de Pernambuco, no nordeste brasileiro. Foi criado em julho de 2000, com o objetivo de produzir conhecimento

localmente e exportar serviços de valor agregado, traduzindo-se num projeto de desenvolvimento econômico que agrega investimentos públicos, iniciativa privada e universidades, da ordem de R\$ 33 milhões, tendo o estado de Pernambuco como o principal investidor.

O Parque é integrado por mais de duzentas instituições (89% MPEs) entre empresas de TIC, economia criativa, serviços especializados e órgãos de fomento. São principalmente pequenas e médias empresas criadas no próprio município que, em tese, compartilham a gestão do Parque com grandes instituições multinacionais e brasileiras como Accenture, IBM, Microsoft, Ogilvy, Stefanini, Thought Works e participam de projetos de P&D em parceria com Alcatel Lucent, Bematech, Motorola, Samsung, LG e HP. As empresas que fazem parte do PD são beneficiadas por incentivos fiscais, municipais, estaduais e nacionais, desde que atendam a certos requisitos.

A implantação do Parque contribuiu para a revitalização urbana do local, por ter promovido a implantação, numa área de 149 hectares, de infraestrutura de serviços e telecomunicações (8 km de fibra ótica e 26 km de dutos) para a instalação de empresas de TIC. O parque abriga 50.000 m² de edificações que já foram restaurados e hoje servem ao desenvolvimento de atividades produtivas, culturais, turísticas, serviços de lazer e entretenimento.

Com vistas à operacionalização do Projeto e ao desenvolvimento da estrutura de governança do Parque, foi criado o Núcleo de Gestão do Porto Digital (NPGD), associação civil sem fins lucrativos, qualificada como Organização Social (OS), para também promover a articulação entre diversas instituições participantes, desenvolver projetos de capacitação de jovens e fornecer ferramentas para promover a inclusão social da comunidade do Pilar, situada ao norte do Bairro do Recife.

O modelo do Porto Digital teve como pilares a integração entre a universidade, o governo e as empresas; o apoio de políticas públicas de inovação; a escolha de localização estratégica, em área de baixo custo e que pudesse servir à requalificação urbana; a disponibilidade de capital humano qualificado; e a existência de demanda para os serviços e produtos a serem ofertados (Figura 1). As áreas de competência do Parque, desde o seu início planejadas, são: o desenvolvimento de sistemas de gestão; de mobilidade urbana; de *games*; de animação; de outras aplicações para dispositivos móveis; de redes neurais e de inteligência artificial para *finance* e *banking*; além de segurança de dados, *e-learning*, *e-entertainment* e *outsourcing*.

Várias instituições participam do Parque. Nesse conjunto, são tidas como âncoras, de acordo com o conceito de Sistema Local de Inovação: a Secretaria de

Ciência e Tecnologia do Estado de Pernambuco (Sectec, antiga Secretaria de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, Sectma), o Centro de Estudos e Sistemas Avançados do Recife (Cesar), o CIn e o Softex.

O Cesar foi criado para promover a transferência tecnológica entre universidade, mercado e sociedade. Através de integração ao Centro de Informática da Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), a instituição desenvolve soluções tecnológicas e organiza unidades de negócios, além de atuar como berço de empresas.

Figura 1. Modelo conceitual do Porto Digital



Fonte: <www.portodigital.org>.

O Softex Recife — Centro de Tecnologia de Software para Exportação do Recife — é uma sociedade civil sem fins lucrativos, criada em 8 de novembro de 1994 e que tem sua origem vinculada ao Programa Softex 2000. O governo federal também participa do Projeto através dos seguintes órgãos: Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT), Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) e Ministério da Cultura (MinC). Outros órgãos do governo do estado de Pernambuco também atuam no Projeto, assim como a prefeitura da cidade do Recife,

por intermédio da sua Secretaria de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento Econômico.

Há também na estrutura do Parque duas incubadoras que atuam em mode-los diferenciados, a do Cesar, que desenvolve unidades de negócios dentro da empresa e a do cais do Porto, sede do Porto Digital. O processo de incubação compreende as fases de concepção, estruturação e operação, tendo o suporte das áreas de gestão, de infraestrutura, de capital humano e de normas e instrumentos. A concepção inclui as prospecções de oportunidades de negócio, orientações de candidatos, além de submissão, avaliação e seleção de projetos.

As empresas participantes do Projeto, de acordo com Pesquisa realizada pelo Núcleo de Gestão do Porto Digital, em 2012 são, em sua maioria, de Pernambuco (85,7%); fundadas após a implantação do Parque (68,9%), embora a maior parte delas (64,8%) afirme que a criação não se deu por influência do Projeto.

Analisando a atuação do Parque desde sua implantação, sob a ótica do cumprimento das metas estabelecidas nos Planos de Negócio e de Implantação, observa-se que os prazos inicialmente previstos não foram cumpridos, por dificuldades oriundas dos processos de liberação de recursos; de tomada de decisões; de dificuldades relacionadas ao próprio território em que o Parque foi implantado; e por questões institucionais diversas.

O balanço de todas as ações desenvolvidas indica que, em termos de resultados gerais mais significativos, podem ser destacados: a instalação de seis imóveis empresariais (19.510 m²); de três incubadoras, com capacidade para capacitar vinte e sete empresas; de dois institutos de inovação; de um centro de teste de *software* (Softex); de dois centros de eventos e capacitações (auditórios e salas); de cinco laboratórios de alta tecnologia para a economia criativa (Portomídia, em implantação); de uma aceleradora de empreendimentos (em implantação); e de um centro de tecnologias para a sustentabilidade (ITgreen).

4. O estado de Pernambuco e o Parque Tecnológico Porto Digital

Antes de avaliar os resultados alcançados pelas empresas que aderiram ao Projeto Porto Digital e analisar a atuação do estado nesse contexto, necessário se faz examinar, ainda que de forma expedita, a trajetória de desenvolvimento social e econômico de Pernambuco para que se compreenda a quais estratégias o Parque está vinculado.

Analisando indicadores econômicos e sociais deste estado do Nordeste, através de fontes oficiais, no período entre 2000 e 2010, alguns estão apresentados na Tabela 2 a seguir, observa-se que, a partir do ano 2000, a economia de Pernambuco vem registrando pouca melhora ainda que o governo do estado tenha desenvolvido algumas ações de desenvolvimento, que se baseiam, em primeiro lugar, na atração de investimentos, principalmente, explorando as potencialidades territoriais do Complexo Industrial Suape; na expansão da fruti-cultura irrigada no entorno do município de Petrolina; na expansão industrial do polo têxtil de Caruaru/Toritama/Santa Cruz do Capibaribe; e no desenvolvimento de projetos voltados à área do conhecimento, dentre outros. Note-se que o índice que apresenta maior destaque é o de participação nas importações do Nordeste.

O Projeto Suape vem tendo uma significativa influência nesse desempenho mais recentemente favorável da economia pernambucana no que se refere às importações, resgatando o papel de entreposto comercial exercido pelo estado e evidenciando as suas vantagens geográficas e operacionais estratégicas que, com-binadas com os incentivos fiscais das políticas estaduais, vêm atraindo crescentes investimentos ao complexo.

Apesar de investimentos e ações de política pública, o desempenho apresentado pela economia do estado de Pernambuco não indica que houve uma significativa melhora nas contas públicas, sobretudo em função dos incentivos fiscais concedidos, mas apenas uma manutenção de sua posição em relação aos demais estados do Nordeste.

Lima et al. (2007) ressaltam a fragilidade estrutural das instituições do aparelho do estado de Pernambuco que atuam no suporte ao desenvolvimento econômico, indicando a necessidade de aplicação de políticas específicas de apoio à capacitação empresarial, da mão de obra e de integração com a base local de ciência e tecnologia.

Dos projetos voltados à área do conhecimento que se orientam à formação de recursos humanos e da pesquisa, com reforço da atuação de universidades e instituições de ensino superior destacam-se: o Polo de Software Porto Digital, base empírica deste artigo; o Polo Farmacêutico de Pernambuco (Hemobrás); o Complexo Industrial de Suape; a Refinaria de Petróleo Abreu e Lima; a ferrovia Transnordestina; o Polo Médico; o Polo de Poliéster; e o Estaleiro de Suape.

Arranjos inovativos, conquistas das empresas associadas e contribuições do Estado:
119 o caso do Parque Tecnológico Porto Digital

Tabela 2. Pernambuco. Indicadores sociais e econômicos, 2000-2010

Indicador	Ano	Valor	Ano	Valor	Variação (%)
Proporção de alfabetizados entre crianças de dez anos (1)	2000	77,09	2010	88,86	15,27
Composição percentual do PIB (2)	2000	18,40	2010	18,80	1,02
Participação nas exportações do Nordeste do Brasil (3)	2002	6,90	2010	7,00	1,01
Participação nas importações do Nordeste do Brasil (3)	2002	18,20	2010	25,40	39,56

Fontes: (1) IBGE, Censo 2010, Resultados do Universo. Agregados por Setores e Censo 2000 e 2010. (2) IBGE em <www.ibge.gov.br>, acessado em 10-1-2013. (3) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), em <www.mdic.gov.br>, acessado em 10-1-2013.

No segmento de inovação tecnológica, ao qual se vincula o Projeto Porto Digital, dados do Ministério da Ciência e Tecnologia, relativos a dispêndios do governo com P&D, C&T e ACTC no período de 2000 a 2008; número de estabelecimentos de ensino superior em Pernambuco no mesmo período; número de pedidos de patentes depositadas por residentes no estado no período 1997--2007; participação do estado nos investimentos realizados em bolsas e no fomento à pesquisa de 1996 a 2009; e proporção de doutores por cem mil habitantes, no período de 2000-2008, indicam um panorama menos favorável de investimentos em pesquisa e inovação em Pernambuco, em relação a outras capitais importantes do Nordeste, decorrente da regulamentação estadual mais recente da Lei n.º 10.973 de 2 de dezembro de 2004 (Brasil, 2004).

O caso de Pernambuco é bem particular, pois apesar de a Lei Nacional de Inovação ter sido sancionada em 2004, o estado só teve a sua Lei de Inovação sancionada em dezembro de 2008, a Lei n. 13.690, de 16 de dezembro de 2008 (Pernambuco, 2008), estabelecendo medidas de incentivo à pesquisa científica e tecnológica e à inovação nas empresas localizadas em Pernambuco, além de autorizar o estado a criar um fundo para financiar a inovação tecnológica e conceder às empresas recursos financeiros sob a forma de subvenção econômica.

A Lei de Inovação de Pernambuco possui uma amplitude limitada, já que muitos dos seus propósitos ainda não foram atingidos, especialmente com relação à estruturação dos órgãos estatais e instituições da sociedade civil para que estes fomentem maior integração entre pesquisa e empresas. A própria reestruturação da Sectec é bem recente, datada de 2011. A base de Ciência e Tecnologia local tem na UFPE seu maior e mais competente aliado, mas os benefícios dessa articulação, no caso do Porto Digital, ainda estão restritos aos processos de incubação e de aceleração de empresas, este último ainda em fase de implantação.

5. Inovação e competitividade: resultados obtidos pelas MPEs que aderiram ao Porto Digital e contribuições do estado

As análises aqui apresentadas baseiam-se em pesquisa direta, por amostragem, aleatória simples, realizada com gestores de dez micro e pequenas empresas embarcadas no Porto Digital, sorteadas do universo de empresas que operam no Parque. Os entrevistados, indicados pelas empresas sorteadas, são sócios ou gestores, todos do sexo masculino; com formação superior em ciências da computação (60%), administração de empresas (30%) e física (10%); com idade predominante entre quarenta e cinquenta anos (60%); e com grau de instrução predominante de mestrado em Ciência da Computação (50%).

As empresas pesquisadas, em sua maioria (80%), tinham mais de sete anos de fundação e eram caracterizadas como pequena empresa (80%), empregando entre dez e quarenta e nove colaboradores. Todas eram empresas de tecnologia da informação e comunicação e aderiram ao PD, em média há nove anos. No geral, não mudaram sua área de atuação após a adesão ao Porto Digital, registrando-se certa tendência à especialização e ao reforço da atividade de comercialização de *software* produto, sem que esse fato tenha tido influência declarada do Porto Digital.

A expectativa de participação num ambiente ou ecossistema de negócios de TIC, onde as empresas estão próximas, podem cooperar e gerar negócios foi a principal razão para a adesão, com 40% das respostas. Indagados se após a adesão ao Sistema houve mudança na qualificação dos colaboradores, a maior parte dos gestores entrevistados afirmou que sim (80%), contra 10% que reconhecem que não ou que não houve alteração.

Ao avaliarem a infraestrutura oferecida pelo Parque, 60% dos entrevistados julgam-na “regular”, contra 20% que a consideram “ruim”, e 10% que a avaliam como “boa”. Essa avaliação leva em conta que o Bairro do Recife, um sítio histórico, apresenta problemas para esse tipo de ocupação, como a falta de esta-cionamentos; os elevados custos para reforma e instalação no local; a pouca qualidade da rede de acesso à internet, que só recentemente foi viabilizada; e os altos valores de aluguéis.

No que se refere às contribuições que o Porto Digital trouxe às empresas em aspectos ou atributos relativos à competitividade, foram sugeridos quinze aspectos tidos como indicadores de avaliação e a maior parte deles tiveram avaliação não favorável, já que a maioria das empresas indica que o Parque contribuiu pouco ou não contribuiu. Os aspectos que tiveram a avaliação mais desfavorável

Arranjos inovativos, conquistas das empresas associadas e contribuições do Estado:

121 o caso do Parque Tecnológico Porto Digital

foram: escala de produção (60%); controles, comportamento e postura empresarial (80%); estratégias de produção (60%); estratégias de comercialização (100%); identificação e captura de negócios (80%); relacionamento com clientes (60%); relacionamento com concorrentes (90%); gestão do conhecimento (70%); margens de lucro (100%); acesso a financiamentos (60%); preço dos serviços em relação ao mercado (100%); custos das empresas em relação ao mercado (100%).

Os aspectos que tiveram avaliação mais favorável de contribuição para as empresas do Porto Digital foram “Capacitação/Aprendizagem” (60%), “Articulação Comunicativa” (60%) e “Cooperação/Comprometimento” (80%), estes últimos, associados ao fato de as empresas estarem participando de um ecossistema de negócios, em que a proximidade e o conhecimento anterior do meio acadêmico favorecem os contatos e a cooperação entre as empresas.

Quando estimulados a avaliar o grau de satisfação das empresas em relação à atuação do governo do estado de Pernambuco, no que se refere ao aumento da competitividade e da capacidade inovativa empresarial, os gestores indicaram certa divisão nas respostas, mas externalizaram certa satisfação nesse particular, já que mais da metade estão “muito satisfeitos” ou “satisfeitos” 60% (em relação à competitividade) e 80% (em relação à inovação), pois, no geral, esperam pouco do estado nesses dois aspectos.

Todas as empresas pesquisadas desenvolveram algum tipo de inovação nos anos de 2011 e 2012, de acordo com o conceito do *Manual Oslo*. As inovações, em sua maioria (60%), foram de produto, novo ou melhorado e situavam-se na área fim das empresas: desenvolvimento de *software*. Os esforços inovativos relacionados ao desenvolvimento de produto novo ou melhoria de produto se dividiam em incrementais (60%) ou radicais (40%), estes últimos, relacionados ao lançamento de aplicações novas para o mercado.

As empresas predominantemente (60%) realizaram esses esforços inovativos com recursos próprios, provenientes do faturamento, embora algumas fontes oficiais também tenham sido utilizadas. As inovações relacionadas a desenvolvimento ou melhoramento de produto utilizavam fontes de financiamento diversas, sendo a mais frequente, isoladamente, a utilização de recursos próprios da empresa, provenientes de reservas de lucros ou faturamento. O desenvolvimento dessas inovações era igualmente realizado de forma isolada, sem a cooperação com outras entidades (50%); e também em cooperação com outras entidades (50%). Quando se utilizaram do expediente do desenvolvimento cooperado, as empresas citaram o Sebrae/Softex (30%); a UFPE (20%); outras empresas (20%); o governo do estado (20%); e outras entidades (10%).

Os objetivos para inovar, declarados pelas empresas foram, em ordem de importância: ampliação do mercado (40%); ampliação da competitividade (20%); ampliação da produtividade (20%) e aumentar a qualidade/atender melhor os clientes (10%). A maioria das empresas (60%) indicaram que houve obstáculos à realização desses esforços inovativos e os relacionaram à adaptação dos clientes aos produtos e vice-versa (30%); à gestão (30%); às dificuldades de acesso ao mercado (20%); e à dificuldades de acesso à base de conhecimento necessária ao desenvolvimento dos produtos (20%). De qualquer sorte, todas as empresas afirmaram que as inovações trouxeram os seguintes resultados econômicos: crescimento do mercado/aumento do faturamento (30%); aumento da lucratividade (20%); redução de custos com pessoal (20%); aumento da produtividade (20%); e redução do tempo de atendimento a clientes (10%).

Mais da metade das inovações de *software* (60%) estavam protegidas através de registro no Instituto Nacional da Propriedade Industrial (Inpi), apesar das dificuldades que as empresas alegaram, em função da falta de apoio do Núcleo de Gestão do Porto Digital, da complexidade e defasagem da legislação de direito autoral no país, da excessiva burocracia e dos elevados custos para registro de patentes.

Com vistas a permitir a comparação deste com outros trabalhos acadêmicos, adotou-se o Conceito de Inovação do *Manual Oslo* (OECD, 2005) já descrito na seção anterior. Nessa perspectiva e com base na pesquisa de campo realizada com as empresas, pode-se constatar que, de modo generalizado, todas as empresas eram inovadoras, pois indicaram esforços inovativos, no geral bem-sucedidos, sobretudo na área fim de sua atuação: desenvolvimento de *software*.

Não se pode avaliar, entretanto, a intensidade desses esforços inovativos, tendo em vista não ter sido facultado o acesso à relação entre gastos com inovação e P&D e o faturamento. Algumas nem dispõem dessas informações. Assim, para avaliar-se o grau de maturidade inovativa dessas empresas, procedeu-se à análise pontual de cada indicador, considerando a sua relevância no processo de aquisição da competência sustentável para inovar, sendo selecionadas as variáveis que se relacionam aos processos de gestão do conhecimento, de cooperação, de difusão das inovações e as relacionadas à política estadual de inovação.

Essa opção analítica baseia-se, sobretudo, em Tigre (2006) e em Lundvall (1992; 2001). Tigre defende que a inovação deve ser entendida como processo de busca e aprendizado, dependente de interações entre agentes múltiplos, tendo o conhecimento como o insumo mais importante ao processo produtivo moderno, o que valoriza a habilidade de gerar, armazenar, recuperar, processar e transmitir

informações, cuja eficiência depende, cada vez mais, da qualidade das instituições, da gestão do conhecimento nas empresas, do nível do capital humano, das instituições de ensino e do investimento sistêmico na infraestrutura do conhecimento. Lundvall (1992; 2001) reforça essa tese, destacando a importância do conhecimento tácito (o prático e o analiticamente direcionado) como lastro do processo de aprendizado socialmente vinculado (partilhado) que alimenta a inovação, e que resulta dos processos de intercâmbio e cooperação e o papel das políticas de inovação neste particular.

A pesquisa com as empresas embarcadas revelou que os processos de aprendizagem no Parque ainda são desenvolvidos com base no modelo convencional de cursos de capacitação e eventos de informação. Não há uma ação coordenada que estimule a cooperação, a troca de informação e o conhecimento tácito entre as empresas, fornecedores, clientes e instituições de ensino e pesquisa. Desse modo, os esforços inovativos acabam sendo realizados na mesma proporção, isoladamente, ou mediante cooperação com outras instituições locais. Entretanto, em ambos os casos, não há nenhuma interferência do Núcleo de Gestão do Porto Digital ou de gestores do projeto nos processos de cooperação no âmbito desse arranjo produtivo, a não ser quando se desenvolve o processo de incubação de empresas, cujo modelo parece aproximar-se mais de um sistema inovativo.

Evidenciou-se que a cooperação no âmbito do Porto Digital, reconhecida, ocorre mais espontaneamente entre os empresários, pelas facilidades proporcionadas pela proximidade geográfica e, sobretudo, por um conhecimento anterior acadêmico entre eles, traduzindo-se em apenas articulações eventuais para negócios e não em parcerias voltadas à aprendizagem e a aquisição de conhecimento tácito, requisitos à realização formal de esforços inovativos de forma permanente. Não há formalidades que regulem o exercício da cooperação entre as empresas.

Já as formas de articulação incentivadas pela gestão do Parque não caracterizam o modelo defendido por Lundvall (2001). Aliás, não se observa, de forma consistente e integrada, a participação de fornecedores e clientes nos seus processos decisórios. Essas classes de agentes não participam das estruturas formais de organização.

Como a cooperação não se traduz em exercício formal e rotineiro, não se consegue perceber laços consistentes de confiança entre os parceiros do Projeto. O que os aproxima é um interesse contextual que pode não se manter, assim que os objetivos forem atingidos.

Há canais abertos entre as empresas e as instituições acadêmicas e de pesquisa para uma possível parceria no desenvolvimento de esforços inovativos, mas

algumas empresas, como se viu, desconhecem os mecanismos de acesso, o que termina por enfraquecer as possibilidades de utilização. Não se identificaram parcerias formais e permanentes de cooperação para inovar entre empresas e fornecedores e/ou clientes. As entidades que foram citadas como parceiras de inovação, na verdade estão relacionadas a esforços de inovação voltados a certificações de qualidade ou reengenharia de processos.

Os processos de gestão do conhecimento no Porto Digital são frágeis. Declaradamente não houve a implantação de uma base de conhecimento compartilhada, o que ainda está em desenvolvimento e os processos de capacitação se limitam à realização de cursos e eventos com programação previamente divulgada. O conhecimento tácito, decorrente do aprendizado vivencial, não é formalmente estimulado no contexto do Projeto, a não ser para empresas que estão em processo de incubação.

Os processos de difusão das inovações são próprios de cada empresa e pode-se constatar nas entrevistas que as empresas entre si não conhecem seus produtos, determinando, em alguns casos, sobreposições de esforços inovativos para gerar produtos já comercializados por outras empresas do Parque. Os efeitos das inovações são apropriados, sobretudo pelas empresas, em ganhos econômicos ou de gestão e para os clientes (principais usuários), em termos de melhor produto e melhor atendimento. Não foram declarados efeitos das inovações sobre o território em particular, uma vez que a maioria das empresas atua autonomamente na comercialização de *software* produto.

Tudo o que foi analisado reforça a afirmação de Naretto, Botelho & Mendonça (2004) de que não há arranjos verdadeiramente inovativos no país, à semelhança dos Parques Tecnológicos dos EUA, França, Inglaterra e Japão. O Porto Digital não se constitui numa rede de cooperação capaz, pelo menos no atual estágio, de promover a aprendizagem e a aquisição de conhecimentos estratégicos e, com isso, garantir de forma continuada, a criação e a difusão de inovação.

Pelo exposto, conclui-se, no que se refere à inovação, que as empresas do PD ainda não apresentam um grau de maturidade satisfatório, tendo sido evidenciado que os esforços inovativos, sobretudo voltados às inovações de produto, são realizados solitariamente pelas empresas, sem participarem de processos coletivos e deliberados de cooperação e aprendizagem voltados à aquisição de conhecimento tácito e ao desenvolvimento dos esforços inovativos. Exceção feita às empresas participantes de processos de incubação cujo modelo mais se aproxima dos sistemas locais de inovação.

Já quanto ao grau de competitividade atingido, as micro e pequenas empresas embarcadas, objeto deste artigo, atuam, como se viu, na produção e comercialização independente de *softwares* verticais, que se voltam ao atendimento a nichos específicos de mercado. Observa-se que a maioria delas buscam conquistar certa especialização, ao focar-se em uma área de mercado ou produto específico.

A estrutura de organização das empresas é verticalizada, embora baseada na gestão de equipes de trabalho que se voltam ao alcance de certos objetivos, o desenvolvimento, a melhoria ou suporte de certo *software*. Os avanços nessa área se relacionam ao fato de certas empresas, mais recentemente, virem adotando o método Scrum, que se traduz num processo de desenvolvimento interativo e incremental para gerenciamento de projetos e desenvolvimento ágil de *software*; ou terem passado por processos de Certificação de Qualidade.

Os papéis organizacionais no contexto do Porto Digital poderiam ser assim descritos: as empresas definem as suas estratégias de atuação e gerem seus próprios negócios, tendo o suporte do “selo de qualidade” do Parque e da proximidade territorial com outras empresas do segmento e com a UFPE; o NGPD cuida da implantação e manutenção da infraestrutura do Parque, dos processos de capacitação do capital humano e de ações de responsabilidade, além de participar dos processos de incubação, do desenvolvimento do *marketing* institucional do PD e da atração de novas empresas, esta última enfrentando as restrições decorrentes das deficiências relacionadas ao território escolhido, um sítio histórico na área central do Recife; a UFPE contribui para a formação de mão de obra qualificada para o segmento e comanda os processos de incubação de empresas, estimulando o empreendedorismo e o desenvolvimento mercadológico de inovações criadas no meio acadêmico; e o Estado apoia institucionalmente e financeiramente o Projeto.

As empresas reconhecem, no geral, que houve melhoria da qualificação de seus colaboradores, após adesão ao Porto Digital e esta é uma das áreas mais reconhecidamente atuantes do NGPD e onde há maior contribuição do Projeto às empresas, embora não se observe um reflexo sobre a remuneração, sobretudo dos profissionais que atuam diretamente na área de TIC. As remunerações médias praticadas e informadas pelo NGPD em 2012 são inferiores às praticadas por empresas do Sul e Sudeste do país.

Não houve nenhuma interferência do Porto Digital na produtividade das empresas e sua capacidade produtiva. Os ganhos conquistados resultaram de esforços individuais dos gestores e das estratégias implementadas para conquistar mercados, melhorar produtos e serviços a clientes.

A identificação e captura de negócios no âmbito empresarial continua sendo realizada pelas próprias empresas, individualmente e com seus próprios recursos e estratégias, sendo um pouco mais facilitada pela imagem institucional que o Porto Digital conseguiu construir no mercado. Esses esforços foram positivos, pois houve ampliação da carteira de clientes em quantidade, faturamento e base territorial, determinando uma expansão, sobretudo para as regiões Sudeste e Sul.

Na área de Responsabilidade Social, as ações realizadas pelo Parque são de cunho institucional e bastantes relevante, sem integração ou participação direta das empresas embarcadas, e se voltam à inclusão digital e à capacitação de mão de obra das comunidades carentes do entorno do projeto, além de incentivar o espírito empreendedor no seu território, reforçando a sua imagem positiva na comunidade local, nacional e internacional.

A atuação que mais se aproxima do que as empresas pesquisadas esperam do NGPD ocorre com os processos de incubação, nos quais, além de estabelecer maior integração entre as empresas e as instituições de ensino, pesquisa, ciência e tecnologia, fornece-se assessoria em diversas áreas: organizacional, inovação, mercado, estratégia, *marketing*, capacitação de capital humano e empreende-dorismo. Ensinando através do fazer, o que se traduz na forma mais genuína de transmissão de conhecimento tácito.

Por tudo o que foi exposto, pode-se afirmar que o nível de competitividade atingido pela MPEs que embarcaram no Porto Digital é variável de empresa para empresa e decorre de esforços e estratégias individuais de atuação e não de contribuições do Projeto.

Não se confirma, entretanto, a existência de uma competitividade continuada, que se traduz num coletivo de competências técnicas, inovativas e institucionais diferenciadas, construídas e sustentadas como resultado de práticas de governança adequadas e de uma consistente política de inovação, ambas sin-tonizadas ao seu contexto ambiental.

Finalmente, pode-se afirmar que as principais contribuições do estado ao Porto Digital e especificamente às MPEs, além da própria decisão de implantação do empreendimento, cujo mérito divide com a UFPE, e que se reflete num fortalecimento do segmento de TIC e na aproximação geográfica das empresas, têm sido, principalmente, de apoio financeiro do Projeto, sendo seu principal investidor e mantenedor; de apoio institucional, tendo como elemento principal de suporte a criação de uma organização social para a gestão do Projeto e a celebração de um contrato de gestão que o torna menos vulnerável a manobras políticas de descontinuidade administrativa; de *marketing* institucional, tornando o Parque

conhecido e reconhecido nacional e internacionalmente, o que termina criando, indiretamente oportunidades de negócios; e de apoio técnico em capacitação de capital humano.

Conclusões

Pela análise de um caso nacional tido como bem-sucedido na formação de estruturas coletivas de cooperação e inovação, e com base na tese defendida pelos autores evolucionistas institucionalistas, buscou-se, neste artigo, demonstrar que a adesão, apenas, de uma micro ou pequena empresa a uma rede tida como de cooperação e de inovação ou a um sistema tido como inovativo, não garante a ampliação de sua capacidade inovativa e de sua competitividade, mas que o sucesso nessa investida depende, além da aquisição de competências necessárias pelo segmento privado, da capacidade estratégica e de mobilização do estado e de sua competência burocrática para construir, articular e promover, institucionalmente, o ambiente de inovação, resguardando as condições de autonomia e parceria.

As análises formuladas buscaram verificar a existência nas MPEs daquilo que se denominou de “competitividade continuada”, ou seja, da formação de um coletivo de competências técnicas, inovativas e institucionais diferenciadas, construídas e sustentadas como resultado de práticas de governança adequadas e de uma consistente política de inovação, ambas sintonizadas ao seu contexto ambiental.

Inicialmente, foram analisados os indicadores sociais e econômicos de Pernambuco que terminaram por demonstrar que, em tempos mais recentes, a economia do estado, sobretudo a partir do ano 2000, vem registrando pouca melhora, mesmo com o desenvolvimento de ações decorrentes de uma política econômica baseada, principalmente, na atração de investimentos. Do mesmo modo, os indicadores relativos à pesquisa e inovação de Pernambuco e a execução das políticas estaduais de inovação, do final do século XX aos primeiros anos desta década, não demonstram nenhum destaque em relação aos demais estados do Nordeste do país, mas ao contrário, reduzindo a participação regional do estado neste segmento.

O nível de cooperação formal entre as empresas embarcadas ainda é incipiente, assim como os processos de aprendizagem voltados à transmissão de conhecimento tácito. A base de conhecimento ainda não é compartilhada e as empresas se articulam de maneira muito informal e espontânea, com o objetivo de firmar parcerias de negócios.

Não se observa na política estadual de inovação um tratamento diferencial consistente para as diversas tipologias de empresas que compõem o Parque. Certa ênfase atribuída às MPEs, em tese, não se reflete no estabelecimento de prioridades nas ações de governo.

Também não se desenvolve um acompanhamento satisfatório das condições de sucesso das inovações das empresas, em termos de impactos sobre o produto, a produtividade e o emprego. Nesse particular, Evans (2004, p. 46) afirma que “o sucesso ou o fracasso dos projetos transformadores depende de como eles se harmonizam com as estratégias das empresas específicas. Uma investigação sobre as consequências das políticas estatais, especialmente quando focalizada em determinado setor, deve pesquisar as empresas individuais e ver como suas estratégias se afinam com a atuação do Estado”.

O próprio corpo burocrático público para o trato das questões de inovação no contexto do projeto, como descrito, é limitado e carece de reforço, não tendo uma atuação mais efetiva na estrutura de governança do Parque.

A atuação do estado de Pernambuco e do próprio Núcleo de Gestão do Porto Digital, que pode ser entendido com extensão do estado, tampouco vem sendo efetiva na promoção comercial, na modernização produtiva, na dinâmica do processo inovativo e na ampliação dos mecanismos de financiamento para as micro e pequenas empresas embarcadas no PD. O estado está distante da função do Estado que Hirschman (1958, apud Evans, 2004) define como “fonte potencial de incentivos desestabilizadores”, o que estimularia o capital privado a se tornar mais empresarial, além de disponibilizar um ambiente previsível ou reunir capital disponível em volumes maiores. Essa defesa baseia-se na premissa de que o impedimento ao caminho da transformação industrial vem da carência do empresário em perceber oportunidades de investimento e transformá-las em investimentos reais.

As estratégias, políticas e ações de Pernambuco voltadas ao trato da questão da inovação levam a afirmar que as suas principais contribuições ao PD e, especificamente às MPEs do PD, são: o fortalecimento do segmento de TIC no estado; a aproximação geográfica das empresas deste setor; o **apoio financeiro** concedido ao Projeto; seu **apoio institucional**, tendo como elemento principal de suporte a criação de uma organização social para a gestão do Projeto e a celebração de um contrato de gestão que torna o Parque menos vulnerável a manobras políticas de descontinuidade administrativa; o **marketing institucional** promovido, nacional e internacionalmente, que termina criando, indiretamente, oportunidades de negócios; e seu **apoio técnico em capacitação de capital humano**.

A atuação do Estado, enfim, para obter melhores resultados em termos econômicos, de qualidade de vida e sobre a competitividade empresarial necessita investir, significativamente, em infraestrutura econômica e social, na capacitação da sua estrutura produtiva, no tratamento da crescente violência urbana e na integração entre os diversos projetos estratégicos, além de interiorizar o desenvolvimento para regiões menos desenvolvidas. O Porto Digital, apesar de representar um esforço de especialização de empresas na área de TIC, ainda não está articulado ao programa de desenvolvimento industrial de Pernambuco.

Não se pode, entretanto, reconhecer que o Estado, de fato, contribuiu diretamente para ampliar a competitividade e reforçar a dinâmica do processo inovativo das MPEs embarcadas no Porto Digital. Ainda há certo caminho a percorrer nesse contexto, mas acredita-se possível, caso se reveja a forma de atuação do Estado; as políticas; os objetivos, metas e estratégias do Projeto; e se estruture, adequadamente, o modelo de governança do Parque.

Referências

- AMATO NETO, J. *Gestão de sistemas locais de produção e inovação (clusters/apls): um modelo de referência*. São Paulo: Atlas, 2009.
- BAPTISTA, R. Do innovations diffuse faster within geographical clusters? In: *International Journal of Industrial Organization*, vol. 18, n.º 3, pp. 515-35, 2000.
- BRASIL. Lei n.º 10.973 de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências.
- BOISIER, S. Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial. *Interações*, Campo Grande, vol. 2, n.º 3, pp. 9-28, mai. 2001.
- CASTELLS, M. A. *Sociedade em rede – A era da Informação: economia, sociedade e cultura*, vol. 1. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- CHANDLER. A. *Scale and scope: the dynamics of industrial capitalism*. Cambridge: Harvard U. P., 1990.
- DOSI, G. Technical paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. *Research Policy*, vol. 11, n.º 3, 1982.
- EVANS, P. *Autonomia e parceria: Estados e transformação industrial*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2004.
- EVANS, P. Construção do Estado desenvolvimentista do século XXI: possibilidades

- e armadilhas. In: Viana, Al. d'Á.; Lima, L.; Ibañez, N. & Bousquat, A. (orgs.). *Saúde, desenvolvimento, ciência, tecnologia e inovação*. São Paulo: Hucitec-Cealag, 2012.
- FREEMAN, C. *The economics of innovation*. Aldershot, Hants: Edward Elgar, 1979.
- GERSCHENKRON, A. Economic backwardness. In: *Historical perspective*. Cambridge: Belknap, 1962.
- IBGE. Diversas estatísticas. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em 2012 e 2013.
- LA ROVERE, R. As pequenas e médias empresas na economia do conhecimento: implicações para políticas de inovação In: Lastres, H. M. M., & Albagli, S. *Informação e globalização na era do conhecimento*. Rio de Janeiro: Campus, 1999.
- LIMA, J.; SICSÚ, A. & PADILHA, M. Economia de Pernambuco: transformações recentes e perspectivas no contexto regional globalizado. *Revista Econômica do Nordeste*, Fortaleza, vol. 38, n.º 4, pp. 525-541, out.-dez. 2007.
- LUNDEVALL, B. *National Innovation Systems: towards a theory of innovation and Interactive learning*. Londres: Printer Publisher, 1992.
- LUNDEVALL, B. Políticas de inovação na economia do aprendizado. *Parcerias Estratégicas*, n.º 10, mar. 2001.
- MAZZUCATO, M. *O Estado empreendedor: desmascarando o mito do setor público vs. setor privado*. Trad. Elvira Serapics. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2014.
- MENSCH, G. *Stalemate in technology: innovation overcomes the depression*. Cambridge: Ballinger, 1979.
- MDIC – Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior. Disponível em <www.mdic.gov.br>. Acesso em 2012 e 2013.
- MORRIS, M. Organising Cluster Cooperation. Executive Forum. International Trade Centre. Montreux, Switzerland, 2002.
- NARETTO, N; BOTELHO, M. & MENDONÇA, M. A trajetória das políticas públicas para pequenas e médias empresas no Brasil: do apoio individual ao apoio a empresas articuladas em arranjos produtivos locais. *Planejamento e Políticas Públicas*, n.º 27, jun.-dez. 2004.
- NELSON, R. & WINTER, S. *An evolutionary theory of economic change*. Cambridge: The Belknap Press of Harvard University Press, 1982.
- OECD. Mensuração das atividades científicas e tecnológicas. *Manual de Oslo. Diretrizes para coleta e interpretação de dados sobre inovação*. Trad. Finep, 2005.

Arranjos inovativos, conquistas das empresas associadas e contribuições do Estado:
131 o caso do Parque Tecnológico Porto Digital

- PERNAMBUCO. Lei n.º 13.690 de 16 de dezembro de 2008. Dispõe sobre incentivos à pesquisa científica e tecnológica e à inovação no ambiente produtivo e social no estado de Pernambuco, e dá outras providências.
- PORTO DIGITAL. Diversos documentos. Disponível em <www.portodigital.org>. Acesso em 2012 e 2013.
- ROESE, M & GITAHY, L. Cooperação entre empresas de aglomerados industriais de setores tradicionais: O caso da indústria de móveis de madeira, In: Encontro da Anpad, 27, 2003, Atibaia-SP. *Kit Enapad*, 2003.
- SCHUMPETER, J. *Business cycles: a theoretical, historical, and statistical analysis of the capitalist process*. Nova York e Londres: McGraw-Hill, 1939.
- TIGRE, P. *Gestão da Inovação: a economia da tecnologia no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2006. Capítulo 1: Teorias econômicas clássicas da tecnologia. Capítulo 2: A tecnologia nas visões marxista e neoclássica.
- TIGRE, P. Inovação e teorias das firmas em três paradigmas. *Revista de Economia Contemporânea*, Rio de Janeiro, n.º 3, jan.-jun. 1998.

POLÍTICA PÚBLICA DE HABITAÇÃO E DESENVOLVIMENTO SOCIOECONÔMICO: CONTRIBUIÇÃO DOS PROGRAMAS IMPLANTADOS EM BELO CAMPO (BA)

LUANA LIMA BITTENCOURT SILVA*
ALMIRALVA FERRAZ GOMES†

Resumo

O déficit habitacional é um problema que ainda assola grande parte da população brasileira. Atualmente, o Programa de Subsídio à Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa Minha Vida são os programas habitacionais de maior destaque no país, tendo o objetivo de diminuir o déficit habitacional e estimular o desenvolvimento social e econômico da população de baixa renda. Esse estudo teve por objetivo analisar as contribuições para o desenvolvimento socioeconômico dos beneficiários desses dois programas habitacionais, na cidade de Belo Campo (BA). Esta pesquisa se caracteriza como exploratório-descritiva, sendo ainda um estudo de caso. Como instrumento de coleta, adotaram-se o questionário semiestruturado, o formulário com roteiro estruturado, a análise documental e a observação sistemática não participante. O tratamento dos dados se deu de forma quanti-qualitativa. Os resultados obtidos demonstraram a pouca influência da aquisição da casa pró-pria no condomínio popular para o desenvolvimento socioeconômico dos beneficiários, assim como divergências entre as respostas das entrevistas realizadas com os moradores e as respostas das coordenadoras. Ainda foi percebida a falta de fiscalização dos Programas pelo poder público municipal.

Palavras-chave: Habitação; Políticas públicas; Desenvolvimento socioeconômico; Desigualdade social; Exclusão social.

Abstract

The housing shortage is a problem that still plagues much of the Brazilian population. Currently, the Subsidy Program for Social Interest Housing and Program My House My Life housing programs are most prominent in the country, with the aim of reducing the housing deficit and stimulate social and economic development of the low-income population. This study aimed to analyze the contributions to the socioeconomic development of the beneficiaries of these two housing programs in the city of Belo Campo (BA). This research is descriptive and exploratory still a case study. As an instrument of collection adopted the semi-structured questionnaire, the form structured, the documental analysis and systematic non-participant observation. The treatment of data is quantitative and qualitative. The results obtained demonstrated little influence the acquisition of home ownership in the popular condominium for the socioeconomic development of the beneficiaries and differences between perceived reality by the residents and the answers of the coordinators. Still was perceived a lack of supervision and implementation of the programmes by the municipal public power.

Keywords: Housing; Public policies; Socio-economic development; Social inequality; Social exclusion.

* Discente do curso de Administração da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. E-mail: <luana.llb@gmail.com>.

† Doutorado em administração pela Universidade Federal de Lavras. Professora titular da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia, Departamento de Ciências Sociais Aplicadas, Área: Administração. E-mail: <almiralva@gmail.com>.

1. Introdução

É

POSSÍVEL PERCEBER em todo o mundo os avanços da sociedade, ao longo do

tempo. Processos de inovação tecnológica, científica, ideológica, política, entre tantas outras áreas de abrangência global, têm-se desenvolvido de forma expansiva, trazendo conquistas e perspectivas de melhorias no mundo. Entretanto, diante de tantos avanços, ainda se convive com o processo de exclusão social que não ficou estagnado no tempo, ou seja, observam-se diversas formas de diferenciações sociais no que tange o desenvolvimento socioeconômico de determinadas parcelas da população. É notório que a desigualdade social tem ganhado espaço nas discussões da sociedade brasileira, pois se busca, por meio delas, estabelecer soluções cabíveis e viáveis que possam contribuir para um processo de inserção social, voltado às camadas mais pobres e necessitadas da população. Vários projetos têm sido elaborados e implantados a fim de gerar desenvolvimento social, melhorar a vida da população e mudar situações que geram exclusão social na tentativa de dar a essas pessoas oportunidades de desenvolverem e conquistarem novos horizontes.

Percebe-se que a realidade habitacional não é sempre favorável ao desenvolvimento humano, visto que o déficit habitacional é um problema em diversas partes do mundo, e no Brasil não é diferente. Muitas pessoas vivem em situação de risco ou em condições precárias de moradia, atualmente. Assim, além de privar o indivíduo de uma moradia digna e de perspectivas de uma vida melhor, o déficit habitacional faz com que a desigualdade e a exclusão social prevaleçam.

No intuito de resolver os problemas habitacionais, atualmente, existem dois programas habitacionais públicos de destaque: o Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social e o Programa Minha Casa Minha Vida. Ambos visam diminuir o déficit habitacional e estimular o desenvolvimento socioeconômico da população de baixa renda. O Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social (PSH), juntamente com os recursos do FGTS, e o Programa Minha Casa Minha Vida 2, são programas de políticas públicas sociais, voltados para a habitação e que foram implantados em Belo Campo, região semiárida do interior baiano. Porém, existem dúvidas quanto à eficácia desse projeto no que tange à geração de desenvolvimento para os contemplados no âmbito socioeconômico e na

satisfação desses moradores. Desta forma, este estudo pretende analisar a contribuição da aquisição da casa própria para o desenvolvimento socioeconômico dos beneficiários do conjunto habitacional popular — Par-que Morada Real, em Belo Campo. Para tanto, o presente artigo está estruturado em três seções: a primeira trata da discussão sobre desenvolvimento socioeconômico, desigualdade social, exclusão social e das políticas públicas de habitação no Brasil; a segunda traz a análise dos dados obtidos com a pesquisa; e a terceira trata das considerações finais sobre os principais achados da análise.

Desenvolvimento socioeconômico

O tema sobre desenvolvimento apresenta várias vertentes, que englobam não apenas o crescimento de renda, mas também condições de progresso pessoal e social. Nessa perspectiva, o conceito de desenvolvimento traz debates no meio acadêmico e na sociedade.

A ideologia de que grandes somatórios de renda produzem desenvolvimento ainda se faz presente no pensamento de grande parte da população, mas é necessário vislumbrar que o aumento da renda, se, por um lado, não garante satisfação plena ao indivíduo, por outro, é um facilitador para que o indivíduo alcance suas metas e objetivos. Para Sen (2000), a real utilidade da riqueza está nas coisas que ela proporciona ao indivíduo e na liberdade que, de certo modo, o ajuda a ter. Assim, o conceito de desenvolvimento deve ir muito além da medida de acumulação de renda, do aumento do Produto Interno Bruto de um país ou mesmo de outras variáveis ligadas apenas à renda.

Outro ponto importante nessa perspectiva sobre a necessidade de constantes somatórios à renda como condição determinante para gerar desenvolvimento é que nem sempre há preocupação de como essa renda tem sido distribuída entre a sociedade. Dessa forma, ressalta-se que um país desenvolvido economicamente nem sempre terá uma população em estado de desenvolvimento, levando-se em conta a má distribuição da renda e as outras variáveis que precisam ser consideradas ao medir o grau de desenvolvimento da população.

Com isso, surgiu o debate sobre as diferenças entre desenvolvimento e crescimento, principalmente no campo econômico. É importante perceber que, apesar das diversas formas de se entender ou conceituar o termo

“desenvolvimento”, elas não precisam ser excludentes, mas podem aliar-se a fim de se complementarem, dando um sentido mais amplo ao termo.

Por meio desses olhares, há de se ressaltar que o desenvolvimento, em qualquer conceituação, deverá ser resultado de um crescimento econômico atrelado à melhoria da condição de vida do cidadão e da sociedade como um todo, abrangendo todas as classes sociais, a fim de acabar com distinções e mazelas sociais como pobreza, desemprego, desigualdade, condições precárias de saúde, falta de alimentação, de educação e de moradia.

O desenvolvimento socioeconômico deve ser um dos objetivos do Estado, a fim de poder gerar oportunidade de maior acesso a bens e serviços em virtude da demanda da sociedade. Assim, o Estado não só deve ter condições de investir no crescimento de renda e poder de acesso a bens de sua população, mas também oferecer serviços públicos capazes de promover justiça e igualdade entre seus cidadãos.

Desse modo, através da concepção de atrelamento entre desenvolvimento social e econômico, as políticas sociais precisam definir seu público-alvo de forma que os contemplos e vislumbres não apenas como indivíduos desprovidos de renda que necessitam de subsídio, mas como futuros agentes transformadores de suas próprias realidades que se utilizarão do que essa política lhes oferece para conquistarem outros alvos e não ficarem procrastinados esperando que o governo lhes forneça o mínimo para sua sobrevivência.

No Brasil, a desigualdade social é um fenômeno sentido pela maioria dos brasileiros, sobretudo com relação a questões educacionais e econômicas que estão presentes na história nacional. Segundo Salgado (2010, p. 1),

A desigualdade social é todo aquele processo e situação de diferenciação social e/ou econômica. Em termos sociológicos, diz-se que a desigualdade é social na medida em que essa diferenciação é produto da interação entre sujeitos sociais; nesse sentido, tanto o acesso diferenciado às oportunidades como à riqueza econômica se realiza dentro de um sistema de relações de sentido e poder que geram distinção, estigma, vulnerabilidade, exclusão, tanto no nível individual como no nível coletivo, inclusive, tal diferenciação pode dar-se entre regiões.

Segundo análise atual do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), o resultado da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

nadNAD), de 2013, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e divulgado em 2014 mostrou ligeiro aumento da miséria no país. Tal resultado traz à discussão a dúvida latente em relação aos programas de políticas sociais existentes hoje — como o Programa Bolsa Família e programas habitacionais como o Programa Minha Casa Minha Vida, dentre outros — se eles têm sido eficientes e eficazes a fim de combater as desigualdades e a pobreza nacional (Ipea, 2015).

A sociedade capitalista, muitas vezes, enxerga e classifica o pobre como um indivíduo aquém das vitórias, desvalorizado e desprovido de competências individuais para alcançar renda maior. Esse pensamento acaba sendo difundido nas diversas faces de comunicação existentes na sociedade, como por exemplo, televisão, rádios, jornais e propagandas e até mesmo, de forma sutil, nos programas assistenciais e na área educativa. Esses são fatores que podem ser considerados como geradores de maior discriminação e marginalização de indivíduos.

Além da desigualdade social, observa-se a exclusão social. Tal fenômeno, existente em todas as partes do mundo e é recorrente nas situações do dia a dia da população, devido a diversos fatores como desemprego, miséria, baixo nível de escolaridade, entre outros, que merece ser mais bem analisado.

A exclusão social é um tema amplo e abordado pelas Ciências Sociais, Psicologia, Antropologia, Ciências Políticas e diversas outras áreas do conhecimento que tentam entender e explicar a sua incidência, suas causas e os desafios para o seu enfrentamento. O fenômeno da exclusão social priva os indivíduos de oportunidades, afastando-os do ambiente social, econômico e cultural. Nessa perspectiva, a exclusão fere os princípios de igualdade e justiça entre a população, afetando o indivíduo não só na esfera social, mas psicológica e moral.

Para Januário et al. (1999), a exclusão social surge, justamente, quando há uma desigualdade tão acentuada que os indivíduos passam a se sentir aquém da busca por oportunidades. Ou ainda, a exclusão é um processo cumulativo que perpassa ao longo do tempo, acentuando-se e persistindo em função do surgimento de novas formas de exclusão e, por conseguinte, perpetuando de geração a geração.

O aumento do desemprego — uma forma de exclusão social — gera pobreza, que, por sua vez, gera mais indivíduos excluídos. Desse modo, há ligação intrínseca entre os dois fenômenos, pois, enquanto houver lacuna

no desenvolvimento socioeconômico do país, haverá mais indivíduos em situação de risco e exclusão na sociedade e, com isso, se gerará um ciclo de ruptura social, composto por falta de oportunidade, desemprego acentua-do, aumento da pobreza e exclusão social (Januário et al., 1999). Para Paugam (1996 apud Ferraz, 2006, p. 3), a exclusão abarca situações como precariedade do emprego, ausência de qualificação suficiente, desocupa-ção, incerteza do futuro, combinando privação material, moral e desso-cialização, bem como desilusão do progresso.

A pobreza pode ser vista como uma das dimensões mais acentuadas e perceptíveis da exclusão social. Oriunda da ideia de escassez de recursos materiais e econômicos se faz presente na vida de grande parte da popula-ção mundial. Com o passar do tempo, o conceito de pobreza começou a ser visto em dimensões mais amplas e complexas, ao se compreender que esse fenômeno é o causador de perdas de oportunidades comprometendo o desenvolvimento humano, social e econômico.

O Brasil tem em sua formação uma grande gama da população em situação de exclusão social, por motivos variados, mas que ainda sofre por falta de medidas integradoras que valorizem todos os cidadãos, indepen-dente, de suas classes sociais. Não se deve e nem se pode deixar de notar as conquistas oriundas das políticas públicas em combate à miséria e à dife-renciação de classes nas últimas décadas, visto a ascensão econômica de muitos brasileiros e novos horizontes alcançados por estes no setor traba-lhista, habitacional e no setor de consumo. Porém, é perceptível que nem todos os problemas estão resolvidos por conta da ascensão de alguns e é preciso repensar e procurar onde estão as falhas e as lacunas das políticas promovidas a fim de erradicar as desigualdades.

Políticas públicas de habitação no Brasil

O histórico do desenvolvimento da política habitacional brasileira perpassa por um longo caminho até a realidade atual. A Fundação Casa Popular, foi a primeira política pública habitacional do Brasil, criada em 1946, a qual financiava a construção de habitações, dava apoio à indús-tria de materiais de construção e à implementação de projetos de sanea-mento. Porém, mostrou-se ineficaz às necessidades da população e incapaz de se manter em atividade, notadamente, pela alta inflação da época (No-gueira, 2010).

A partir da década de 1960, a política habitacional desenvolveu-se de forma mais intensa no ambiente político brasileiro e se estabeleceu, em 1964, quando foi criado o Sistema Financeiro de Habitação juntamente com o Banco Nacional de Habitação (SFH/BNH), com a missão de “estimular a construção de habitações de interesse social e o financiamento da aquisição da casa própria, especialmente pelas classes da população de menor renda” para o “mercado popular”, através da Lei n.º 4 380/64 de 21 de agosto de 1964 (Brasil, 1964, p. 1). Inicialmente, o público-alvo era constituído pelas famílias com renda mensal de um a três salários mínimos. Mais tarde, o limite ficou na faixa de cinco salários.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, pôde-se ainda perceber um amplo movimento de organização e mobilização social em torno da política habitacional, na luta pelo processo de redemocratização da sociedade e planejamento para políticas sociais de habitação, de modo que se pensasse na reestruturação urbanística de âmbito local. Assim, surgiram os Planos Diretores, que puderam ser realizados de forma participativa para definir pactos e considerar os conflitos existentes nas cidades (Oliveira & Leal, 2011).

Em 2000, passaram a vigorar os Estatutos das Cidades, que contribuíram para a execução da gestão democrática, procurando efetivar a função social da propriedade, fundamentada na prevalência do interesse comum sobre o direito individual (Chalub, 2000). Em 2003, o Ministério das Cidades foi criado a fim de enfrentar os problemas urbanísticos num âmbito maior. Segundo Bonduki (2009, apud Oliveira & Leal, 2011, p. 11), no ano de 2004, foi aprovada a Política Nacional de Habitação (PNH), que passou a ser vista da seguinte forma:

Como principal instrumento de orientação das estratégias e das ações a serem implementadas pelo Governo Federal, objetivando promover as condições de acesso à moradia digna a todos os segmentos da população, especialmente o de baixa renda, contribuindo, assim, para a inclusão social.

Ao longo do tempo, o Brasil passou a contar então com diversos programas de políticas públicas de habitação, o maior dos quais foi e ainda é o Programa Minha Casa Minha Vida, lançado no governo Lula (2003--2010), em abril de 2009, com meta de construir um milhão de moradias

para atender a população brasileira que não possuísse casa própria. Ao atingir esta meta, o Programa entrou em sua segunda fase (2011-2014), que teve como objetivo construir dois milhões de unidades habitacionais, das quais 60% seriam voltadas para famílias de baixa renda. Já para a terceira fase, que se iniciou em 2015, a intenção do governo era de construir três milhões de novas casas.

A questão habitacional, atualmente, pode ser considerada um dos principais desafios urbanos de cunho social no Brasil. Existem, em diversas partes do país, problemas de infraestrutura e, com isso, há necessidade de soluções que possam sanar as dificuldades do grande número de famílias sem casa própria.

Em âmbito estadual, no Brasil, cada estado possui diretrizes específicas para o funcionamento da Política Estadual de Habitação de Interesse Social (Pehis). Na Bahia, por exemplo, a Lei n.º 11.041/2008, define a regularização fundiária como uma intervenção pública que “busca o reconhecimento de direitos e situações consolidadas das populações de baixa renda com o objetivo de promover a segurança da posse e a integração sócio-espacial” (Bahia, 2008, p. 1).

Para tal Lei, habitação é uma moradia digna quando oferece “condições de salubridade, segurança e conforto aos seus habitantes, acesso aos serviços básicos, e que esteja livre de qualquer discriminação no que se refere à habitação ou à garantia legal da posse” (Bahia, 2008, p. 1).

Observa-se ainda, na Bahia, que o Programa de Subsídios à Habitação de Interesse Social (PSH) é uma linha de crédito direcionada à produção de empreendimentos habitacionais com o objetivo de subsidiar a produção de empreendimentos habitacionais para populações de baixa renda, nas formas de conjunto ou de unidades isoladas. Esse trabalho se dá em parceria com o setor público, que possibilita a aquisição ou construção de casas populares para a população de baixa renda.

Diante do exposto, percebe-se que um dos maiores desafios da política habitacional é promover condições adequadas de habitação e sobrevivência para seus beneficiários, garantindo-lhes acesso à moradia digna (com estrutura física, rede de água, rede de esgoto, energia elétrica, entre outros fatores), serviços básicos de educação, saúde e também lazer. Em tese, o maior esforço que se entende como base de programas de política social habitacional é levar aos desfavorecidos direitos e formas de inclusão social que gerem resultados e mudança em perspectiva de vida dos beneficiários.

É possível notar ainda que os empreendimentos que formam um conjunto ou um condomínio habitacional popular trazem tanto mudanças espaciais quanto mudanças sociais para os seus beneficiários e, dessa forma, esses sujeitos precisam readaptar-se para conseguirem viver no novo ambiente de moradia e em seu entorno. A implantação de mecanismos de acompanhamento e fiscalização que garantam a efetividade dos objetivos do programa podem ser grandes aliados para que as pessoas possam lidar com essas mudanças e a promover melhorias, de modo que se tornem agentes críticos, ativos e transformadores de suas próprias realidades.

Procedimentos metodológicos

Quanto ao tipo, as pesquisas podem ser classificadas em exploratória, descritiva e explicativa, até mesmo uma pesquisa pode receber mais de uma classificação. Esta pesquisa, portanto, caracteriza-se como exploratório-descritiva, ao buscar o alcance dos objetivos propostos com maior esclarecimento dos dados, credibilidade ao estudo realizado e apego à realidade do objeto de estudo. A estratégia de pesquisa do presente estudo foi o estudo de caso. De acordo com Yin (2001), o estudo de caso pode ser considerado uma técnica de investigação empírica que procura investigar um fenômeno contemporâneo no contexto da vida real, baseando-se em várias fontes de evidências.

A unidade de análise da pesquisa corresponde ao condomínio popular Parque Morada Real, construído pelo Programa de Subsídios à Habitação, juntamente com os recursos do FGTS e pelo Programa Minha Casa Minha Vida 2, na cidade de Belo Campo, localizada no semiárido do interior da Bahia. De acordo com a Prefeitura Municipal, cento e noventa e nove famílias foram contempladas com tal benefício. Assim, considerando uma margem de erro de 6% e nível de confiança de 96,41%, estabeleceu-se que a amostra probabilística seria de cento e vinte e oito unidades familiares.

Em virtude da necessidade de se conhecer de forma ampla a realidade da população de beneficiários do PSH e do PMCMV2 de Belo Campo, os instrumentos de coleta escolhidos para essa pesquisa foram, o questionário semiestruturado, que foi dirigido à coordenadora dos programas habitacionais e à coordenadora do Centro de Referência em Assistência Social do município, o formulário com roteiro estruturado, que foi respondido

pelos beneficiários com auxílio dos pesquisadores, a análise de documentos que tratavam dos Programas Habitacionais e a observação sistemática não participante. Assim, a pesquisa realizada se pautou no modelo qualitativo a fim de chegar a uma visão holística quanto a real situação do objeto estudado, trazendo dados objetivos e subjetivos sobre ele para que os resultados possam ampliar sua utilidade, facilitar a compreensão dos interessados e aumentar a credibilidade do estudo.

Conjunto Habitacional Parque Morada Real em Belo Campo

Dentre os pesquisados, quanto ao sexo, foi perceptível maior presença de respondentes do sexo feminino, totalizando 69,53% dos beneficiários entrevistados. Levando-se em consideração que a pesquisa foi feita em dias úteis e em horário comercial, foi possível observar que os homens, na maioria, constituem-se como “provedores do lar”, ao passo que muitas mulheres se dedicam aos serviços domésticos e cuidados com os filhos, justificando assim a diferença entre a maior predominância de respondentes do sexo feminino na pesquisa de campo.

Em relação à idade, foi possível perceber a predominância de beneficiários com idade entre 28 e 37 anos, em relação a ambos os sexos, correspondendo a 30,47% dos entrevistados, seguidos em ordem decrescente de 25% de respondentes com idade entre 18 e 27 anos, 19,53% com idade entre 38 a 47 anos, 9,38% com idade entre 48 a 57 anos, 8,59% com idade acima de 57 anos e 7,03% menores de 18 anos.

Nesse quesito, um dado importante a ser analisado, é o fato de que todos os entrevistados menores de 18 anos do sexo feminino já são “che-fes” familiares da residência pesquisada e têm filhos. Assim, observa-se que, essas jovens, até mesmo por se tornarem mães muito cedo, passaram a assumir maiores responsabilidades.

Já sobre a etnia, a predominância de declaração se dá para a cor par-da e negra: 50% de respondentes pardos e 37,5% de respondentes se declararam negros. Os respondentes brancos foram minoria, tanto entre os do sexo masculino, quanto os do sexo feminino.

O nível de escolaridade dos beneficiários é um dado que revela um baixo nível de escolaridade da maior parte dos entrevistados, como pode ser visto no Gráfico 1.

Política pública de habitação e desenvolvimento socioeconômico: contribuição dos 143 programas implantados em Belo Campo (BA)

Gráfico 1. Nível de escolaridade dos entrevistados



Fonte: Pesquisa de campo, 2016

A maior parte dos entrevistados tem o nível fundamental incompleto, totalizando 50,78% da amostra. Dentre todos os entrevistados, apenas uma chefe familiar se encontra matriculada para continuação dos estudos. O número de analfabetos (16,41%) é alto em comparação aos demais níveis de escolaridade, ocupa a segunda posição com maior quantidade de entrevistados. Maior ainda se somado aos que apenas aprenderam a ler e escrever o próprio nome sem ter frequentado nenhum tipo de escola. Analisou-se que não há índice de analfabetos com idade abaixo de 28 anos. Em contrapartida, 81,82% dos respondentes acima dos 57 anos são analfabetos, enquanto o restante desta faixa etária apenas sabe ler e escrever o nome.

Segundo dados do IBGE (2014), o número de indivíduos brasileiros analfabetos com quinze anos de idade ou mais tem se mantido em ritmo decrescente desde o ano de 2007 até o ano de 2014, caindo de 10,1% para 8,3%. Ainda, segundo a mesma pesquisa, existiam 11,2% da população, em 2014, sem instrução ou com menos de um ano de estudo. Desse modo, é perceptível que muitas pessoas ainda não saíram da situação de analfabetismo, principalmente as com baixa renda mensal, como é o caso dos respondentes dessa pesquisa.

Analisando as respostas dos entrevistados sem nível médio completo, verifica-se que apenas 33,33% dos que têm nível médio incompleto desejam estudar, a fim de concluir este ciclo. Dos demais informantes pesquisados, somente duas mulheres disseram interessar-se em “algum dia” voltar a estudar, porém, encontram dificuldade para sair de casa, devido à tarefa de cuidar dos filhos e da casa, mesmo quando os maridos estão presentes, de acordo com o seu relato.

A quantidade de entrevistados com nível médio completo é de 6,25%. Não há moradores em graduação de nível superior e apenas uma moradora

(em condição de moradia cedida no condomínio) disse ter vontade de ingressar em uma faculdade/universidade. Todos os entrevistados com nível de escolaridade a partir da alfabetização estudaram em escola pública, totalizando 81,25% da amostra pesquisada.

Tendo em vista que o desenvolvimento socioeconômico não pode ser medido apenas pelo acréscimo na renda mensal do indivíduo, pode-se denotar que a educação tem um papel primordial para criação desse desenvolvimento. Porém, a realidade observada junto aos moradores do condomínio faz com que se perceba o quesito educação como uma das condições desfavoráveis para estes beneficiários. A falta de educação, conseqüentemente, tende a gerar alienação social e política, o que também tende a interferir nos processos de mobilização social, cultural e espacial.

A satisfação plena do indivíduo, por sua vez, também não pode ser gerada sem o desenvolvimento social. Desse modo, a escola local é um espaço onde o indivíduo se capacita, tem oportunidade de formar opiniões críticas, de inserir-se socialmente e obter melhores perspectivas de futuro. Sem a educação adequada, a tendência é que aumente o subemprego e o desemprego, a desigualdade e a exclusão social.

Quando Sen (2000) se refere às “liberdades substantivas” como essenciais à satisfação do indivíduo, percebe-se que, dentre elas, destacam-se, também, as plenas condições de leitura e cálculos, a participação política e a liberdade de expressão. Esses quesitos são fomentados no ambiente escolar e isso traz à luz a perspectiva de que sem a formação escolar o indivíduo dificilmente consegue desenvolver essas capacidades de forma satisfatória.

Com relação à quantidade de moradores no domicílio não há muita variação quanto à situação atual e à situação anterior, ou seja, após a mudança para o Condomínio, houve pouco aumento do número de moradores nas residências. Observa-se que a média de residentes atuais da casa gira em aproximadamente quatro moradores e que o desvio padrão da média é baixo (0,57), o que demonstra uma média acentuada, como pode ser observado na Tabela 1. De acordo com a Tabela 1, pode-se verificar que a opção dois a quatro moradores se destaca com 68,75%, reafirmando assim, o resultado obtido com a média ponderada.

Política pública de habitação e desenvolvimento socioeconômico: contribuição dos 145 programas implantados em Belo Campo (BA)

Tabela 1. Quantidade de moradores. Comparação entre situação atual e situação anterior de moradia

Quantidade de moradores na residência	Situação atual		Situação anterior	
	Quantidade	%	Quantidade	%
1	2	1,56	1	0,78
2 a 4	88	68,75	89	69,53
5 a 7	36	28,13	32	25,00
8 a 10	2	1,56	5	3,91
Mais de 10	0	0,00	1	0,78
Total	128	100,00	128	100,00
Média de moradores na residência (situação atual)			3,8984375	
Desvio padrão (situação atual)			0,578245408	
Moda (situação atual)			2 a 4	

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

Quanto à existência de moradores com trabalho fixo é possível perceber que houve mudança relativa da quantidade de pessoas que migraram de nenhum morador com trabalho fixo para um trabalhador fixo após a aquisição da casa no condomínio popular. Esta parcela da população pesquisada totalizou o montante de 7,03%. O total não é tão alto quando se analisa a frequência (nove domicílios com realidade modificada), mas demonstra que ao menos estas pessoas tiveram melhores oportunidades e conseguiram um trabalho fixo, ajudando, assim, na composição da renda familiar e, até mesmo, alcançando melhores condições de vida.

Mesmo diante dessa mudança, percebe-se que o número de domicílios sem moradores com trabalho fixo é a maior parcela da amostra, atualmente, 51,56% dos entrevistados. Os domicílios com somente um morador que possui trabalho fixo representam 42,97% do total e aqueles com dois ou até com quatro moradores com trabalho fixo representam apenas 5,47% da amostra. Neste caso, não houve alteração após a mudança para o condomínio popular, como pode ser observado na Tabela 2.

Tabela 2. Quantidade de moradores com trabalho fixo, situação atual e situação an-terior

Quantidade	Situação atual		Situação anterior		
	Quantidade	%	Quantidade	%	
0	66	51,56	75	58,59	
1	55	42,97	46	35,94	
2 a 4	7	5,47	7	5,47	
	Total	128	100,00	128	100,00
	Média de moradores com trabalho fixo (situação atual)				
	Desvio padrão (situação atual)				

Fonte: Pesquisa de campo, 2016

A média de trabalhadores fixos atuais por residência gira em torno de aproximadamente 0,64, com desvio padrão de 0,19 (Tabela 2). Tal dado é preocupante traz a reflexão sobre as condições econômicas dessas famílias que, em sua maioria, composta por dois a quatro moradores, precisam sobreviver com renda familiar muito baixa. Esse dado revela, ainda, a acentuada condição de pobreza e de baixo nível de formação dos moradores.

A melhoria da condição de renda do indivíduo é também um dos pilares para que a desigualdade econômica do país possa diminuir. Para isso, um emprego fixo se faz necessário para que o indivíduo possa alavancar sua carreira dentro da sociedade, buscando por igualdade e justiça socio-econômica. Em contrapartida, a falta de emprego tende a gerar exclusão social e pobreza.

De acordo com Oliveira (2002), o desenvolvimento é percebido juntamente com a evolução econômica, política, humana e social. Os dados da pesquisa denunciaram a extrema precariedade das condições geradoras de desenvolvimento que o condomínio e o poder público têm oferecido aos beneficiários. Assim, encontraram-se muitos sujeitos em situação de vulnerabilidade econômica e social no ambiente pesquisado.

A maior parte dos entrevistados não possui uma profissão estabelecida e nem todos os que têm uma profissão estabelecida encontram-se em-pregados. É perceptível que o nível de geração de empregos na cidade é baixo. Tendo em vista que Belo Campo é uma cidade pequena e interiorana, não há muitas opções de trabalho. As opções de emprego mais perceptíveis de emprego estão no serviço público, no comércio da cidade, em construções ou reformas particulares e na lavoura.

Partindo da premissa de que o nível de escolaridade influi no desenvolvimento profissional e de renda do indivíduo, é possível estabelecer uma relação entre a quantidade de moradores empregados e seu nível de escolaridade. Quanto menor o nível escolar e a falta de cursos profissionalizantes, menores são as chances de se encontrar um emprego ou mudar para um emprego melhor, visto a competitividade do mercado e a pouca oportunidade encontrada na cidade.

O desemprego pode ser visto como uma forma de exclusão social à medida que gera pobreza, discriminação, marginalização, falta de oportunidade e leva os indivíduos a viver em situação de risco. Assim, percebe-se que muitos dos moradores do condomínio tendem a ser excluídos socialmente, pelas condições precárias em que vivem atualmente. Essa percepção é preocupante e precisa ser observada pelo poder público e pela sociedade, para que se unam em prol da melhoria de vida para uma população que também é integrante do processo de desenvolvimento da cidade.

Para Paugam (1996 apud Ferraz, 2006), a exclusão social pode ser gerada por empregos precários, ausência de qualificação, desocupação, privação material e moral e ainda pela desilusão do progresso. Diante disso, é preocupante a situação dos entrevistados em relação ao desenvolvimento profissional, visto que são pouquíssimos aqueles que conseguiram realizar algum curso profissionalizante. Ademais, a falta de perspectiva está presente no depoimento da maioria. Não parece haver interesse em investir na carreira profissional ou galgar novos horizontes de emprego. Aliás, o que predomina é um sentimento de desilusão e conformismo com a situação em que vivem. Para Januário et al. (1999), a exclusão social surge, justamente, quando a desigualdade se acentua de tal forma, que o próprio indivíduo se sente aquém da busca por oportunidades — o que foi percebido em várias entrevistas.

Os moradores pesquisados, também, relataram não haver nenhum projeto ou incentivo econômico do poder público destinado aos moradores do conjunto habitacional desde que passaram a residir no local. Esse dado contradiz com a resposta da coordenadora da Secretaria Municipal de Assistência Social, também responsável pela coordenação dos programas habitacionais públicos da cidade. Segundo a coordenadora, cursos gratuitos são oferecidos aos beneficiários a fim de estimular o seu desenvolvimento socioeconômico. São cursos de corte e costura, de tecelagem e de bordados.

A informação dada pela coordenadora ainda é mais contrastante com a pesquisa quando se a relaciona com os cursos de profissionalização que os beneficiários declararam ter realizado, pois nenhum dos cursos, citados pela coordenadora, aparece entre as respostas, nem mesmo entre os projetos governamentais dos quais os informantes participaram ou participam. Assim, é necessário que se investigue se os cursos estão sendo oferecidos e os beneficiários não estão tomando conhecimento ou mesmo se outras pessoas não beneficiárias estão realizando os cursos que são voltados para os contemplados com as casas populares.

Já a coordenadora do Centro de Referência em Assistência Social (Cras) disse não haver ações sociais voltadas apenas para os beneficiários do condomínio popular, pois as ações são desenvolvidas para todos os referenciados, de acordo com as suas necessidades, inseridos no Paif (Proteção de Atendimento Integral à Família) ou no SCFV (Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos). Porém, ela afirmou existir oficinas ocupacionais de desenvolvimento profissional de crochê e manicure.

A média da renda mensal familiar atual gira em torno de R\$ 467,17 considerando os intervalos obtidos na pesquisa. Este valor corresponde a menos da metade do salário mínimo vigente (R\$ 880,00). Atrelando esse resultado à média de pessoas residentes na casa atual, que é de 3,89 pessoas por residência, o resultado demonstra que a média da renda *per capita* dos condôminos é de R\$120,10. Isso inclui a maior parte dessa população dentro da “linha de pobreza”, de acordo com o Decreto n.º 8.232, de 30 de abril de 2014, que se refere a uma renda *per capita* de até R\$ 154,00.

Essa realidade se dá, até mesmo, em casas onde há trabalhadores fixos, porque os trabalhos ofertados na cidade, raramente, pagam o equivalente a um salário mínimo ou mais. O pagamento de salário mínimo se dá apenas em poucas empresas que têm empregados registrados pelo regime da Consolidação de Leis Trabalhistas ou instituições públicas, muito embora contratados da Prefeitura Municipal da cidade declararam ganhar em média a metade do valor do salário mínimo.

O aumento de renda, por si só, não produz melhoria da qualidade de vida do indivíduo, mas o ajuda a conseguir melhorias nas condições em que vive, trazendo a ele, conforto, maior poder de compra, aumento do estado de bem estar pessoal e familiar, bem como motivação para alcançar outros objetivos. Segundo Sen (2000), a riqueza tem utilidade maior pelas coisas que pode proporcionar ao indivíduo. A mudança na renda média

familiar dos entrevistados foi inexpressiva, mas pode-se analisar que, ao sair do aluguel, o indivíduo tende a utilizar este valor para adquirir outras coisas, sejam itens de subsistência, melhorias estruturais na casa ou bens móveis ou imóveis.

De acordo com Lampreia (1995), o desenvolvimento econômico não pode ser visto como parte isolada do desenvolvimento social. Assim, políticas públicas econômicas e sociais precisam existir a fim de gerar melhor distribuição de renda. Atualmente, percebe-se que o Programa Bolsa Família, um programa do poder público para desenvolvimento econômico, beneficia alguns dos moradores do condomínio, melhorando sua condição econômica, porém, como visto, a renda média desses moradores ainda continua baixa e a taxa de desemprego é bastante alta. Desse modo, é possível constatar que, além de incentivo econômico, é necessário que se invista no desenvolvimento social dos indivíduos do conjunto habitacional.

A composição da renda mensal familiar é, na maior parte das famílias entrevistadas, composta atualmente por apenas o valor recebido pelo Programa Bolsa Família (PBF) (36,72%) ou apenas ganho esporádico (28,13%). Os que dependiam apenas do Programa Bolsa Família (PBF) antes de se mudarem caiu em 7,81%, enquanto os que dependiam apenas de ganho esporádico tiveram queda de 10,94%. Assim, os dependentes apenas do PBF aumentaram e os de apenas ganho esporádico diminuíram (Tabela 3).

Tabela 3. Composição da renda média mensal familiar

Tipo de composição de renda	Situação atual		Situação anterior	
	Quantidade	%	Quantidade	%
Somente Pensão	4	3,13	3	2,00
Somente Aposentadoria	4	3,13	3	2,34
Somente Bolsa Família	47	36,72	37	28,91
Somente Ganho Fixo	12	9,38	15	11,72
Pensão e Aposentadoria	5	3,91	5	3,91
Somente Benefício de Prestação Continuada	6	4,69	6	4,69
Somente Ganho Esporádico	36	28,13	50	39,06
Pensão e Bolsa Família	1	0,78	1	0,78
Bolsa Família e Ganho Esporádico	2	1,56	2	1,56
Bolsa Família e Ganho Fixo Mensal	8	6,25	4	3,13
Salário e Aposentadoria	3	2,34	2	1,56
Total	128	100,00	128	100,00

Fonte: Pesquisa de campo, 2016.

O conjunto habitacional é composto por 170 casas com 5 cômodos (1 sala, 2 quartos, 1 cozinha e 1 banheiro) e 29 casas com 6 cômodos (1 área externa, 1 sala, 1 cozinha, 2 quartos e 1 banheiro). Nenhuma casa conta com muro externo construído. O piso é de cimento, janelas e portas de madeira e sem forro no projeto inicial. Segundo os moradores, a cozi-nha das primeiras 170 construções é composta por um espaço estreito e curto. Por este motivo, houve muitas modificações para crescimento des-se cômodo.

Uma habitação digna gera melhor qualidade de vida e é vista como o pilar de apoio para todas as demais relações e atividades socioeconômicas do indivíduo, segundo Cherkezian & Bolaffi (1998 apud Borges, 2013). Assim, a contextualização do ambiente igualitário e capaz de gerar satisfação intrínseca do ser humano tem relação direta com a moradia em que reside. Percebeu-se na pesquisa que muitas residências ainda não podem ser consideradas como dignas devido à precariedade da construção e tam-bém à insuficiência de espaço se se considerar a relação espaço/quantidade de residentes.

A aquisição de bens móveis e imóveis não foi tão grande após a mudança de residência. Muitas pessoas ainda não conseguiram adquirir bens, nem mesmo eletrodomésticos ou eletroeletrônicos (geralmente produtos de baixo custo) após a mudança para o condomínio. Os bens adquiridos, em sua maioria, são básicos para uma residência, como aparelho de som e televisão na categoria de eletroeletrônicos, geladeira e fogão na categoria de eletrodomésticos e sofá, armário, mesa e cama na categoria de móveis. Apenas um morador conseguiu adquirir um terreno após a mudança para o condomínio e seis adquiriram moto ou carro. Essas respostas demons-tram o impacto da obtenção de uma casa própria. O poder de compra dos moradores, potencialmente, cresce, pois deixam de pagar aluguel.

Esse resultado revela a existência de benefícios no aumento do poder aquisitivo dos moradores após a mudança para o condomínio popular, porém, percebe-se que não há muita incidência de bens de médio ou alto valores, como carros, motocicletas ou imóveis. Este resultado denuncia que o rendimento dos moradores é baixo e que o progresso econômico não faz parte daquela realidade. Até o presente momento da pesquisa, perce-be-se também a situação de pobreza dos moradores do condomínio, le-vando-se em consideração não apenas a falta de recursos materiais e eco-nômicos, mas a precariedade das condições de moradia, o baixo índice de

empregabilidade, o baixo nível de formação escolar e profissional, a falta de oportunidades de progresso pessoal e a não satisfação de necessidades básicas monetárias ou não monetárias Januzzi et al., 2014).

Não ter poder aquisitivo para acesso a bens materiais é visto como uma das vertentes para a caracterização de pobreza, mas não é a única. Os resultados obtidos com o estudo até o momento têm relação com as considerações do Pnud (1997 apud Vieira et al., 2012) que tratam dos múltiplos aspectos da pobreza, como, por exemplo, a insuficiência de renda, a falta de poder aquisitivo, a precariedade da educação e de serviços básicos a população, a exclusão social e o roubo da confiança e da dignidade. Muitos desses aspectos foram observados na pesquisa, o que demonstra a realidade de pobreza e exclusão em que os beneficiários ainda se encontram, mesmo após a aquisição da casa própria.

Mais uma vez, esses resultados demonstram falhas no que tange ao atendimento dos objetivos gerais da política habitacional social que, teoricamente, não busca apenas garantir a posse de uma moradia ao beneficiário, mas, sobretudo, garantir o desenvolvimento do beneficiário e, conseqüentemente, o desenvolvimento da cidade e de toda a sociedade. Em outros termos, nenhuma localidade possui condições de se desenvolver potencialmente quando não direciona corretamente suas políticas a fim de gerar justiça, equidade e inserção social à sua população.

Uma política habitacional deve não apenas visar a entrega de uma casa própria a seus beneficiários, ou seja, deve especialmente integrar a capacidade e as particularidades dos indivíduos atendidos, para que haja desenvolvimento socioeconômico gradativo, tanto dos beneficiários, quanto da sua família, da comunidade e da própria cidade em que se vive. O que se percebe, porém, no condomínio popular investigado, é a falta de atenção do poder público para com os beneficiários após a entrega da casa própria, em muitos quesitos, destacando-se o desenvolvimento socioeconômico, a qualidade de vida, a segurança e o fomento à mobilização social.

A política habitacional nasce com o objetivo de sanar o problema do déficit habitacional. O déficit habitacional, por sua vez, pode ser expresso não apenas pela falta de moradia, mas pela falta de moradia adequada para a sobrevivência digna, segura e com serviços básicos de boa qualidade. Dessa forma, avalia-se que o condomínio popular da cidade não tem atendido às expectativas de sanar o déficit habitacional da cidade, ao passo que não tem possibilitado serviços de saneamento básico de qualidade,

formas de desenvolvimento socioeconômico para os beneficiários e nem mesmo a estrutura urbanística e física de uma casa que corresponda à definição de moradia digna, muito embora os beneficiários preferam morar no condomínio do que pagarem aluguel.

A coordenadora do Cras afirma que os resultados desses programas habitacionais no condomínio popular têm sido bons e que estão proporcionando estabilidade residencial. Porém, percebe-se que a situação do local onde residem não tem sido favorável para a satisfação e a qualidade de vida dos beneficiários. O grau de insatisfação e de muita insatisfação chega a 79,69% da população pesquisada. Até mesmo os que se dizem satisfeitos, relatam que há possibilidade de sobreviver normalmente no local, mas que as condições de vida seriam bem melhores se houvesse pavimentação e organização suficiente, ou seja, reclamam veementemente da estrutura urbanística do condomínio.

Percebeu-se ainda, que 73,44% dos moradores afirmam possuir o desejo de se mudar do local. A coordenadora dos programas habitacionais acredita que os objetivos do projeto de habitação na cidade estão sendo alcançados, garantindo maior conforto, segurança e bem-estar para os habitantes, mas o índice de moradores que desejam mudar-se do local demonstra que os moradores não interpretam tal ação da mesma forma.

Esse resultado demonstra que, apesar de a política habitacional da cidade estar beneficiando muitas famílias, a maioria não se encontra satisfeita com as condições nas quais vive. Observa-se que o objetivo de atender à necessidade latente da população por moradia digna, bem como estimular os beneficiários à ascensão social, não tem sido atendido. Ademais, são poucas as condições de estrutura urbanística, saneamento básico, segurança e, até mesmo estrutura das casas que oferecem dignidade ao beneficiário.

Considerações finais

Os resultados obtidos com a pesquisa denunciam que os objetivos dos programas habitacionais não tem logrado êxito, muito embora a coordenadora do Cras afirme o contrário. A realidade observada assusta à medida que se percebe que o conjunto habitacional popular da cidade detém tantos problemas e tão poucos resultados positivos na vida dos beneficiários. São habitantes que, em sua maioria, não voltaram a estudar,

não tiveram aumento significativo em suas rendas familiares, não conseguiram empregos dignos, não possuem condições de fazer ajustes estruturais nas casas para acondicionar com conforto suas famílias, são discriminadas pela sociedade, não possuem entrosamento social e não têm desejo de se estabelecer no local por longo tempo.

Falta fiscalização e medidas, tanto protetivas quanto preventivas, para que esses beneficiários possam desenvolver seu potencial diante da sociedade, vislumbrar novas perspectivas de vida e sair da zona de exclusão, desigualdade e pobreza em que vivem. Este processo, por sua vez, não deve ser observado apenas como uma obrigação do Estado, mas sim de toda a sociedade, que precisa entender seu papel na busca pelos parâmetros de justiça, igualdade e equidade que todos tendem a desejar, mas, muitas vezes, nada fazem para efetivá-los no local onde vivem.

As principais limitações do estudo foram a dificuldade em encontrar os beneficiários em suas residências e as constantes divergências entre as respostas das coordenadoras pesquisadas e dos moradores do condomínio. Dessa forma, percebe-se a necessidade de estudos mais aprofundados sobre o tema, a fim de compreender a realidade em que se encontram os beneficiários e também como se têm efetivado o controle e a fiscalização pelo poder público nesses ambientes com o objetivo de garantir o alcance dos objetivos.

Referências

- BAHIA. Lei Estadual n.º 11.041, de 7 de maio de 2008. Institui a Política e o Sistema Estadual de Habitação de Interesse Social, cria o Fundo Estadual de Habitação de Interesse Social e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Bahia, 8 de maio 2008.
- BORGES, Joamara Mota. *Políticas habitacionais, condições de moradia, identidade e subjetividade no Programa Minha Casa, Minha Vida em Águas Lindas de Goiás*. Mestrado em Geografia. Brasília: Universidade de Brasília, Instituto de Ciências Humanas, Departamento de Geografia, 2013. Disponível em <http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/14592/1/2013_JoamaraMotaBorges.pdf>. Acesso em 5-7-2015.
- BRASIL. Lei n.º 4.380, de 21 de agosto de 1964. Institui a correção monetária nos contratos imobiliários de interesse social, o sistema financeiro

para aquisição da casa própria, cria o Banco Nacional da Habitação (BNH), e Sociedades de Crédito Imobiliário, as Letras Imobiliárias, o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo e dá outras providências. Presidência da República, Brasília, 21 de agosto de 1964.

CHALHUB, Melhim Namem. *Propriedade imobiliária: função social e outros aspectos*. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

DEMO, Pedro. *Metodologia científica em ciências sociais*. São Paulo: Atlas, 1995.

FERRAZ, Deise Luiza da Silva. O olhar da mulher sobre a exclusão e a inclusão social: depoimentos das praticantes da economia popular solidária. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO, 30, 2006, Salvador. *Anais*. . . Salvador: Anpad, 2006. CD-ROM.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).

Taxa de analfabetismo das pessoas de 15 anos ou mais de idade, por sexo, Brasil. Disponível em <<http://brasilemsintese.ibge.gov.br/educacao/taxa-de-analfabetismo-das-pessoas-de-15-anos-ou-mais.html>>. Acesso em 5-3-2016.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Políti-cas Sociais: acompanhamento e análise. *BPS*, n.º 23, 2015. Disponível em <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=25812&Itemid=9>. Acesso em 3-8-2015.

JANUÁRIO, Susana; Mendes, Maria Manuela; Ferreira, Helder Rodrigues; Samagaio, Florbela & Rodrigues, Eduardo Vitor. A pobreza e a exclusão social: teorias, conceitos e políticas sociais em Portugal. *Revista da Faculdade de Letras: Sociologia*, n.º 9, 1999, pp. 63-101. Disponível em <<https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/8578/2/1468.pdf>>. Acesso em 4-1-2016.

JANUZZI, Paulo de Martino; Sousa, Marconi Fernandes de; Vaz, Alexander Cambraia Nascimento; Fonseca, Julio Cesar Gomes & Barbosa, Marcia Valéria Sousa. Dimensionamento da extrema pobreza no Brasil: aprimoramentos metodológicos e novas estimativas. In: Campello, T.; Falcão, T. & Costa, P. V. da (org.). *O Brasil sem miséria*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2014.

LAMPREIA, Luiz Felipe. Relatório brasileiro sobre desenvolvimento social. *Estud. av.*, São Paulo, vol. 9, n.º 24, pp. 9-74, ago. 1995. Disponível

Política pública de habitação e desenvolvimento socioeconômico: contribuição dos 155 programas implantados em Belo Campo (BA)

em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000200003&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10-8-2015.

MARTINI, Ricardo Agostini. Um ensaio sobre os aspectos teóricos e metodológicos da economia da pobreza. *Revista Economia Ensaios*, Uberlândia (MG), vol. 24, n.º 2, pp. 81-102, jan.-jun. 2010.

NOGUEIRA, Joilma Sampaio. *Políticas públicas de habitação no Brasil: uma análise do Programa de Urbanização e Regularização de Assentamentos Precários no Município de Santo Antonio de Jesus/BA*. Tese (Pós-Graduação em Gestão Pública). Cachoeira: Faculdade Adventista da Bahia, 2010. Disponível em <http://www.adventista.edu.br/_imagens/pos_graduacao/files/ARTIGO%20TCC%20%20JOILMA%20SAMPAIO%20NOGUEIRA.pdf>. Acesso em 10-2-2016.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de desenvolvimento. *Revista da FAE*, Curitiba, vol. 5, n.º 2, pp. 37-48, mai.--ago. 2002.

OLIVEIRA, Juliano Varela de & Leal, Suely Maria Ribeiro. Desenvolvimento capitalista e política habitacional brasileira: o retrocesso do paradigma participativo na implementação do Programa Minha Casa, Minha Vida. In: PRIMEIRO CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011 Brasília. *Anais*. . . Brasília: Code, 2011. Disponível em <<http://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area7/area7-artigo1.pdf>>. Acesso em 10-10-2015.

SALGADO, J. A. Desigualdade social. In: Oliveira, D. A.; Duarte, A. M. C. & Vieira, L. M. F. *Dicionário: trabalho, profissão e condição docente*. Belo Horizonte: UFMG/Faculdade de Educação, 2010. CD-ROM.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

VIEIRA, Carine de Almeida; Marin, Solange Regina; Porsse, Melody de Campos Soares; Ottonelli, Janaina & Glasenapp, Sirlei. A concepção da pobreza como privação de capacitações e as políticas públicas: uma proposta de medida multidimensional para o município de Silveira Martins, RS. In: ENCONTRO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO, 2012, Salvador. *Anais*. . . Salvador: Anpad, 2012. CD-ROM.

YIN, Robert K. *Estudo de caso: planejamentos e métodos*. 2.^a ed. Porto Alegre. Bookman, 2001.

UMA REVISÃO BIBLIOGRÁFICA ACERCA DA GESTÃO DE HOSPITAIS UNIVERSITÁRIOS FEDERAIS APÓS O ADVENTO DA EBSERH

KAYO ROBERTO VIEIRA*

Resumo

O objetivo do presente estudo é realizar uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais pela Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), tratando de temas relacionados à gestão, desempenho, autonomia e histórico da gestão dos hospitais universitários antes da criação da empresa pública. Para esse fim, realizou-se uma pesquisa bibliográfica, onde foram selecionadas dissertações, teses e artigos publicados no Brasil de 2006 a 2015, visando abranger estudos que antecederam proximamente o advento da EBSERH. Observou-se que as dissertações e teses eram vinculadas às áreas de administração/ gestão pública, serviço social e ciências sociais. Pôde-se resumir os enfoques dos trabalhos em dois: a comparação entre a gestão da EBSERH e os princípios e diretrizes do SUS e as formas de como melhorar a gestão dos hospitais universitários. Em relação aos artigos, constatou-se que houve maior concentração nas categorias de gestão e desempenho, com quase 80% do total dos artigos revisados. A maioria dos artigos foi escrita por dois ou três autores e tiveram maior concentração nas áreas de administração e saúde. Constatou-se que ainda é pequena a produção científica acerca da gestão da EBSERH.

Palavras-chave: Hospitais universitários; EBSERH; Desempenho; Nova gestão pública.

Abstract

The aim of this study is to conduct a literature review on the management of federal university hospitals by Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), dealing with issues related to management, performance, autonomy and historical management of university hospitals before the public company creation. To this, it carried out a literature search, which were selected dissertations, theses and articles published in Brazil 2006 to 2015, aiming to cover studies that closely preceded the advent of EBSERH. It was observed that the dissertations and theses were linked to areas of administration/public management, social work and social sciences. It was possible to summarize the approaches of the work in two: a comparison between the management of EBSERH and the principles and guidelines of SUS and the ways of how to improve the management of university hospitals. Regarding the articles, it was found that there was greater focus on category management and performance with nearly 80% of the reviewed articles. Most of the articles were written by two or three authors and had higher concentration in business administration and health. It was found that is still little scientific production about managing EBSERH.

Keywords: University hospitals; EBSERH; Performance; New public management.

* Mestrando em Administração (PPGA-UFRN). Especialista em Direito Público (Uniderp). Auditor federal de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. E-mail: <kayoroberto@gmail.com>.

1. Introdução

A Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) teve sua criação autorizada pela Lei 12.550, de 15 de dezembro de 2011, cuja tramitação no Congresso Nacional ocorreu por meio do Projeto de Lei n.º 1.749/2011. Antes disso, porém, no final do governo Lula, houve uma tentativa frustrada de criação da empresa por meio da Medida Provisória (MP) n.º 520/2010. Tal MP perdeu sua vigência por não ter sido convertida em lei, fato motivado por pressões de movimentos sociais contra a medida.

De acordo com Cunha (2014), o texto da Lei 12.550/2011 apresenta diferenças em relação ao texto da MP n.º 520/2010. A MP n.º 520/2010 classificava a EBSERH como sociedade anônima, ao passo que a Lei 12.550/2011 deu à EBSERH a personalidade jurídica de empresa pública (pessoa jurídica de direito privado, com patrimônio próprio e capital exclusivo da União) retirando o termo S.A. Observa-se que, desde sua concepção, a criação da EBSERH foi alvo de polêmicas e divergências, que continuaram após sua efetiva criação.

Como uma de suas competências, conforme descrito no art. 4.º, inc. I da Lei 12.550/2011, é a administração de unidades hospitalares; logo surgiu, no meio acadêmico e no meio sindical, a preocupação com a perda da autonomia universitária, com o ensino, pesquisa e extensão, e com uma possível privatização dos hospitais universitários.

Outra preocupação suscitada foi a previsão constante no art. 10 da Lei 12.550/2011, que define a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) como o regime de pessoal permanente da EBSERH, nada anormal ao se tratar de uma empresa pública. A preocupação, todavia, está em que com a realização de concursos públicos para contratação de novos empregados da EBSERH, passariam a coexistir servidores estatutários e empregados regidos pela CLT, algumas vezes realizando funções semelhantes, mas com direitos, garantias e remuneração diferenciadas.

Para que a EBSERH passe a efetivamente administrar um hospital universitário federal, faz-se necessária a adesão da universidade à qual o hospital está vinculado, sendo assinado um contrato de gestão. O processo de gestão dos hospitais prevê inicialmente um diagnóstico conjunto entre a instituição de ensino e a EBSERH, com o estabelecimento de objetivos e metas. Há ainda a previsão de um período de transição de doze meses.

De acordo com a exposição de motivos da MP n.º 520/2010 — EMI n.º 00383/2010/MP/MEC, de 23 de dezembro de 2010, encaminhada pelo Poder Executivo Federal ao Congresso Nacional, o projeto de criação da EBSEH propõe uma nova modelagem jurídico-institucional para a prestação de serviços administrativos e médico-hospitalares pelos hospitais universitários da administração pública federal, visando solucionar problemas prementes. Busca ainda criar condições para melhoria substancial nos padrões de gestão dos hospitais, com a adoção de instrumentos avançados de controle de resultado. Ainda de acordo com o documento, a solução proposta tem como precedente os casos do Hospital de Clínicas de Porto Alegre (HCPA) e do Grupo Hospitalar Conceição (GHC), ambos localizados na cidade de Porto Alegre (RS).

Nesse sentido, Oliveira (2014) afirma que o HCPA é reconhecido como instituição de excelência, por isso serviu de inspiração para a EBSEH; é também empresa pública e, seguindo a reforma gerencial da década de 1990, tem gestão alinhada aos pilares da reforma. O GHC, também base de inspiração para a EBSEH, composto por quatro unidades hospitalares, foi criado como sociedade anônima, sendo o Ministério da Saúde acionista majoritário.

Há críticas de movimentos sociais e conselhos de saúde ao modelo do HCPA. Por exemplo, o Conselho Nacional de Saúde (CNS), em parecer de 10-10-2012, ressalta que a forma jurídica do hospital acarreta problemas graves e isso também irá ser percebido na EBSEH. Os problemas citados são relacionados à entrega de parte dos serviços do hospital à iniciativa privada, e o problema da dupla-porta de entrada no hospital, com a separação dos que possuem plano de saúde e dos que não possuem (Oliveira, 2014).

Em 2011, por meio da exposição de motivos EM Interministerial n.º 00127/2011/MP/MEC, de 20 de junho de 2011, o Executivo Federal submete novamente ao Congresso Nacional o, agora, Projeto de Lei n.º 1.749/2011. Com sensíveis modificações, o documento inclui na justificativa para aprovação do projeto inúmeros questionamentos do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público Federal a respeito do atual funcionamento dos hospitais. Além disso, ressalta que o projeto visa possibilitar o resgate da autonomia das universidades federais, que tem sido prejudicada pela insegurança jurídica a que têm sido submetidas, com a intervenção recorrente dos órgãos de controle externo.

Nesse contexto surge a preocupação com a gestão dos hospitais universitários com o advento da EBSEH. Que razões há nas críticas apresentadas

à sua criação? Questões acerca da autonomia, desempenho antes e de depois da EBSEERH, da dupla-porta, da terceirização, da privatização e da contratação de pessoal sob regime celetista nos hospitais universitários federais, após o advento da EBSEERH, fazem parte do interesse deste trabalho. Portanto, o objetivo do presente estudo é realizar uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais com o advento da EBSEERH, no sentido de colher subsídios para futura análise comparativa da gestão dos hospitais, antes e depois do advento da empresa pública.

2. A EBSEERH e a modernização da gestão pública

A criação da EBSEERH não foi um ato isolado na história. Falar de sua criação é falar da modernização da gestão pública e, mais especificamente, da modernização da gestão dos hospitais universitários brasileiros. Sua criação tem como pano de fundo o paradigma da administração pública gerencial, que, no Brasil, teve como ponto de partida o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado. Sua proposta era transformar a administração pública brasileira, de burocrática em administração pública gerencial. A reforma do aparelho do Estado visa torná-lo menor, mais eficiente e mais voltado para o atendimento das demandas dos cidadãos.

Parametrizando-se a administração pública gerencial com a burocrática, notam-se diferenças conceituais. De um lado, a administração pública burocrática concentra-se no processo normatizado e previamente definido. A burocracia deixa de considerar a alta ineficiência existente para se concentrar no processo. Os controles, na burocracia, são preventivos. São controlados apenas os procedimentos. A administração pública gerencial, por sua vez, orienta-se por resultados. Engloba a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, o rígido controle sobre o desempenho, aferido mediante indicadores acordados e definidos por contrato que envolve estratégias efetivas na busca por efetividade e eficácia na gestão pública.

De acordo com Barros (2014), a modernização dos hospitais universitários teve seu despertar em 2003, com a constituição de grupo de trabalho nomeado pela Portaria Interministerial MS/MEC/MCT/MPOG n.º 562/ 2003 com a finalidade de diagnosticar os reais problemas relacionados à gestão, ao financiamento e à infraestrutura dos hospitais de ensino do país. Como resultado do grupo de trabalho foi criado o Programa de Reestruturação dos Hospitais Universitários e de Ensino.

Em 2010, foi criado o Programa Nacional de Reestruturação dos Hospitais Universitários Federais (Rehuf), por meio do Decreto n.º 7.082, de 27 de janeiro de 2010, destinado à reestruturação e revitalização dos hospitais das universidades federais, integrados ao Sistema Único de Saúde (SUS). De acordo com o referido decreto, o Rehuf orienta-se pelas seguintes diretrizes aos hospitais universitários federais:

- Instituição de mecanismos adequados de financiamento, igualmente compartilhados entre as áreas da educação e da saúde, progressivamente, até 2012;
 - Melhoria dos processos de gestão;
 - Adequação da estrutura física;
 - Recuperação e modernização do parque tecnológico;
- Reestruturação do quadro de recursos humanos dos hospitais universitários federais; e
- Aprimoramento das atividades hospitalares vinculadas ao ensino, pesquisa e extensão, bem como à assistência à saúde, com base em avaliação permanente e incorporação de novas tecnologias em saúde.

Dessa forma, melhorias dos processos de gestão, adequação da estrutura física e reestruturação do quadro de recursos humanos passaram a fazer parte da agenda dos hospitais universitários.

Com grande quantidade de pessoal terceirizado atuando nos hospitais universitários federais, o Tribunal de Contas da União (TCU) havia determinado, por meio do Acórdão n.º 11.520/2006 que o pessoal terceirizado fosse substituído até 2010. O órgão realizou auditoria de natureza operacional em 2015, com o objetivo de avaliar as ações da EBSEH voltadas para a melhoria da gestão. Consta no Relatório (Processo n.º TC 032.519/ 2014-1) o quadro de pessoal de trinta hospitais universitários federais. No quadro, pode-se observar que ainda permanece grande o número de terceirizados com contratos precários atuando nos hospitais. O quadro adaptado a seguir resume os dados do TCU:

Tabela 1. Quadro resumido de pessoal da HUF

Hospitais universitários	RJU	Terceirizados irregulares		Profissionais contratados
		Antes da adesão	Atualizado 2015	
Total de 30	18.506	11.813	8.133	11.809

Fonte: Adaptado TCU (Processo n.º TC 032.519/2014-1).

Pode-se verificar que os contratos precários foram reduzidos de 11.813, antes da adesão dos hospitais à EBSEH, para 8.133, uma redução de 3.680 contratos, um percentual de 31,15%. Nesse período, a EBSEH contratou 11.809 profissionais celetistas. Com esses dados, o TCU considerou que em doze dos vinte e três hospitais que firmaram contrato há mais de um ano, o índice de substituição de terceirizados está abaixo de 50%. De acordo com o relatório do TCU (fl. 30), as causas que têm impedido a EBSEH de substituir a totalidade dos terceirizados irregulares são: 1) o custo do processo rescisório; 2) dificuldade na contratação e na retenção dos médicos; 3) dificuldade na transferência de conhecimento para equipe recém-admitida; e 4) rotatividade dos profissionais. A primeira causa refere-se ao impacto financeiro para realizar os desligamentos. A segunda trata da não captação de profissionais em algumas especialidades nos concursos realizados; a terceira causa diz respeito à dificuldade de formalização de uma estratégia para que os terceirizados transmitam seus conhecimentos aos recém-admitidos antes de seus desligamentos, evitando-se o fechamento de leitos. A última causa citada refere-se a uma rotatividade normal que ocorre em determinadas carreiras do serviço público.

Os dados apresentados deixam claro que a velocidade de contratação de profissionais celetistas no período é maior do que a do desligamento de terceirizados irregulares. Não ficou claro, todavia, de que forma o incremento do número total de pessoal dos hospitais foi alocado. Pois, se foram admitidos 11.809 profissionais e desligados 3.680 terceirizados, houve incremento de 8.129 profissionais.

Ainda no referido Relatório do TCU, foi analisada a situação da contratualização com o Sistema Único de Saúde (SUS) e a inserção dos hospitais na Rede de Atenção à Saúde (fl. 13), fato justificado por ser a melhoria do desempenho da contratualização do SUS um dos objetivos contidos no mapa estratégico da EBSEH. Foi constatada pelo TCU a existência de Hospitais Universitários Federais sem instrumentos formais de contratualização válidos e atuais, o que resulta na utilização de informações desatualizadas na gestão do SUS (fl. 14). Nove hospitais não dispunham de instrumentos formais de contratualização válidos e atuais. Outras constatações do TCU foram: a ausência de constituição ou inatuação da atuação da Comissão de Acompanhamento da Contratualização (CAC), o que afeta o acompanhamento e avaliação dos resultados da prestação dos serviços de saúde (fl. 17); e a ausência de transparência dos

instrumentos de contratualização e repasse aos hospitais que compõem a rede de atenção à saúde. A situação coloca-se como um desafio para a EBSEERH. Se a própria formalização de contratualização com os gestores do SUS ainda carece de ser estruturada, o que dizer do alcance das metas de atendimento pactuadas?

Por sua vez, o Relatório Final da XIV Conferência Nacional de Saúde do CNS (2012) apresentou propostas aprovadas consubstanciadas em diretrizes. A diretriz n.º 5 — Gestão Pública para a Saúde Pública afirmou:

1. garantir que a gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) em todas as esferas de gestão e em todos os serviços, seja 100% pública e estatal, e submetida ao Controle Social.
2. rejeitar a cessão da gestão de serviços públicos de saúde para as Organizações Sociais (OSs), e solicitar ao Supremo Tribunal Federal que julgue procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADIn) n.º 1.923/98, de forma a considerar inconstitucional a Lei Federal n.º 9.637/98, que estabelece esta forma de terceirização da gestão.
3. rejeitar a cessão da gestão de serviços públicos de saúde para as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (Oscips).
4. rejeitar a proposição das Fundações Estatais de Direito Privado (FEDP), contida no Projeto de Lei n.º 92/2007, e as experiências estaduais/municipais que já utilizam esse modelo de gestão, entendido como uma forma velada de privatização/terceirização do SUS.
5. repudiar quaisquer iniciativas, em qualquer esfera de gestão, de gerar “dupla-porta” — acesso diferenciado para usuários com e sem planos de saúde privados — ao Sistema Único de Saúde.
6. rejeitar a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEERH), impedindo a terceirização dos hospitais universitários e de ensino federais.

Pode-se observar que a diretriz segue o entendimento de que a gestão do SUS seja 100% pública e estatal. Além disso, são rejeitadas todas as formas de terceirização da gestão dos serviços públicos de saúde. Tal documento serviu de amparo às críticas a que a EBSEERH foi alvo.

A gestão da EBSEERH, como se vê, ainda não conseguiu resolver a situação dos contratos precários e da contratualização. Não obstante, percebe-se que, nos pressupostos da existência da EBSEERH, pode-se incluir o ideal de uma nova gestão pública ou da administração gerencial, fato que tem

gerado, por suas implicações, a oposição de grupos sociais que têm no modelo do SUS o parâmetro mais próximo do que seria o ideal para a sociedade.

3. Metodologia

Para fins de alcançar o objetivo do presente estudo, fez-se uma revisão da produção acadêmica no Brasil sobre o tema “gestão de hospitais universitários públicos”, salientando aspectos relacionados à avaliação de desempenho, *performance*, gestão por contrato, privatização, autonomia universitária e gestão da EBSERH.

De acordo com Lakatos & Marconi (2003), uma procura por fontes, documentais ou bibliográficas, toma-se imprescindível para a não duplicação de esforços, a não “descoberta” de ideias já expressas, a não inclusão de “lugares-comuns” no trabalho.

Para Gil (2008), a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente.

Para a realização da coleta de dados, levou-se em consideração os seguintes critérios:

- Foram selecionadas dissertações e teses publicadas no Brasil no período de 2006 a 2015 sobre o tema, compreendendo o período de dez anos, visando abranger estudos que antecederam proximamente o advento da EBSERH.

- Foram selecionados artigos publicados no Brasil no período de 2006 a 2015 sobre o tema, compreendendo o período de dez anos, visando abranger estudos que antecederam proximamente o advento da EBSERH.

Para a busca e seleção dos estudos primários foi levada em consideração a seguinte estratégia:

- Fontes de busca: base de dados eletrônicas indexadas (Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD), Scielo, Capes, Google Acadêmico), biblioteca digital da Anpad, biblioteca de teses e dissertações da USP, biblioteca digital FGV, referências listadas nos estudos identificados.

- Idioma: preferencialmente a língua portuguesa, por se tratar de estudo relativo à pesquisa realizada no Brasil.

- Palavras-chave: gestão de hospitais universitários, hospitais universitários, gestão de unidades hospitalares, gestão por contrato em hospitais universitários, EBSERH.

- **Período de Publicação:** serão considerados os artigos, dissertações e teses publicados a partir do ano 2006 até o ano de 2015.

Para selecionar os estudos, foram levados em consideração os seguintes critérios:

- **Critérios de inclusão:** trabalhos relacionados a gestão de hospitais universitários públicos que levam em consideração a avaliação de desempenho, *performance*, gestão por contrato, privatização, autonomia uni-versitária e gestão da EBSEERH.

- **Critérios de exclusão:** trabalhos cujo foco não corresponda à questão de pesquisa.

Após definidos quais trabalhos foram incluídos, passou-se ao refinamento, que seguiu o seguinte processo:

- **Preliminar:** Leitura do título, resumo e palavras-chave, introdução e conclusão.

- **Final:** leitura completa dos trabalhos selecionados na etapa pre-liminar.

- **Síntese dos dados:** os artigos selecionados serão agrupados em uma tabela e serão organizados por área de conhecimento, assunto abordado, problemas identificados, soluções propostas e conclusões.

4. Análise e interpretação de dados

Serão apresentadas nesta seção a análise e interpretação dos resultados obtidos quanto aos trabalhos que tratam da gestão de hospitais universitários federais após o advento da EBSEERH. Serão levados em consideração a instituição a que está vinculado o pesquisador, o enfoque, a área e a revista na qual foi publicado o artigo.

4.1. Dissertações e teses

Tabela 2. Área de pesquisa da tese ou dissertação

Área	Dissertações Mestrado	Dissertações	Teses	Total
	Acadêmico	Mestrado Profissional	Doutorado	
Serviço social/Pós-graduação em política social	1			1
Ciências Sociais	1	1		2
Administração/Gestão Pública	1	1	1	3
Total				6

Fonte: Elaboração baseada nas informações obtidas na presente pesquisa.

Verifica-se na Tabela 2 que foram selecionados seis trabalhos, dos quais três são dissertações de mestrado acadêmico, duas dissertações de mestrado profissional e uma tese de doutorado.

Dos seis trabalhos selecionados, três são da área de administração/gestão pública, sendo um de cada tipo. Há ainda dois trabalhos na área de ciências sociais e um na área de serviço social, especificamente em política social.

O pequeno quantitativo de trabalhos identificados e selecionados pode significar que a polêmica da criação da EBSEH, e as implicações que tal fato pode significar que o contexto da gestão dos hospitais universitários federais ainda não despertou o devido interesse nos programas de pós-graduação no Brasil.

Outra possibilidade é o curto tempo decorrido desde a criação da EBSEH. Após sua criação, passou-se a fase de adesão das universidades para, em seguida, entrar em um período de transição até se chegar à efetiva gestão dos hospitais universitários federais pela EBSEH. Observa-se que alguns hospitais ainda aderiram ao modelo e não assinaram contrato. Dessa forma, não haveria ainda subsídios suficientes para levar adiante um estudo mais aprofundado.

Quadro1. Enfoque da pesquisa

Tipo/Instituição, ano de defesa	Área	Título	Autor	Enfoque
Dissertação de Mestrado Acadêmico/ UNB, 2014	Serviço Social/Pós-graduação em política social	Avanços e retrocessos do direito à saúde no Brasil: uma esperança equilibrada	Jarbas Ricardo Almeida Cunha	Tem por objetivo analisar os avanços e retrocessos do direito sanitário brasileiro desde a redemocratização do país, passando por sua constitucionalização, até as consequências da implementação do Sistema Único de Saúde (SUS) pós-Constituição da República de 1988. Trata do advento da EBSEH como um retrocesso institucional.
Dissertação de Mestrado Acadêmico/ PUC-RS, 2014	Ciências Sociais	A compatibilidade dos princípios de Estado e modelo de Estado que subjazem ao SUS, e a EBSEH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares).	Gabriela Abreu Oliveira	Busca discutir as diferenças entre o Sistema Único de Saúde (SUS) e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH)

Uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais após
167 o advento da EBSERH

Tipo/Instituição, ano de defesa	Área	Título	Autor	Enfoque
Dissertação de Mestrado Acadêmico/ Usp, 2014 ¹	Administração	Avaliação de desempenho organizacional – um estudo em hospital universitário	Joice Chiareto	Busca verificar a existência e caracterizar a avaliação de desempenho em um hospital universitário.
Dissertação de Mestrado Profissional/ UFPE, 2014	Gestão Pública	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: uma análise sobre sua gestão no contexto institucional do Hospital das Clínicas da UFPE	Renata Tenório de Barros	Tem por enfoque o modelo de gestão implantado pela SERHEB. Busca avaliar como o modelo interfere no contexto institucional do hospital analisado.
Tese de Doutorado/ USP, 2014 ²	Administração	Planejamento estratégico como ferramenta para a definição de estratégias conjuntas para o setor de saúde de Santa Maria (RS)	Roberto da Luz Junior	O enfoque é a profissionalização da gestão após a universalização dos serviços de saúde com a implantação do SUS. Para isso, o autor propõe como ferramenta para se atingir tal objetivo o planejamento estratégico.
Dissertação de Mestrado profissional/ Uece, 2009 ³	Ciências Sociais	Modelo de avaliação de desempenho de gestão para hospitais secundários no setor público brasileiro	Silvia Kataoka de Oliveira	Proposta de uma metodologia para medição da <i>performance</i> através da implantação do Balanced Scorecard (BSC), no Hospital Municipal João Elísio de Holanda (HMJEH)

Fonte: Elaboração baseada nas informações obtidas na presente pesquisa.

No Quadro 1 é dado realce ao enfoque dado pelo autor de cada trabalho selecionado. Da análise aos enfoques contidos em cada trabalho, foi possível identificar uma subdivisão deles em dois grupos: o primeiro, composto pelo trabalho da área de serviço social e um da área de ciências sociais, dá enfoque à comparação entre a gestão da EBSERH e os princípios e diretrizes do SUS, com uma nítida defesa ao modelo do SUS; o segundo, composto pelos três trabalhos da área de administração/gestão pública,

1 Embora não se trate de estudo em um hospital universitário federal, e sim em um estadual, optou-se por incluir o trabalho entre os selecionados em virtude da relevância do estudo que é feito acerca da avaliação de desempenho em um hospital universitário.

2 Um dos artigos revisados foi apresentado em congresso. Dessa forma, o percentual foi baseado em treze artigos.

3 Idem.

busca focar mais as formas de como melhorar a gestão dos hospitais universitários, tratando de avaliação de desempenho, das implicações do modelo de gestão da EBSEH ao contexto dos hospitais e nas ferramentas disponíveis para profissionalização da gestão. No segundo grupo também está inserido a dissertação de mestrado profissional/Uece, 2009.

O quadro-resumo dos trabalhos é apresentado a seguir:

Quadro 2. Quadro-resumo dos enfoques dos trabalhos selecionados

Enfoque 1	Enfoque 2
Áreas: Serviço Social e Ciências Sociais	Área: Administração/Gestão Pública
Buscam fazer a comparação entre a gestão da EBSEH e os princípios e diretrizes do SUS, com uma nítida defesa ao modelo do SUS. Um dos trabalhos considera o advento da EBSEH como um retrocesso institucional	Pesquisa das formas de como melhorar a gestão dos hospitais universitários, tratando de avaliação de desempenho, das implicações do modelo de gestão da EBSEH ao contexto dos hospitais e nas ferramentas disponíveis para profissionalização da gestão.

Fonte: Resumo do Quadro 1.

4.2. Artigos publicados

Na tabela seguinte, são apresentados os artigos selecionados publicados por periódico.

Tabela 3. Artigos publicados por periódico

Periódico	Número de artigos
<i>Serviço Social & Saúde</i> , Unicamp	1
<i>Organizações & Sociedade</i> , Ufba	1
<i>Serviço Social & Sociedade</i>	1
<i>Ciência & Saúde Coletiva</i>	4
<i>Acta Scientiarum</i> , UEM	1
<i>Revista de Administração Pública</i> , FGV	1
<i>E-locução</i>	1
<i>Revista Brasileira de Educação Médica</i>	1
<i>Revista de Administração de Empresas</i> , FGV	1
<i>Revista de Saúde Pública</i>	1

Fonte: Elaboração baseada nas informações obtidas na presente pesquisa.

Pelos dados contidos na Tabela 3, percebe-se que, com exceção da revista *Ciência & Saúde Coletiva*, os artigos não se concentraram em uma

pequena quantidade de revistas. As publicações foram esparsas, abrangendo um número significativo de periódicos.

O quadro a seguir relaciona os artigos publicados que contemplam a gestão de hospitais universitários.

Quadro 3. Relação dos artigos publicados que contemplam a gestão de hospitais universitários

Nome do Periódico	Título	Autores	Objetivo
<i>Serviço Social & Saúde</i> , Unicamp, 2014	Novo modelo de gestão para hospitais universitários: percepção dos profissionais de saúde	Kedna Kelly de Souza Gomes; Lúcia Conde de Oliveira; Ana Carla Batista Bezerra Zanel-la; Lúcia de Fátima Rocha Bezerra Maia	Analisar a percepção dos profissionais de saúde, de um hospital universitário, sobre a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEERH) na gestão do referido hospital.
<i>Organizações & Sociedade</i> , Ufba, 2012	Gestão Pública por resultados; contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário	Almerinda Luedy; Vera Lúcia Peixoto S. Mendes; Hugo Ribeiro Júnior	Analisar em que medida o contrato de gestão vem alcançando resultados na melhoria do desempenho de um hospital universitário
<i>Serviço Social & Sociedade</i> , 2013	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: um novo modelo de gestão?	Francis Sodré; Denilda Littike; Leandra Maria Borlini Drago; Maria Clara Mendonça Perim	Apresentar o panorama em que se encontram os hospitais universitários federais – inseridos em um contexto histórico marcado pela lógica produtivista, reforma do Estado e precarização das condições e relações de trabalho.
<i>Ciência & Saúde Coletiva</i> , 2007	Desafios e perspectivas futuras dos hospitais universitários no Brasil	Sérgio Pinto Machado; Ricardo Kuchenbecker	Promover uma reflexão acerca de desafios dos hospitais universitários brasileiros.
<i>Ciência & Saúde Coletiva</i> , 2007	Modelos de gestão e o SUS	Nelson Ibañez; Gonzalo Vecina Neto	Situar no contexto das reformas de Estado pensadas na década de 90 para o Brasil, as propostas de mudança dos modelos de gestão da administração pública, com foco no processo de implementação do SUS.
<i>Acta Scientiarum</i> , UEM, 2014	Contratualização no ensino superior; um estudo à luz da nova gestão pública	Alda Maria Duarte Araújo Castro; Raphael Lacerda de Alencar Pereira	Discute as novas formas de gerenciamento das políticas educacionais para o ensino superior, com foco no contrato de gestão adotado pelo Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais Brasileiras (Reuni).

segue

Nome do Periódico	Título	Autores	Objetivo
<i>Ciência & Saúde Coletiva</i> , 2007	As organizações sociais de saúde como forma de gestão público/privado	Nelson Bezerra Barbosa; Paulo Eduardo Mangeon Elias	Analisar o processo de implementação das organizações sociais de saúde, no estado de São Paulo, focalizando o papel desempenhado por fatores como autonomia administrativa e financeira, direcionamento proposto pelo contrato de gestão e o emprego de instrumentos e práticas gerenciais inovadoras.
<i>Revista de Administração Pública</i> , FGV, 2013	Esforços de inovação organizacional e qualidade do serviço: um estudo empírico sobre unidades hospitalares	Marcelino José Jorge; Frederico A. de Carvalho; Renata de Oliveira Medeiros	Analisar os dados de uma amostra de conveniência contendo dez relatórios da Acreditação Hospitalar, para confirmar a dinâmica das relações entre a efetividade de normas, rotinas e protocolos, o treinamento de pessoal e a qualidade do serviço nas unidades hospitalares.
E-locação, 2015	Hospitais universitários federais e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: as possíveis alterações e consequências nas estruturas organizacionais dos hospitais universitários federais brasileiros	Ana Luisa Afonso Guimarães; Vidigal Fernandes Martins	Analisar as mudanças ocorridas nos Hospitais Universitários do Triângulo Mineiro, após o processo de adesão à Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares.
2.º Congresso Brasileiro de Política, Planejamento e Gestão em Saúde	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH): [Re] afirmação de um modelo de gestão	Kátia de Oliveira Souza; Denilda Francis Littike Sodrê	Analisar e compreender a “nova” proposta da política de gestão para os Hospitais Universitários Federais por meio da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH) que irão realizar a gestão destes serviços de saúde pública.
<i>Revista Brasileira de Educação Médica</i> , 2013	Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH): Inconsistências à luz da reforma do Estado	Maria de Fátima Siliansky de Andreazzi	Apresentar um histórico da trajetória da lei que cria a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares em 2011, contextualizar essa criação nas conjunturas internacional e nacional, e apresentar e discute as principais mudanças nela contidas.
<i>Revista de Administração de Empresas</i> , FGV, 2014	Como gestores hospitalares utilizam indicadores de desempenho?	Luciano Vignochi; Cláudio Reis Gonçalo; Álvaro Guilherme Rojas Lezana	Analisar como gestores de serviços hospitalares utilizam indicadores de desempenho para realizar a gestão estratégica de recursos sob a ótica da gestão do conhecimento baseada em evidências.

segue

Uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais após 171
o advento da EBSEERH

Nome do Periódico	Título	Autores	Objetivo
<i>Ciência & Saúde Coletiva</i> , 2015	A arte do improviso: o processo de trabalho dos gestores de um hospital universitário federal	Denilda Littike; Francis Sodrê	Analisar o processo de trabalho dos gestores de um hospital universitário federal.
<i>Revista de</i>	Avaliação de desempenho de hospitais que atendimento nessa Chaer	Marcelo Cristiano de Azevedo Ramos; Lucila Kishima; fluenciam o desempenho de rede saúde, Brasil	Analisar se porte, esfera administrativa, natureza jurídica, tipo de prestação pelo sistema público de saúde, Brasil
		Wilson Modesto Pollara; Antônio Carlos Lira; Bernard François Couttolenç	hospitalar prestadora de serviços Único de Saúde. Onofre de

Fonte: Elaboração baseada nas informações obtidas na presente pesquisa.

A pesquisa de artigos publicados evidenciou que o tema da gestão de hospitais universitários, envolvendo sua avaliação de desempenho e o advento da EBSEERH é multidisciplinar. Tal fato já havia sido observado quando da pesquisa em teses e dissertações acerca da temática. Em relação aos artigos, verificou-se que houve publicações em periódicos da área de administração, administração pública, saúde coletiva, serviço social e medicina.

Os objetivos propostos em cada um dos catorze artigos publicados foram organizados em categorias. Os objetivos identificados apresentaram as seguintes ideias centrais:

1. Gestão da EBSEERH;
2. Contrato de gestão e desempenho de HU;
3. Modelo de gestão da EBSEERH;
4. Desafios dos HUs;
5. Modelos de gestão da Administração Pública;
6. Contrato de gestão;
7. Inovação organizacional;
8. Mudanças ocorridas após o advento da EBSEERH;
9. Gestão da EBSEERH;
10. Histórico de criação da EBSEERH;
11. Indicadores de desempenho;
12. Processo de trabalho de um HU;
13. Avaliação de desempenho de um HU.

Foram estabelecidas, de acordo com as ideias centrais elencadas, as seguintes categorias:

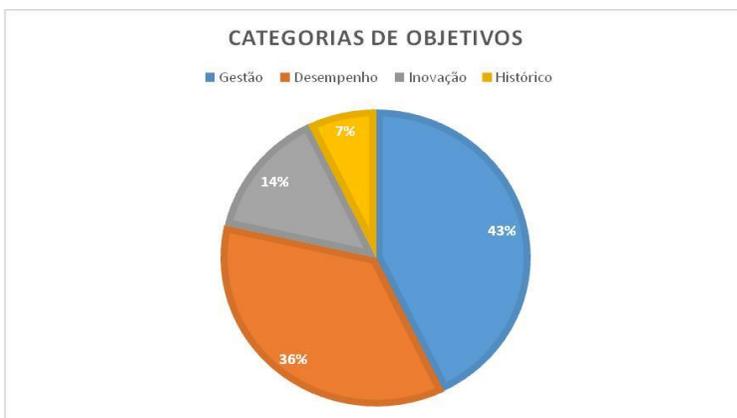
Quadro 4. Categorias de objetivos

Categorias	Ideias centrais	Total de artigos
Gestão	1, 3, 5, 9, 10, 13	6
Desempenho	2, 6, 7, 12, 14	5
Inovação	6, 8	2
Histórico	11	1

Fonte: Elaboradas a partir das ideias centrais dos objetivos propostos.

Com base nas categorias, apresenta-se, na Figura 1, o percentual de ocorrência de cada categoria:

Figura 1. Ocorrência das categorias de objetivos



Fonte: Elaborada a partir da categorização das ideias centrais dos objetivos propostos.

Pode-se perceber o objetivo mais presente nos artigos revisados é a gestão, totalizando seis ocorrências, equivalente a 43%. Em seguida, o objetivo mais presente é desempenho, com cinco ocorrências, equivalente a 36%. A tabela 4 apresenta o total de autores por artigo.

Tabela 4. Total de autores por artigo

Número de autores por artigo	Número de artigos	Percentual (%)
1	1	7,2
2	6	42,8
3	4	28,5
4	2	14,3
5 +	1	7,2

Fonte: Elaboração baseada nas informações obtidas na presente pesquisa.

Na Tabela 4, pode-se verificar que os artigos revisados são, em sua maioria, totalizando seis artigos, escritos por dois autores; em seguida, têm-se quatro artigos escritos por três autores. Artigos escritos por um ou cinco ou mais autores são a minoria.

A tabela 5 apresenta o total de artigos subdivididos por área.

Tabela 5. Total de artigos subdivididos por área⁵

Área	Número de artigos	Percentual (%)
Administração	5	38,7
Medicina	1	7,7
Saúde	5	38,5
Serviço Social	2	15,3

Fonte: Elaboração baseada nas informações obtidas na presente pesquisa.

De acordo com a Tabela 5 percebe-se que os artigos revisados se concentraram nas áreas de administração e saúde, ambos com cinco artigos. As áreas de medicina e serviço social tiveram baixa representatividade, com um e dois artigos, respectivamente.

5. Considerações finais

No presente estudo se fez a revisão de seis dissertações e teses e catorze artigos publicados no período de 2006 a 2015, cujo foco foi a gestão de hospitais universitários federais pela EBSEERH, englobando questões relacionadas ao desempenho, nova gestão pública e autonomia.

Verificou-se que ainda é pequena a produção científica acerca da gestão da EBSEERH. Este fato pode significar que o assunto ainda não despertou interesse na comunidade acadêmica ou que o tempo decorrido desde a criação da EBSEERH até a presente data é curto. Esta segunda possibilidade parece ser menos provável, já que se buscou identificar também trabalhos que tratassem da gestão de hospitais universitários de uma forma geral.

Observou-se que as dissertações e teses eram vinculadas às áreas de administração/gestão pública, serviço social e ciências sociais. Pôde-se resumir os enfoques dos trabalhos em dois: a comparação entre a gestão da EBSEERH e os princípios e diretrizes do SUS, com uma nítida defesa ao modelo do SUS e as formas de como melhorar a gestão dos hospitais

⁵ Um dos artigos foi apresentado em congresso. Dessa forma, o percentual foi baseado em treze artigos.

universitários, tratando de avaliação de desempenho, das implicações do modelo de gestão da EBSEH ao contexto dos hospitais e nas ferramentas disponíveis para profissionalização da gestão. Em relação aos artigos, constatou-se que houve maior concentração nas categorias “gestão” e “desempenho”, com quase 80% do total dos artigos revisados. A maioria dos artigos foi escrita por dois ou três autores e tiveram maior concentração nas áreas “administração” e “saúde”.

Embora se possa considerar que o pano de fundo para a criação da EBSEH seja o paradigma da administração pública gerencial, sua criação surgiu também em um contexto de obrigatoriedade, por parte dos hospitais universitários federais, de atendimento às determinações do Tribunal de Contas da União (TCU), quanto à grande quantidade de pessoal terceirizado atuando nos hospitais, com vínculos contratuais precários. Os dados atuais informam que mesmo com a redução desse tipo de contrato, o índice de substituição de terceirizados ainda é baixo. Além disso, não foi resolvida pela EBSEH a situação da formalização da contratualização dos hospitais com os gestores do SUS.

Referências

- ANDREAZZI, M. F. S. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSEH): Inconsistências à luz da reforma do Estado. *Revista Brasileira de Educação Médica*, Rio de Janeiro, vol. 37, n.º 2, pp. 275-84, 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-55022013000200016&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 5-11-2015.
- BARBOSA, N. B. & Elias, P. E. M. As organizações sociais de saúde como forma de gestão público/privado. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, vol. 15, n.º 5, ago. 2010. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232010000500023&script=sci_arttext>. Acesso em 5-11-2015.
- BARROS, Renata Tenório de. *Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: uma análise sobre sua gestão no contexto institucional do hospital das clínicas da UFPE*. Mestrado Profissional em Gestão Pública. Recife: Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2014.
- BRASIL, Congresso Nacional/EMI n.º 00383/2010/MP/MEC, dez. 2010.

- BRASIL, Congresso Nacional/*EM Interministerial n.º 00127/2011/MP/ MEC*, jun. 2011.
- BRASIL, Tribunal de Contas da União/*Processo n.º TC 032.519/2014-1*, 2015.
- BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Relatório final da 14ª Conferência Nacional de Saúde: todos usam o SUS: SUS na seguridade social: Política pública, patrimônio do povo brasileiro / Ministério da Saúde, Conselho Nacional de Saúde*. Brasília: Ministério da Saúde, 2012.
- CASTRO, A. M. D. A. & Pereira, R. L. A. Contratualização no ensino superior; um estudo à luz da nova gestão pública. *Revista Acta Scientiarum*, Maringá, vol. 36, n.º 2, pp. 287-96, jul.-dez. 2014. Disponível em <<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciEduc/article/view/22120>>. Acesso em 5-11-2015.
- CHIARETO, Joice. *Avaliação de desempenho organizacional – um estudo em um hospital universitário público*. 2014. Mestrado em Ciências. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2014.
- CUNHA, Jarbas Ricardo Almeida. *Avanços e retrocessos do direito à saúde no Brasil: uma esperança equilibrada*. Mestrado em Política Social. Brasília: Universidade de Brasília,
- GALVÃO, Cristina Maria; Sawada, Namie Okino & Trevizan, Maria Auxiliadora. Revisão sistemática: recurso que proporciona a incorporação das evidências na prática da enfermagem. *Revista Latino-Am Enfermagem*, vol.13, n.º 3, pp. 549-56, 2004.
- GIL, Antonio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. 6.ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GOMES, K. K. S.; Oliveira, L. C.; Zanella, A. K. B. B. & Maia, L. F. R. B. Novo modelo de gestão para hospitais universitários: percepção dos profissionais de saúde. *Revista Serviço Social & Saúde*, Campinas, vol. 13, n.º 2, pp. 283-98, jul.-dez. 2014. Disponível em <<http://periodicos.bc.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634910>>. Acesso em 31-8-2015.
- GUIMARÃES, A. L. A. & Martins, V. F. Hospitais universitários federais e a Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: as possíveis alterações e consequências nas estruturas organizacionais dos hospitais universitários federais brasileiros. *Revista E-locução*, edição 7, ano 4,

2015. Disponível em <<http://www.faex.edu.br/periodicos/index.php/e-locucao/article/view/69>>. Acesso em 5-11-2015.
- IBAÑEZ, N. & Neto, G. V. Modelos de gestão e o SUS. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, vol. 12 (sup), nov. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232007000700006&script=sci_arttext> Acesso em 5-11-2015.
- JORGE, M. J.; Carvalho, F. A. & Medeiros, R. O. Esforços de inovação organizacional e qualidade do serviço: um estudo empírico sobre unidades hospitalares. *Revista de Administração Pública (RAP)*, Rio de Janeiro, vol. 47, n.º 2), pp. 327-56, mar.-abr. 2013. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/8061>>. Acesso em 5-11-2015.
- JÚNIOR, Roberto da Luz. *Planejamento estratégico como ferramenta para a definição de estratégias conjuntas para o setor de saúde SUS de Santa Maria (RS)*. Doutorado em Ciências. São Paulo: Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, 2014.
- LAKATOS, Eva Maria & Marconi, Marina de Andrade. *Fundamentos de metodologia científica*. São Paulo: Atlas, 2003.
- LITTIKE, D. & Sodr , F. A arte do improviso: o processo de trabalho dos gestores de um Hospital Universitário Federal. *Ciência & Saúde Coletiva [on-line]*, vol. 20, n.º 10, pp. 3051-62, 2015. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-81232015001003051&script=sci_abstract&tlng=pt>. Acesso em 5-11-2015.
- LUEDY, A.; Mendes, V. L. P. S. & Júnior, H. R. Gestão Pública por resultados: contrato de gestão como indutor de melhorias em um hospital universitário. *Revista Organiza es & Sociedade*, Salvador, vol. 19, n.º 63, p. 641-659, out/dez de 2012. Disponível em: <<http://www.portalseer.ufba.br/index.php/revistaoes/article/view/11217/0>>. Acesso em 26-8-2015.
- MACHADO, S. P. & Kuchenbecker, R. Desafios e perspectivas futuras dos hospitais universitários no Brasil. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, vol. 12, n.º 4, jul.-ago. 2007. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232007000400009>. Acesso em 5-11-2015.
- MEDEIROS, Mirna de Lima; Alves, Thiago; Passador, João Luiz & Passador

Cláudia. Administração e políticas em educação: uma revisão sistemática da produção do EnAanpad e do EnAPG de 1997 a 2009.

Revista de Ciências da Administração, vol. 13, n.º 30, pp. 61-87, mai.-ago., 2011.

OLIVEIRA, Gabriela de Abreu. *A compatibilidade dos princípios e modelo de Estado que subjazem ao SUS e a EBSE RH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares)*. Mestrado em Ciências Sociais. Porto Alegre: Faculdade de Filosofia da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 2014.

OLIVEIRA, Sílvia Kataoka de. **Modelo de avaliação de desempenho de gestão para hospitais secundários no setor público brasileiro**. Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas. Fortaleza: Universidade Estadual do Ceará, 2009.

PACHECO, Regine Sílvia. Administração pública nas revistas especializadas – Brasil, 1995-2002. *Revista de Administração Eletrônica*, out.-dez, 2003.

RAMOS, M. C. A.; Cruz, L. P.; Kishima, V. C.; Pollara, W. M.; Lira, A. C. O. & Couttolenc, B. F. Avaliação de desempenho de hospitais que prestam atendimento pelo sistema público de saúde, Brasil. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, vol. 49, 2015. Disponível em <<http://www.revistas.usp.br/rsp/article/view/101984>>. Acesso em 5-11--2015.

SODRÉ, F.; Littike, D.; Drago, L. M. B. & Perim, M. C. M. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares: um novo modelo de gestão? *Revista Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, n.º 114, pp. 365-80, abr.--jun. 2013. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282013000200009>. Acesso em 31-8-2015.

SOUZA. K. O.; Littike, D. & Sodré, F. Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSE RH): [Re] afirmação de um modelo de gestão. *2.º Congresso Brasileiro de Política, Planejamento e Gestão em Saúde*, Belo Horizonte, out.-2013. Disponível em: <<http://www.politica.emaude.com.br/anais/trabalhos/publicacoes/133.pdf>>. Acesso em 5--11-2015.

VIGNOCHI, L.; Gonçalo, C. R. & Lezana, A. G. R. Como gestores hospitalares utilizam indicadores de desempenho? *Revista de*

Administração de Empresas (RAE), São Paulo, vol. 54, n.º 5, pp. 496-509, set.-out. 2014. Disponível em <<http://rae.fgv.br/rae/vol54-num5-2014/como-gestores-hospitalares-utilizam-indicadores-desempenho>>. Acesso em 5-11-2015.

WALTER, Silvana Anita & Rocha, Silvana Anita. A contribuição de Thomas Kuhn para a produção científica em Administração. *Revista de Ciência da Administração*, vol. 13, n.º 30, pp. 11-38, mai-ago. 2011.

PENSANDO REMÉDIOS DE MÉDIO PRAZO: O SABER DA BUROCRACIA E A MUDANÇA DO ESTADO

RENATO DAGNINO*

DESDE PAULO FREIRE, pelo menos, as forças que desejam uma mudança social progressiva (daqui para frente, mudancistas) têm apontado o caráter ideologicamente enviesado da educação que recebemos. Seu método de alfabetização, não por acaso, tem sido extensamente empregado por governos e organizações mudancistas.

Na universidade, onde esse caráter tem sido mais denunciado do que em outros espaços educativos, ele foi o estopim da Reforma de Córdoba, na Argentina, em 1917. Aqui, ele foi um dos causadores do movimento pela reforma universitária iniciado no começo dos sessenta e que, depois do golpe cívico-militar, foi o caminho por onde passou a radicalização do movimento estudantil que desaguou na mobilização mudancista e na luta política que engatilhou a democratização.

Esse caráter enviesado em favor das forças conservadoras (que se beneficiam do atual estado de coisas e se organizam para defender seus interesses) pode manifestar-se de modo sutil, como acontece nas chamadas ciências exatas (engenharias, etc.) e da saúde, ou nem tanto, como sucede nas ciências humanas (administração, etc.). Em qualquer caso, ele “inocula” nos profissionais um saber que tende a reforçar, obscurecer e até naturalizar os privilégios dos que integram aquelas forças.

Esse saber, que pode ser decomposto — com propósito explicativo e nesta ordem heurística de causação — em cultura (incluindo os valores e interesses que compõem um projeto político), marco analítico-conceitual (forma de entender as relações entre pessoas e organizações) e instrumentos metodológico-operacionais (que possibilitam intervir sobre essas relações),

* Professor titular da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: <rdagnino@ige.unicamp.br>.

é o que assegura, de modo sistêmico e em última instância, o funcionamento integrado da infraestrutura econômico-produtiva e a superestrutura político-ideológica.

Para os que vão atuar no mercado (diferentemente dos que optam pelo Estado, cuja função é promover mudanças que atenuem a tendência inerentemente conservadora do mercado), os instrumentos metodológico-operacionais que adquiriram, além de funcionais para sua atividade lhes proporcionam uma vida cômoda. A cultura — socializada através do “currículo oculto” — e o marco analítico-conceitual — este modo particular de perceber, explicar a realidade e de atuar (ou não) sobre ela —, ao bloquearem autocríticas, garante que sua vida seja, ademais, psicologicamente confortável.

Os muitos intelectuais mudancistas que tratam do tema alertam que não há que cair em determinismos. Em particular porque, se assim não fosse, eles próprios não existiriam. E, em geral, porque a função de “leve-dura” da estudantada, tributária de uma cultura e de um marco analítico-conceitual mudancistas que celebrou no início dos sessenta a compositora chilena Violeta Parra, não seria possível.

Não obstante e apesar dos proverbiais conflitos entre eles, o certo é que tanto os “desumanos” quanto os “inexatos” disseminam em seus locais de trabalho, e em particular na universidade, quando nela permanecem, que é onde ele se reproduz e propaga aquele caráter ideologicamente enviesado.

Esse agregado que chamei de saber, por ser universalmente reconhecido como tecnocientífico e por ser construído de um modo subliminar e até inconsciente e involuntário pelos seus mestres, mas também por ser um “ativo meritocrático” custosamente adquirido, raramente é questionado; nem mesmo pelas pessoas mudancistas, quanto mais pelas conservadoras que nem sequer percebem aquele viés.

Tendo me referido à educação que via de regra possui a burocracia, passo a tratar de sua relação com os poderes do Estado. Todos os três (e também o quarto poder, a mídia) são ocupados, quase sem exceção, por pessoas que passaram por instituições de ensino superior onde lhes foi infundido aquele saber conservador. Salvo os dirigentes políticos das coalizões que governam — que ocupam transitoriamente o cume do poder executivo do Estado —, os que compõem a chamada burocracia estatal têm essa passagem como primeira condição de entrada.

A segunda, é ter sido admitido num concurso que avalia sua capacidade de se adaptar às funções burocráticas dos três poderes. O que é feito mensurando um saber (cultura, marco analítico-conceitual e instrumentos metodológico-operacionais) conservador, mas tido como necessário pelos burocratas que preparam seus pontos, bibliografia, questões, etc. Por ter sido intensa e arduamente recapitulado, às vezes por anos a fio, os aprovados passam a valorizá-lo ainda mais. Além de verdadeiro, justo e neutro, ele passará agora a ser o seu principal instrumento de trabalho.

Mas, como se argumentou, esse saber tende a servir de suporte para a reprodução do caráter ideologicamente enviesado — ainda que não percebido ou negado pelas pessoas conservadoras — da “máquina” do Estado. Ao qual, por ser dotado de elevadas elasticidade, adaptabilidade e resiliência, típicas de um ser vivo e em permanente mutação, cabe melhor o “prefixo” de “ameba”.

Para deixar mais clara a relação entre esse saber e o Estado, vou considerar as coalizões de governo conservadoras, que querem manter o modo como a sociedade e o Estado se organizam e se relacionam, e as mudancistas que querem alterá-lo.

Uma coalizão mudancista terá muita dificuldade de reorientar a “ameba”, dado que foi retroalimentada com um viés conservador, para materializar seu projeto. Sua governabilidade, que é inversamente proporcional à ambição mudancista do seu projeto de governo e diretamente proporcional ao seu apoio político e ao que sabe sobre como governar (ou governança), estará sempre ameaçada pelo fato de os seus dirigentes não possuírem este saber e experiência para “tocar” a “ameba” do Estado.

Uma coalizão conservadora, ao contrário, terá os três elementos que compõem a governabilidade atuando a seu favor. Seus dirigentes e colaboradores, sejam servidores comissionados, sejam de entrada lateral, por terem aquele saber enviesado, possuem a governança requerida para implementar um projeto conservador e, assim, manter o apoio político que os elegeram.

Focando agora uma coalizão mudancista, é plausível que seus dirigentes terão dificuldade em cercar-se de colaboradores que possuam a complexa dupla capacidade de “tocar” e reorientar a “ameba” ou “trocar o pneu com o carro andando”.

Considero, primeiro, os “mudancistas”; que costumam sê-lo por convencimento ou por extração de classe. Esses últimos, mesmo quando

conseguem ultrapassar barreiras tidas como meritocráticas por uma sociedade hegemônica por valores e interesses conservadores e adquirir a qualificação formal que ela supervaloriza, por terem sido educados e recrutados por concurso — ambos viesados — não costumam ter essa capacidade. Pior, eles não percebem que o saber que lhes foi apresentado como neutro e apolítico, que é o que têm e operam no âmbito da “ameba”, não é funcional ao projeto mudancista que defendem como cidadãos.

Os outros, os servidores que por extração de classe ou por arrivismo comungam de um projeto conservador, com maior razão serão disfuncionais para alavancar “por dentro” o trânsito entre o “Estado Herdado” e o “Estado Necessário” que o projeto mudancista requer. Seus dois compromissos constitucionais — o republicano (colaborar para implementar o projeto da coalizão eleita) e o cidadão (privilegiar aqueles que “pagam” via imposto o seu salário e que numa sociedade conservadora sempre são os mais pobres) — tendem a ser anulados pelo terceiro — o ideológico (solapar projetos de governo que não lhes agradam), cuja não consideração seria irrealista e prejudicial.

Tendo tratado das relações entre a educação, a burocracia e os poderes do Estado, posso encerrar com esta incursão acerca dos remédios de médio prazo.

E o faço com uma pergunta: que deveria fazer uma coalizão mudancista para alcançar um estilo de gestão pública capaz de desenvolver a governança necessária para implementar seu projeto de governo, diminuir as ameaças à governabilidade e incrementar seu apoio político para seguir avançando?

A resposta, respeitado o limite do médio prazo, não é pela via estrutural — difícil, complexa, de amplo escopo e de longo prazo — das mudanças na educação formal. O nó estratégico do problema é o modo como se formatam os concursos públicos: os pontos que eles abarcam, a bibliografia que recomendam, as perguntas que formulam.

Caso os futuros gestores públicos, os candidatos às funções burocráticas, fossem convidados a adentrar a um território distinto daquele conservador em que foram formados como profissionais e, em muitos casos, socializados como cidadãos, eles poderiam adquirir um saber mais aderente à mudança.

Aquilo que aprenderiam para preparar-se para o concurso, e que já se pesquisa e ensina em alguns espaços contra-hegemônicos, se iria constituir num outro precioso “ativo meritocrático” que poderia contrabalançar o

saber que absorveram e transformá-los em agentes de transformação do ambiente institucional em que passariam a atuar.

Os três componentes de uma nova gestão pública — a cultura mudancista, o marco analítico-conceitual e os instrumentos metodológico-operacionais a ela aderentes — passariam a ser o saber que colocariam em prática durante sua vida profissional e que poderia fazer predominar seus compromissos constitucionais republicanos e cidadão em detrimento do ideológico.

Seriam beneficiados com esse remédio de médio prazo — o ataque a esse nó estratégico — todos os cidadãos que percebem os defeitos que apresentam o Estado e a forma como ele se relaciona com a sociedade.

Apresentação — Outro modo de interpretar o Brasil III

*Reginaldo Souza Santos; Fábio Guedes Gomes; Thiago Chagas; José Murilo Philigret;
Elizabeth Matos Ribeiro; Mônica Matos Ribeiro*

Grassroots Peace and Conflict Resolution Education: exploring responses to structural violence

Arthur Romano

A relação entre ciência e ideologia na crítica da Administração Política

Leandro Theodoro Guedes

A dimensão externa (internacional) do conceito de Administração Política: primeiras notas a partir do caso brasileiro (1930-1989)

Leonardo Granato

O papel do Estado e das finanças públicas na dinâmica econômica: um olhar da Administração Política

Bruno Setton Gonçalves; Otacilio Vilas Boas; Thais Pereira Teixeira

Arranjos inovativos, conquistas das empresas associadas e contribuições do Estado: o caso do Parque Tecnológico Porto Digital

Luiz Augusto Bichara; Élvia Fadul

Política pública de habitação e desenvolvimento socioeconômico: contribuição dos programas implantados em Belo Campo (BA)

Luana Lima Bittencourt Silva; Almira Ferraz Gomes

Uma revisão bibliográfica acerca da gestão de hospitais universitários federais após o advento da EBSERH

Kayo Roberto Vieira

Pensando remédios de médio prazo: o saber da burocracia e a mudança do Estado

Renato Dagnino

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

HUCITEC EDITORA
PARA VOCÊ LER E RELER

